

STC 119/1990 (21/6/1990)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 507/90, promovido por doña Itziar Aizpurúa Egaña, don Juan Cruz Idígoras Guerricabeitia y don Angel Alcalde Linares, representados por el Procurador don José Manuel de Dorremochea Aramburu y asistidos por el Letrado don Ignacio Iruín Sanz, contra la decisión del Presidente del Congreso de los Diputados de 4 de diciembre de 1989. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Congreso de los Diputados, representado y defendido por el Letrado de las Cortes Generales y Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de dicha Cámara don León Martínez Elipe. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de febrero de 1990, el Procurador don José Manuel de Dorremochea Aramburu, obrando en nombre y representación de doña Itziar Aizpurúa Egaña, don Juan Cruz Idígoras Guerricabeitia y don Angel Alcalde Linares, interpuso recurso de amparo contra la decisión del Presidente del Congreso de los Diputados de 4 de diciembre de 1989, por la que se deniega a los recurrentes la adquisición de la condición plena de Diputados.

2. Los hechos más relevantes en orden a la elucidación de las cuestiones planteadas en el presente proceso son los que a continuación se consignan:

A) El 21 de noviembre de 1989, fecha de la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, su Presidente procedió a tomar juramento a los asistentes a la misma, recordándoles «que, de acuerdo con los precedentes de la Cámara, el acatamiento se presta mediante la fórmula "sí, juro", o "sí, prometo", y efectuándoles la pregunta: ¿juraís o prometéis acatar la Constitución?». Realizado el correspondiente llamamiento, los Diputados contestaron empleando aquella fórmula o, en dos casos, diciendo, «sí, juro y prometo», declarando el Presidente que habían adquirido la condición plena de Diputados. De aquella sesión se hallaban ausentes la señora Aizpurúa y el señor Idígoras. El señor Alcalde aún no era Diputado.

B) En el «Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados» del siguiente 30 de noviembre se publicó una «Resolución de la Presidencia sobre la forma en que se ha de prestar el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución previsto en los arts. 4 y 20 del Reglamento de la Cámara» la cual es de igual fecha. Esta Resolución consta de un Preámbulo o Exposición de Motivos, donde se afirma que «el acceso al ejercicio de los cargos y funciones públicas requiere en nuestro ordenamiento, de acuerdo con lo establecido por una larga tradición y por las normas vigentes, que el acto solemne de acatamiento a la Constitución se lleve a cabo con una fórmula ritual, simple, inequívoca e igual para todos». Se hace referencia a continuación a las fórmulas establecidas para el juramento o promesa de los funcionarios públicos, de los miembros de la Carrera Judicial, de los Magistrados del Tribunal Constitucional y de los Senadores. La fórmula prevista en el art. 11 del Reglamento del Senado, ha sido, igualmente, en el Congreso, la exigida para este acto, «avalada por el carácter normativo del uso parlamentario repetido e indiscutido». Añade la Resolución que «dentro del proceso de racionalización normativa seguido por la Cámara, procede ahora incorporar al Reglamento, por la vía de la aprobación de una Resolución de la Presidencia, la fórmula exclusiva y solemne mantenida hasta el presente, que los señores Diputados habrán de cumplimentar para adquirir la condición plena de tales y cuyo incumplimiento conllevará los efectos previstos en el párrafo segundo del art. 20 del Reglamento». Se dispone, así, en primer lugar, que la promesa o juramento prevista en los arts. 4 y 20 del Reglamento se efectuará de la siguiente manera: «El presidente preguntará al Diputado que haya de prestarlo: "¿Juráis o prometéis acatar la Constitución?". Dicha pregunta será contestada mediante la expresión "sí, juro", o "sí, prometo"». En segundo lugar, se dispone que la entrada en vigor de la Resolución tenga lugar el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales».

C) Al comienzo de la sesión plenaria del 4 de diciembre, que era la de investidura del candidato a Presidente del Gobierno, el Presidente del Congreso, dirigiéndose a la señora Aizpurúa, le preguntó: «¿juráis o prometéis acatar la Constitución?», respondiendo dicha señora: «Por imperativo legal, sí prometo». Iguales pregunta y contestación se produjeron en los casos de los señores Alcalde e Idígoras. A continuación, el Presidente declaró que la señora y los señores citados «al no haber utilizado la fórmula reglamentaria no han adquirido la fórmula reglamentaria no han adquirido la condición plena de Diputados», rogándoles que abandonaran el hemiciclo.

D) En la reanudación de la sesión, que tuvo lugar al siguiente día a las once de la mañana, hizo el Presidente un nuevo llamamiento y constatando la ausencia de la señora Aizpurúa y de los señores Alcalde e Idígoras manifestó: «Habiendo sido llamados doña Itziar Aizpurúa Egaña y don Jon Idígoras Guerricabeitia en tres sesiones plenarias, sin que hayan prestado promesa o juramento de acatar la Constitución, sus derechos y prerrogativas como Diputados quedan en suspenso hasta que se produzca la adquisición por los mismos de su plena condición de tales, conforme a lo previsto en el art. 20.2 del Reglamento de la Cámara».

Esta decisión fue revisada y anulada el mismo día, al considerarse que la sesión de investidura debía contarse como una sola, aunque se prolongase más de una jornada, y que a los Diputados Aizpurúa e Idígoras no debía contabilizárseles el primer requerimiento, el de la sesión constitutiva, dados los dramáticos hechos de la víspera (atentado en el restaurante del Hotel Alcalá de Madrid).

E) Iniciada la sesión del 12 de diciembre, se efectuó un nuevo llamamiento a la señora Aizpurúa y a los señores Alcalde e Idígoras, ninguno de los cuales se encontraba presente, por lo que habría de procederse a un tercer llamamiento en la siguiente sesión plenaria. Este llamamiento tuvo lugar el 20 de diciembre, no hallándose tampoco en el hemicycle los recurrentes, ante lo que el Presidente del Congreso declaró que, habiéndose celebrado tres sesiones plenarias sin que los referidos señores hubieran prestado juramento o promesa de acatamiento a la Constitución «de acuerdo con la fórmula reglamentaria establecida», los mismos «no tendrán, según lo dispuesto en el art. