

**TIPO:** SENTENCIA

**REFERENCIA-NUMERO:** 101/1983

**FECHA-APROBACION:** 18-11-1983

**PUBLICACION-BOE:** 14-12-1983 [«BOE» núm. 298]

**SALA:** Sala Primera: Excmos. Sres. García-Pelayo, Latorre, Díez de Velasco, Begué, Gómez-Ferrer y Escudero.

**PONENTE:** don Rafael Gómez-Ferrer Morant

**RECURSO-TIPO:** Recurso de amparo.

**EXTRACTO:** 1. La sujeción a la Constitución que proclama su art. 9.1 es una consecuencia obligada de su carácter de Norma suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (arts. 30 y 31, entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen, además, un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir, que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica o una conformidad a su total contenido.

2. Cuando los electores ejercitan un derecho fundamental como es el de participar en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos, tal ejercicio ha de efectuarse dentro del marco constitucional y con el alcance previsto en la propia Constitución, que no comprende el de obtener un resultado prohibido por la misma, como es que los titulares de los poderes públicos accedan a los cargos sin el deber positivo de actuar con sujeción a la Constitución, es decir en el debido acatamiento a la misma. Por ello la exigencia de acatamiento no vulnera el derecho fundamental del art. 23 de la Constitución.

3. No puede tampoco deducirse una posición contraria al acatamiento del hecho posible de que los electores de los recurrentes votaron en sentido negativo en el referéndum constitucional. La Constitución, una vez promulgada, tiene validez y obliga a todos los ciudadanos españoles por haber sido ratificada entre otros requisitos por la mayoría del pueblo español. Por otra parte, los Diputados, en cuanto integrantes de las Cortes Generales, representan al conjunto del pueblo español.

4. La interpretación sistemática de la Constitución lleva a la conclusión de que las manifestaciones de la libertad ideológica de los titulares de los poderes públicos ha de armonizarse en su ejercicio con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo público de respetar y actuar en su ejercicio con sujeción a la Constitución y, por ello, si se pretendiera modificarla, de acuerdo con los cauces establecidos por la misma.

**PREAMBULO:**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 164/83, formulado por el Procurador don José Manuel de Dorremochea Aramburu, en representación de don Ignacio Esnaola Etxeberri y don Pedro Solabarría Bilbao, bajo la dirección de los Letrados don Ignacio Esnaola Etxeberri y don Ignacio Iruin Sanz, contra el acuerdo del Congreso de los Diputados de 14 de diciembre de 1982, que declaró la suspensión de los derechos y prerrogativas parlamentarias de los actores. En el recurso han comparecido el Ministerio Fiscal y el Congreso de los Diputados, representado por el Letrado de las Cortes Generales. Ha sido Ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer de la Sala.

**ANTECEDENTES:**

### **I. Antecedentes**

1. En 14 de marzo de 1983, el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremochea Aramburu, en nombre de don Ignacio Esnaola Etxeberri y don Pedro Solabarría Bilbao, formula recurso de amparo contra el acuerdo del Congreso de los Diputados de 14 de diciembre de 1982, que declaró la suspensión de derechos y prerrogativas parlamentarias de sus representados, con la Súplica de que se declare la nulidad de la mencionada resolución y se restablezca a los recurrentes en la integridad de sus derechos, con efectos retroactivos en lo que hace a la asignación económica no satisfecha con anterioridad al acuerdo de la Cámara, así como determinando, en su caso, los demás efectos que puedan ser oportunos como consecuencia del otorgamiento del amparo.

2. En la demanda se exponen los siguientes antecedentes: a) los actores fueron designados Diputados electos de las Cortes Españolas por las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, respectivamente, en nombre de la Agrupación Electoral Herri-Batasuna, en las Elecciones Generales de 28 de octubre de 1982; b) presentadas en la Secretaría General del Congreso las credenciales expedidas por el correspondiente órgano de la Administración Electoral, y cumplimentadas las declaraciones a efectos del examen de incompatibilidades, se convocó para el 14 de diciembre de 1982 Sesión Plenaria núm. 5 de la Cámara, incluyéndose como primer punto del Orden del día «el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución por los señores Diputados que no lo hubieren prestado», estando en esa situación los actores; c) no hallándose presentes en tal sesión, y no prestando el acatamiento, el señor Presidente de la Cámara manifestó

que «siendo la tercera sesión plenaria en que se produce tal llamamiento, conforme al apartado 1 del art. 20 del Reglamento, queda declarado que estos señores Diputados no tendrán derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición de la condición plena de Diputado, tras el acatamiento de la Constitución, por juramento o promesa, se produzca», declaración que fue comunicada a los solicitantes del amparo; d) no obstante, y a pesar de lo reseñado, tales derechos y prerrogativas, o por lo menos alguno de ellos no fueron disfrutados por los recurrentes ni siquiera con anterioridad a la declaración de suspensión de los mismos, como sucede con la asignación económica que les corresponde, que no ha sido percibida en el plazo que media desde la proclamación oficial de los Diputados electos hasta el día de la firma del acuerdo de 14 de diciembre de 1982; e) la suspensión de derechos y prerrogativas de los Diputados por razón del no cumplimiento del acto formal de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución supone una infracción de preceptos constitucionales de los arts. 14, 16 y 23 de la Constitución.

3. Los fundamentos jurídicos de la demanda, además de los de carácter procesal, se exponen a partir del planteamiento de la cuestión suscitada por el acto recurrido que es la siguiente: El Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, en su art. 20, incorpora por vía reglamentaria, junto a los trámites constitucionales del proceso de adquisición del derecho a formar parte del Parlamento, el del acatamiento a la Constitución, vinculándose a esta formalidad la adquisición de «la condición plena de Diputado», y en consecuencia, de los derechos y prerrogativas propias del cargo. Por lo que se trata de decidir si esta norma es constitucional, en función de si pueden suspenderse derechos constitucionales por virtud de disposiciones innovadoras del Reglamento de una Cámara, de cuáles son los límites de la capacidad autonormativa de las Cámaras y en dónde encuentran su existencia y a qué se vinculan los derechos y prerrogativas parlamentarios.

La demanda dedica un epígrafe al «Fondo del Asunto», que incluye el planteamiento anterior, y otro al examen de las « Normas constitucionales vulneradas ». A continuación se expone cada uno de ellos separadamente.

El epígrafe relativo al fondo del asunto se desarrolla a través de cinco puntos: a) en el primero de ellos « Elección y proclamación de electos», partiendo del art. 68 de la Constitución y del Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, arts. 5, 69, 70 y 71, se describe el proceso electoral en cuanto se refiere a electores y elegibles, escrutinio, proclamación de diputados electos, expedición de credenciales y remisión a las Cortes por la Presidencia de la Junta Electoral Central de la relación de Senadores y Diputados proclamados electos en todo el territorio nacional; b) el punto segundo se refiere a la adquisición de la condición de Diputados, a cuyo efecto el art. 70 de la Constitución establece dos requisitos que son la validez de las actas y credenciales, judicializada por la Constitución, y el control de incompatibilidades, únicos que se han de cumplir para que el Diputado proclamado electo adquiera la condición de tal, como se deduce de los arts. 67 a 70 de la Constitución, que al prohibir la acumulación de actas y no de mandatos según la redacción inicial del Anteproyecto Constitucional y de la Ponencia indica que los parlamentarios constituyentes quisieron dejar claro que

era el acta la que recogía no sólo el mandato electoral sino también todos los derechos propios e inherentes a éste, conclusión que apoyan con una exposición doctrinal y de derecho comparado; c) el tercer punto se dedica al estudio de la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario, ampliamente controvertida; después de aludir a la italiana, francesa y española, se exponen los preceptos constitucionales que estima de interés, arts. 70, 71, 79, 80, 81, 87, 89 y 111, para deducir que en manera alguna puede introducirse modificación alguna del texto constitucional en lo relativo a la adquisición de la condición plena de Diputado, ni para la determinación de la entrada en posesión de los derechos y prerrogativas propias de aquél, ni mucho menos para condicionar su aplicación directa e inmediata al elegido Diputado, por lo que todos estos temas quedan imperativamente determinados por el contenido de la norma constitucional; d) en el punto cuarto, «Naturaleza de los derechos y prerrogativas parlamentarias», la representación de los actores sostiene que los derechos y prerrogativas del art. 71 de la Constitución, inviolabilidad, inmunidad y asignación económica de los Diputados, son derechos constitucionales, no sujetos a desarrollo posterior, ni por vía legal ni reglamentaria, inalienables e inseparables de la calidad de Diputado, y de aplicación directa e inmediata, derivándose esta característica de la misma redacción del texto constitucional que tiene un contenido imperativo; e) en el punto quinto el juramento o promesa de acatar la Constitución se sostiene que es un acto formal intrascendente para la adquisición de la condición plena de Diputado, pues el sometimiento de los ciudadanos a la máxima norma del Estado no necesita rituales o formalismos, y la actuación contra su letra tiene la inmediata respuesta de las leyes penales vigentes. No es, pues, justo confundir las ideas y sentimientos contrarios a la Constitución de sectores sociales más o menos amplios, y que tienen derecho a expresarlos pacíficamente a través de sus representantes elegidos, con los hechos encaminados a derribar por la fuerza el orden constitucional vigente, y así como a éstos les serían de aplicación las normas penales, a aquellos representantes no cabe exigirles otro compromiso que el de ser fieles al mandato recibido de sus electores, aunque sean ideológica o emocionalmente adversos a la Constitución, y eso es lo que han hecho los solicitantes del amparo al negarse a prestar el acatamiento reglamentario, pues fueron elegidos por un cuerpo electoral que en el referéndum constitucional dijo en las urnas NO a la Constitución.

Las normas constitucionales violadas a juicio de los actores son los artículos 14, 16.1 y 23 de la Constitución. El art. 14, en conexión con el art. 26 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, se ha violado porque entre las discriminaciones prohibidas se encuentra la que se deriva de la opinión, dado que el Reglamento de la Cámara instaura un requisito que no puede cumplirse por razones de opinión política, al ser los actores representantes de un sector social cuyas ideas y sentimientos les lleva a rechazar el texto constitucional, cuyo acatamiento se exige como condición para adquirir los derechos y prerrogativas privilegios individuales que como tal le corresponden. Hay, pues, una discriminación por razón de la opinión que hace que ante supuestos de hecho iguales (Diputados electos), las consecuencias jurídicas sean diversas (adquisición de la condición plena o no de la condición de Diputado y disfrute o no de las prerrogativas y derechos parlamentarios), o lo que es lo mismo, se obliga a forzar y violentar las convicciones y

creencias propias para llegar a una identidad en las consecuencias jurídicas.

El art. 16 de la Constitución se estima también violado por los recurrentes, en su núm. 1, que garantiza «la libertad ideológica... de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley», garantía que es consecuencia inmediata de la no discriminación por razón de opinión, debiendo señalarse que la libertad de pensamiento no es libertad moral, sino sólo inmunidad de coacción civil por no ser competencia del Estado imponer coactivamente una determinada concepción del mundo a los ciudadanos. En el presente caso, prosigue la demanda, se trata de imponer un determinado pensamiento político o, dicho de otra manera, silenciar el propio, pues la manifestación de éste implica automáticamente la no adquisición de una condición la de Diputados, por lo que se viola la libertad de pensamiento, que no es sólo la de los recurrentes sino la de la comunidad de electores en virtud de cuyos votos fueron proclamados electos, sin que pueda pensarse que sea contrario al «mantenimiento del orden público protegido por la Ley» la utilización de la libertad de pensamiento por los que rechazaron en su día la Constitución para seguir expresando el mantenimiento de esta opinión y una actitud crítica y discrepante frente a aquel texto, pues eso llevaría a la eliminación o reducción del pluralismo positivo y penalizar y criminalizar simples opiniones. Después de aludir a los arts. 18.2 y 19.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de señalar que el Reglamento de la Cámara viola a su juicio los arts. 9 y 10 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, se plantea la representación de los actores el tema de la libertad de pensamiento desde la perspectiva de los Diputados elegidos y, en concreto, teniendo en cuenta la prohibición del mandato imperativo contenida en el art. 67.2 de la Constitución, señalando que la regla general del art. 16 debe ser matizada por lo dispuesto en el art. 23.1, de donde deduce que la libertad de ideología de los representantes se halla limitada durante el tiempo que representan a los electores que los han votado, aparte de que puedan asumir íntegramente durante su mandato el planteamiento de los mismos en uso de la libertad de opinión, ya que de lo contrario dejarían de representarlos y nos hallaríamos ante una estafa política que rompe el principio de *idem sentire* que se encuentra en el concepto de participación y representación en su sentido moderno, señalándose que la soberanía reside en el pueblo español, de acuerdo con el art. 1.2 de la Constitución, por lo que la identificación entre elector y elegido es indispensable para la existencia de una auténtica representación, por lo que los representantes no pueden verse obligados a realizar un acto que supone ir contra la libertad ideológica que se reconoce a sus electores y contra el mandato ideológico recibido, por lo que la existencia del art. 20.1.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en relación con el núm. 2 del mismo artículo, supone una violación de la norma constitucional del art. 16.1.

La citada norma viola también el art. 23 de la Constitución, cuya exégesis ha realizado el Tribunal en su Sentencia de 4 de febrero de 1983. El derecho fundamental a elegir y ser elegido implica como corolario lógico el ejercicio por el representante de ese mandato en las Cortes Generales, y el derecho a permanecer en ellas, con la adquisición de todos los derechos y prerrogativas inherentes al cargo, por lo que

supone una violación del mandato constitucional el establecimiento de un requisito como el del Reglamento de la Cámara, que otorga la posibilidad de evitar el acceso a los cargos públicos del disidente político por la vía de establecimiento de un acto formal contrario a su ideario político cuando, y sin perjuicio de las incompatibilidades que puede regular la Ley, su acceso y permanencia en el cargo público, con las facultades personales que ello conlleva, y al que se accede en virtud del sufragio, no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores y eventualmente a la del elegido. La demanda se refiere también al art. 23.2 de la Constitución, señalando que, sin entrar en la naturaleza del Reglamento de la Cámara (que no es ley), los requisitos que señalen las Leyes no pueden ser contrarios a un derecho fundamental susceptible de amparo ni a las condiciones de igualdad a que se refiere el precepto, por lo que la norma del Reglamento, además de establecer trámites nuevos al margen de la vía legal los estipula con un contenido que es contrario a aquellas condiciones de equidad.

Por último, señala que el acuerdo del Congreso de los Diputados y el artículo que lo sustenta violan además el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre y el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como conclusión de todo lo anterior sostiene la invalidez del acuerdo de la Cámara de los Diputados de 14 de diciembre de 1982, pues de lo contrario se sentaría el precedente de abrir por vía reglamentaria caminos para la eliminación de la disidencia política en los órganos del Estado, con lo que el pluralismo político se vería constreñido, limitado, y finalmente anulado, arrastrando consigo al Estado democrático basado en él.

4. Por providencia de 30 de julio de 1983, previa la tramitación correspondiente para determinar si concurría la causa de inadmisión prevista en el art. 50.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional LOTC, la Sección acordó admitir a trámite el recurso, requerir atentamente al Congreso de los Diputados para la remisión de las actuaciones, y asimismo abrir la pieza separada de suspensión del acuerdo impugnado, de conformidad con lo solicitado en el otrosí de la demanda.

Por providencia de 22 de septiembre, una vez recibidas las actuaciones, se acordó dar vista de las mismas a los recurrentes, al Ministerio Fiscal y al Congreso de los Diputados, a fin de que en el plazo común de veinte días pudieran presentar las alegaciones que estimen procedentes.

5. En 26 de octubre de 1983, la representación del Congreso de los Diputados formula escrito de alegaciones con la súplica de que se deniegue el amparo solicitado, en virtud de los fundamentos jurídicos que se exponen a continuación:

a) En primer lugar, se sostiene la improcedencia del amparo por motivos procesales, ya que en definitiva los recurrentes no impugnan realmente el Acta del Congreso de los Diputados de 14 de diciembre de 1982, sino que se formula una auténtica pretensión de inconstitucionalidad contra el art. 20.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, lo que supone una desviación absoluta del contenido

institucional del proceso de amparo. A efectos procesales es totalmente indiscutible la equiparación de los Reglamentos de las Cámaras a las normas con rango y fuerza de Ley (art. 27.2 de la LOTC), y su inconstitucionalidad por tanto no podrá declararse en ningún caso en el seno de un recurso de amparo. El acto impugnado del Congreso de los Diputados es de mera constatación de haberse cumplido el supuesto de hecho previsto en la norma, sin que exista en el mismo manifestación de voluntad ejecutiva del Reglamento, sino que simplemente se acredita fehacientemente una circunstancia legal producida ipso iure. La hipotética lesión sólo podría derivarse de la propia norma del Reglamento, pero como en el recurso de amparo no pueden alegarse ni suscitarse pretensiones de inconstitucionalidad, el recurso de amparo debe denegarse por inexistencia de acto originario del Congreso de los Diputados que produzca una lesión de los derechos fundamentales. Por otra parte, el recurso tampoco se refiere a derechos fundamentales susceptibles de amparo, ya que los derechos y prerrogativas de los Diputados (inviolabilidad, inmunidad y remuneración) no figuran entre los mismos, siendo su naturaleza jurídica la de una garantía institucional para el funcionamiento correcto de la institución parlamentaria.

b) La legitimidad formal y material del art. 20.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, con relación al sentido y alcance del juramento o promesa de acatar la Constitución, es objeto de amplia consideración por la representación del Congreso.

- En primer lugar, sostiene que es necesario distinguir entre los derechos y prerrogativas anejos al mandato parlamentario y las condiciones para el ejercicio de los mismos, puesto que entre ambos se interfiere la potestad institucional de la Cámara garantizada por el art. 72 de la Constitución, potestad institucional que puede y debe modular el ejercicio de estos derechos y prerrogativas en función de su naturaleza de órgano discontinuo y temporal. La Cámara debe constituirse al principio de cada legislatura en virtud de sus propios poderes y disciplina, y una vez constituida regular todo el proceso de su funcionamiento durante la legislatura; en ambos momentos dispone de potestad normativa autónoma para modular el ejercicio de los poderes y prerrogativas del mandato parlamentario, exigiendo determinados requisitos para concurrir a la constitución del colegio parlamentario y, una vez constituido, asegurar el correcto funcionamiento de los trabajos parlamentarios ejerciendo la potestad disciplinaria. Dentro de estas potestades, y congruentemente con sus fines, puede suspender temporalmente el ejercicio de los derechos y prerrogativas inherentes al mandato parlamentario, como prevén los arts. 20.2 y 21 del Reglamento del Congreso, si bien le está vedada la extinción o revocación del mandato que sólo puede concluir por la renuncia, resolución judicial o extinción de la legislatura. El respaldo constitucional para el ejercicio de estas facultades puede ser implícito (otorgamiento de la autonomía reglamentaria) o expreso, como en el caso del art. 67.3 de la Constitución. De todo ello, deduce que la argumentación de los recurrentes en el sentido de que la simple adquisición del Acta de Diputado, verificada su validez, entraña la del cargo y sus derechos, carece de fundamento.

- En segundo término, en el contexto ya expuesto, sostiene que el incumplimiento del juramento o promesa perfecciona el status institucional de

Diputado, de la misma forma que para cualquier otra autoridad del Estado o funcionario de las Administraciones Públicas materializa su toma de posesión. Después de aludir al derecho comparado, la representación del Congreso indica que la práctica generalidad y actualidad de la exigencia de la promesa o juramento a la Constitución en el Derecho Comparado pone de relieve el auténtico sentido contemporáneo del mismo, como manifestación de lealtad en el desempeño de la función parlamentaria con el Ordenamiento constitucional que la Comunidad política se ha dado a sí misma. Este compromiso deontológico se asume en el bien entendido de que en nada afecta al ejercicio de los cometidos propios del parlamentario desde la iniciativa legislativa, pasando por la crítica política, hasta la propia postulación de la reforma constitucional. Por otro lado, a la vista de las reflexiones anteriores, se refiere a lo manifestado en la demanda acerca de la relación representante- representados, señalando de una parte que las afirmaciones carecen de fundamento fáctico, dado que la negativa de los parlamentarios se produce en el seno de una legislatura ordinaria, la segunda, cuya relación de continuidad con lo expresado en el referéndum constitucional, en el que se pudo emitir voto negativo, es una petición de principio que no puede probarse por ningún medio; y, de otra, que la prohibición de mandato imperativo de los parlamentarios (art. 67 de la Constitución) es un argumento rotundo e incontestable, pues sostener a la par el mandato imperativo, como de hecho hacen los recurrentes, es el ataque más directo a una de las manifestaciones capitales del derecho a la libertad ideológica (art. 16.1 de la Constitución) que pertenece a los ciudadanos y parlamentarios y que, paradójicamente, denuncian como violada.

- Acotado el significado de la promesa o juramento se evidencia que su exigibilidad en ningún caso implica vulneración de los derechos que según los recurrentes se han violado por el acuerdo del Congreso de los Diputados: el acatamiento a la Constitución no vulnera el art. 16.1 (libertad ideológica), sino que es una afirmación de su reconocimiento, por cuanto en nada empece la defensa y propaganda de las ideas de la reforma de la Constitución y su puesta en funcionamiento institucional, antes al contrario, la reafirma y consolida; tal exigencia no discrimina a unos parlamentarios frente a otros en el acceso a la Cámara, por lo que en ningún caso puede invocarse un tratamiento desigual que vulnere el art. 14 de la Constitución; asimismo, tampoco se ha vulnerado el art. 23 de la misma, por cuanto los recurrentes han alcanzado su mandato en condiciones de igualdad al resto de los parlamentarios. De todo ello puede concluirse que el Reglamento del Congreso de los Diputados al regular el contenido de la garantía institucional de la situación jurídica del parlamentario con sus derechos y prerrogativas y no derechos constitucionales como afirman los recurrentes no ha vulnerado ni incidido por vía directa o indirecta, en ninguno de los derechos y libertades de los arts. 14 a 29 de la Constitución.

- Finalmente, el reparo que se formula sobre la naturaleza meramente interna del Reglamento del Congreso de los Diputados y su insuficiencia jurídica para desarrollar derechos constitucionales básicos, queda sin fundamento alguno al comprobarse que la garantía institucional de los parlamentarios no es un derecho o libertad individual en el sentido de los arts. 14 a 29 de la Constitución y que, por lo tanto, no está sometido a los requisitos del art. 53.1 del texto constitucional. Al tener el



Reglamento del Congreso de los Diputados atribuida por la propia Constitución (art. 71) potestad autoorganizatoria, y conforme al art. 67.2 al no existir función ni privilegios parlamentarios al margen de aquella, ostenta el rango formal suficiente para disciplinar la garantía institucional parlamentaria en la forma en que lo ha hecho; rango que ve reconocido y justificado por cuanto la LOTC le atribuye «valor de ley» y sólo puede ser enjuiciado constitucionalmente a través de un recurso directo de inconstitucionalidad o una cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales.

6. El Ministerio Fiscal entiende que procede desestimar el recurso de amparo, sobre la base de la argumentación siguiente:

a) Lo que en rigor se plantea a su juicio es un recurso de inconstitucionalidad, el cual se pretende solventar por la vía del proceso de amparo, para lo cual era inevitable la alegación de unos derechos fundamentales vulnerados, que es lo que hacen los recurrentes; así lo demuestra el *petitum* de la demanda donde no se suplica el restablecimiento de ningún derecho fundamental amparable, previa declaración de su vulneración, como es obligado en amparo, sino el restablecimiento de los derechos y prerrogativas parlamentarias «con efectos retroactivos en lo que hace a la asignación económica».

b) Respecto a la inconstitucionalidad de la norma puede hacerse valer en un recurso de amparo, de acuerdo con la Sentencia de 12.12.81 R. A. 55/1981, pero en todo caso para ello es necesario conforme al art. 55.2 de la LOTC que la Sala declare en la Sentencia de amparo la lesión de un derecho fundamental y, una vez hecha esta declaración, que se eleve la cuestión al Pleno para pronunciar su inconstitucionalidad. Por ello es evidente que no puede procederse al revés como pretenden los actores.

c) El Ministerio Fiscal, con remisión a su informe en el trámite de admisión, estima que no se ha vulnerado ninguno de los derechos fundamentales que se alegan como violados; ni el de igualdad, dado que no se ha producido trato desigual en relación a los demás parlamentarios electos, ni el de libertad ideológica, dado que el pluralismo político que proclama el art. 1 de la Constitución hace posible que cualquier ideología, aun la adversa a muchos de los puntos y valores de la Constitución, tenga cabida en ésta; ni, finalmente, el derecho de acceder a los cargos públicos, pues no se trata de ningún derecho absoluto y ya la propia Constitución lo limita al disponer en su inciso final «con los requisitos que señalen las leyes», por lo que habiéndose limitado la Cámara a aplicar la norma, sólo resolviendo sobre su constitucionalidad lo que excede del ámbito del recurso de amparo podría llegar a pronunciarse sobre el tema planteado en el recurso de amparo.

d) Por último, el Ministerio Fiscal efectúa unas consideraciones en orden a la exigencia del juramento o promesa en el derecho comparado, y acerca de la Constitución, estimando que del dato de que la misma no exija el juramento no puede derivarse que su exigencia sea contraria a la misma, ni tampoco que sea limitativa de los derechos o libertades fundamentales clave de la cuestión aquí planteada, ya que no

restringe ningún derecho fundamental el que quien representa la voluntad popular haya de acatar, y manifestarlo así de forma solemne, la norma fundamental que el propio pueblo se ha dado.

7. La representación de los actores se ratifica íntegramente en el contenido de su escrito de demanda, y en el presentado en el trámite de inadmisión, y formula, además, las siguientes alegaciones en apoyo de su pretensión:

a) Las Cámaras están sujetas a la Constitución, de acuerdo con el art. 9 de la misma, y por tanto el Reglamento del Congreso ha de ajustarse a tal Norma.

b) Esa adecuación no se ha producido en la materia a que se refiere el presente recurso, pues se ha incorporado, en un tema en el que no existe reserva reglamentaria, y en el que la Constitución es taxativa, un requisito adicional para la adquisición de la condición plena de Diputados, que sólo se exige en otros supuestos previstos en el art. 61 de la Constitución; a los parlamentarios no se les pueden exigir otros requisitos que los establecidos en el art. 70 de la misma, siendo distinto el caso de los funcionarios a los que se puede exigir el juramento o promesa en virtud de la Ley que desarrolle el art. 103 de la Constitución.

c) Si bien es cierto que en algunos países existe la obligación de juramento parlamentario, el origen de esta obligación no se encuentra en un Reglamento Parlamentario. Se trata de un mandato constitucional o de un mandato reglamentario que tiene su origen en aquella, pero en ningún caso de una innovación introducida por vía reglamentaria directamente, exigencia que tampoco estaba prevista en el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 13 de octubre de 1977.

d) El art. 67 de la Constitución carecería de sentido si no se entendiera que los derechos y prerrogativas propias del cargo se hallan incorporados al acta de Diputado.

e) La LOTC art. 42 permite que el asunto se plantee directamente ante el Tribunal, el cual si estima el recurso habrá de elevar la cuestión al Pleno, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 55.2 de la propia Ley.

f) Por último, insiste en la violación que se ha producido, a su juicio, de los arts. 14, 16.1 y 23 de la Constitución.

8. En la pieza separada de suspensión, previa la correspondiente tramitación, la Sección de Vacaciones dictó Auto denegatorio en 23 de agosto de 1983; instada de nuevo la suspensión por la parte actora, al amparo de lo dispuesto en el art. 57 de la LOTC, esta Sala ha denegado la suspensión, previa la correspondiente tramitación, por Auto de 2 de noviembre de 1983.

9. Las actuaciones remitidas por el Congreso de los Diputados consisten en una certificación de su Secretario General que dice así:

1. Que en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados correspondiente al día 14 de diciembre de 1982 (Sesión plenaria núm. 5), consta lo siguiente:

«JURAMENTO O PROMESA DE ACATAMIENTO A LA CONSTITUCION POR LOS SEÑORES DIPUTADOS QUE NO LO HUBIERAN PRESTADO. El Sr. PRESIDENTE: Vamos a pasar al primer punto del día, que es el que figura como segundo, consistente en el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución por los señores Diputados que no lo hubieran prestado.

Hay dos señores Diputados que deberán ser requeridos para prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, de acuerdo con el art. 20 del Reglamento. La fórmula de juramento es la siguiente: «Señor Diputado, ¿jura o promete acatar la Constitución española de 1978?» (Pausa).

Sírvase el señor Secretario leer los nombres de los parlamentarios.

El señor SECRETARIO (De Vicente Martín): don Juan Ignacio Esnaola Etxeberri, don Pedro María Solabarría Bilbao. (Pausa).

El señor PRESIDENTE: No estando presentes, señoras y señores Diputados, los parlamentarios cuyos nombres han sido leídos, y siendo la tercera sesión plenaria en que se produce tal llamamiento, conforme al apartado 1 del art. 20 del Reglamento, queda declarado que estos señores Diputados no tendrán derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición de la condición plena de Diputado, tras el acatamiento de la Constitución, por juramento o promesa, se produzca.»

2. Que en el Acta de la sesión plenaria del Congreso de los Diputados del indicado día 14 de diciembre de 1982 figura lo siguiente:

«Seguidamente, se trata en primer lugar del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución por los señores Diputados que todavía no la han prestado, procediéndose por el Sr. Secretario Primero al llamamiento de los Sres. Esnaola Etxeberri y Solabarría Bilbao, que no se encuentran presentes, manifestando el Sr. Presidente los efectos reglamentarios de la falta de juramento o promesa por su parte.»

10. Por providencia de 8 de noviembre de 1983, la Sala acordó señalar para votación y fallo el día 15 siguiente.

#### **FUNDAMENTOS:**

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. La representación del Congreso plantea la posible existencia de causas de inadmisión por razones procesales, que en el actual momento serían de desestimación del recurso, cuyo examen debemos llevar a cabo antes de tratar del fondo de la cuestión suscitada por los recurrentes. Son éstas la relativa a que los demandantes

formulan realmente un recurso de inconstitucionalidad y no de amparo, y la referente a que el amparo no se pretende respecto de derechos fundamentales incluidos en su ámbito.

La Sala entiende que no existe ninguna de las causas de inadmisión aducidas. En cuanto a la primera, debe tenerse en cuenta, de una parte, que el recurso se formula contra un acto del Congreso sobre la base de que aplica un precepto del Reglamento de la Cámara que, a juicio de los actores, es inconstitucional, y de otra, que el mencionado Reglamento es susceptible de ser enjuiciado a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, de acuerdo con el art. 27.1 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Por ello, el supuesto planteado se encuadra en el contemplado por el art. 55.2 de la propia ley, el cual establece que en el caso de que se estime un recurso de amparo porque la Ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley en nueva Sentencia con los efectos previstos en el art. 38 y ss., sustanciándose la cuestión por el procedimiento fijado para las cuestiones de inconstitucionalidad. Es decir, que la Sala es competente para estimar o desestimar el recurso de amparo suscitado contra el acto del Congreso, si bien la estimación supondría, junto a la nulidad del acto, la inaplicación del Reglamento al caso concreto, en cuanto produzca lesión de los derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de amparo, y la elevación de la cuestión al Pleno, el cual podría declarar la inconstitucionalidad de la norma con los efectos generales previstos para las Sentencias recaídas en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. No existe, por tanto, la primera causa de inadmisión alegada.

En cuanto a la segunda, debemos señalar que el hecho de que el acto impugnado sea de simple constatación, o de que se limite a aplicar la voluntad contenida en la norma, carece de entidad a efectos del recurso, en el que lo relevante es si existe o no un acto de los poderes públicos -incluso la actuación por vía de hecho- que pueda, hipotéticamente, haber violado un derecho o libertad fundamental susceptible de amparo, todo ello de acuerdo con el art. 41 de la LOTIC.

La segunda causa de inadmisión tampoco puede ser, pues, tomada en consideración. La parte actora afirma que han sido violados por el acto recurrido determinados derechos susceptibles de amparo, por lo que la determinación de si tales vulneraciones se han producido o no constituye el fondo del asunto, lo que obliga a entrar en su examen y decisión.

2. Las consideraciones anteriores, y las diversas posiciones sostenidas por los comparecidos en el proceso, obligan a recordar, una vez más, cuál es el ámbito del recurso de amparo, que se circunscribe a la protección de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en los arts. 14 a 29 de la Constitución y la objeción de conciencia a que se refiere el art. 30, por lo que es claro que cualquier derecho no comprendido en tales preceptos no podrá ser directamente tutelado, sin perjuicio de que su protección pueda producirse como un efecto reflejo en cuanto pueda ser

consecuencia de la declaración de nulidad del acto impugnado o del reconocimiento y restablecimiento del derecho fundamental, pronunciamientos todos ellos que puede contener la Sentencia dictada en amparo de acuerdo con el art. 55.1 de la LOTC.

Centrada así la cuestión, resulta claro que nuestra Sentencia ha de examinar si el acto impugnado ha producido o no la violación que se alega de los derechos fundamentales contenidos en el art. 14 -igualdad-, 16.1 -libertad ideológica- y 23 -derecho de participación y de acceso a los cargos públicos-. A cuyo efecto, comenzamos por el examen de este último precepto, que es el que suscita cuestiones de mayor entidad jurídica, si bien en aras de la mayor claridad conviene dejar ya constancia del contenido del art. 20.1.3 del Reglamento del Congreso de Diputados de 24 de febrero de 1982, cuya aplicación por el acto impugnado ha dado lugar, a juicio de los actores, a la vulneración de los derechos fundamentales mencionados. Dicho precepto dice así:

1. El Diputado proclamado electo adquirirá la condición plena de Diputado por el cumplimiento conjunto de los siguientes requisitos:

1.º Presentar en la Secretaría General la credencial expedida por el correspondiente órgano de la Administración electoral.

2.º Cumplimentar su declaración a efectos del examen de incompatibilidades, reflejando los datos relativos a profesión y cargos públicos que desempeñe.

3.º Prestar, en la primera sesión del Pleno a que asista, la promesa o juramento de acatar la Constitución.

2. Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiriera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos y prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca.

3. El art. 23 de la Constitución establece el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal -núm. 1-, y asimismo el de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes -núm. 2.

Este precepto habría sido vulnerado por el acto recurrido al aplicar el art. 20.1.3 del Reglamento del Congreso de Diputados, que lesionaría derechos fundamentales contenidos en tal precepto, tanto por razones de carácter formal como material. De carácter formal sería la introducción de un requisito para la adquisición plena de la condición de Diputado -el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución- por una norma que no tiene el carácter de Ley; y de carácter material, sería la imposición de tal requisito en contra de lo dispuesto por la Constitución, que no lo establece, y que

regula la materia de forma acabada;debiendo añadirse que la exigencia de que se trata rompería en este caso la necesaria identificación entre representantes y representados, de cuya opinión contraria a la Constitución se parte por los actores, deducida de su voto negativo en el referéndum constitucional.

Para determinar si se han producido o no estas violaciones de los derechos fundamentales establecidos por el art. 23 de la Norma Fundamental es necesario efectuar una interpretación sistemática de la misma, dado que la Constitución es un todo en el que cada precepto adquiere su pleno valor y sentido en función del conjunto, con objeto de determinar si el acatamiento es un requisito para el ejercicio de cargo de Diputado contenido en la propia Constitución o introducido ex novo, como sostienen los actores, por el artículo 20.1.3 del Reglamento del Congreso.

Para efectuar esta interpretación hemos de partir del Título Preliminar de la Constitución, que contiene los principios inspiradores de la misma y, en concreto, por lo que aquí interesa, de su art. 9.1, el cual establece que

Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico.

La sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (arts. 30 y 31, entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los arts. 166 y siguientes de la Norma Fundamental. Entendido así el acatamiento, como lo entienden acertadamente tanto el Ministerio Fiscal como la representación del Congreso, constituye un deber inherente al cargo público, una condición, en el sentido de requisito, con independencia de que se exteriorice o no en un acto formal.

La conclusión inicial anterior nos permite ya considerar si se han producido las vulneraciones del art. 23 de la Constitución que los actores imputan al acto recurrido, en cuanto aplica el art. 20.1.3 del Reglamento del Congreso de Diputados.

A) La vulneración de carácter formal del art. 23.2 consistiría en que se establece un requisito el de juramento o promesa de acatamiento por una norma que no tiene el carácter de Ley según exige el propio art. 23.2 de la Constitución. Como hemos ya acreditado, el precepto del Reglamento del Congreso no establece ex novo el requisito para el acceso a la condición plena de Diputado, sino que se limita a formalizar el deber positivo de acatamiento que contiene la Constitución, de la que

deriva directamente como un requisito, al ser inherente al cargo, el deber de que se trata. El problema se desplaza entonces al examen de si el Reglamento, de acuerdo con la Constitución, es una norma que pueda exteriorizar y dar forma a tal deber, por entrar dentro de la función que cumple dentro del sistema jurídico.

Para responder a este interrogante, hemos de partir de que los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (arts. 72, 79 y 80, entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal. De aquí que desde una perspectiva constitucional, a la que ha de ceñirse exclusivamente el enjuiciamiento del Tribunal, no pueda negarse que los Reglamentos de las Cámaras, dada la función que cumplen en el sistema jurídico, son normas en cuyo contenido puede comprenderse la exteriorización del deber positivo de acatamiento contenido en la Constitución, para los titulares de los poderes públicos, sin perjuicio de que tal requisito pueda también exteriorizarse, con carácter más general, en una Ley.

B) Las vulneraciones de carácter material se habrían producido, de una parte, por haber introducido el art. 20.1.3 del Reglamento, aplicado por el acto impugnado, el requisito del juramento o promesa en contra de lo dispuesto en la Constitución; lesión que no se ha producido, como ya hemos justificado, al limitarse el precepto del Reglamento a dar forma al deber positivo de acatamiento establecido por la Norma Fundamental como inherente al cargo público. Y, de otro, se habría violado el art. 23.1, al no observarse el principio del *idem sentire* entre representantes y representados, por cuanto son los ciudadanos los que ejercitan su derecho de participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos.

Tampoco aprecia la Sala que esta vulneración se haya producido. Cuando los electores ejercitan un derecho fundamental establecido por la Constitución, al amparo de la misma, tal ejercicio ha de efectuarse dentro del marco constitucional y con el alcance previsto en la propia Constitución, que no comprende el de obtener un resultado prohibido por la misma como es que los titulares de los poderes públicos accedan a los cargos sin el deber positivo de actuar con sujeción a la Constitución, es decir en el debido acatamiento a la misma. Por ello la exigencia del acatamiento no vulnera el derecho fundamental del art. 23, que no comprende el de participar en los asuntos públicos por medio de representantes que no acaten formalmente la Constitución, por lo que es claro que el art. 23.1 no ha sido vulnerado.

Por otra parte, a mayor abundamiento, no puede tampoco deducirse una posición contraria al acatamiento del hecho posible de que los electores de los recurrentes votaran en sentido negativo en el referéndum constitucional, en el ejercicio de su derecho, como afirman los actores, aparte de que tal referéndum fuera distinto de la elección de Diputados posterior, pues como hemos ya indicado el acatamiento no implica una adhesión ideológica, sino la exteriorización del deber positivo de respeto a la Constitución, inherente al cargo público. Además, la Constitución, una vez promulgada, tiene validez y obliga a todos los ciudadanos españoles por haber sido

ratificada -entre otros requisitos- por la mayoría del pueblo español, con independencia de cuál fuera el voto de ésta o aquella persona, de éste o aquel grupo de electores, pues de no ser así, ninguna norma aprobada por una mayoría con el voto en contra o la abstención de una minoría podría pretender obligatoriedad general, lo que no sólo sería un absurdo sino también contrario al artículo 9.1 de la Constitución y al principio de seguridad jurídica establecido por el art. 9.3 de la misma. Por otra parte, los Diputados, en cuanto integrantes de las Cortes Generales, representan el conjunto del pueblo español, de acuerdo con el art. 66 de la Constitución, sin perjuicio del pluralismo político, que como valor superior del Ordenamiento reconoce el art. 1 de la propia Constitución, y de que la voluntad popular resulta de la concurrencia de los distintos partidos, tal como lo establece el art. 6 de la Constitución. Otra cosa sería abrir el camino a la disolución de la unidad de la representación y con ello de la unidad del Estado.

4. Pasamos ahora a tratar de la vulneración alegada por los recurrentes del art. 14 de la Constitución, que establece que los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La Sala no estima que exista el menor indicio de que se haya podido producir vulneración alguna del principio de igualdad, dado que el art. 20.1.3 del Reglamento del Congreso es de aplicación igual a todos los Diputados electos, sin distinción alguna, por lo que no existe ni tan siquiera el término de comparación (existencia de un trato desigual en supuestos iguales, o incluso de un trato igual en supuestos desiguales), que es requisito imprescindible para poder valorar la posible existencia de una vulneración del principio de igualdad.

5. Por último, los recurrentes alegan como vulnerada la libertad ideológica que garantiza el art. 16.1 de la Constitución, sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley.

La Sala tampoco estima que este precepto haya sido vulnerado. La interpretación sistemática de la Constitución, antes efectuada, lleva a la conclusión de que las manifestaciones de la libertad ideológica de los titulares de los poderes públicos sin la cual no sería posible ni el pluralismo ni el desarrollo del régimen democrático ha de armonizarse en su ejercicio con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo público de respetar y actuar en su ejercicio con sujeción a la Constitución, y por ello, si se pretendiera modificarla, de acuerdo con los cauces establecidos por la misma. En definitiva, cuando la libertad ideológica se manifiesta en el ejercicio de un cargo público, ha de hacerse con observancia de deberes inherentes a tal titularidad, que atribuye a una posición distinta a la correspondiente a cualquier ciudadano.

**FALLO:**

FALLO



En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de noviembre de mil novecientos ochenta y tres.

**VOTO:**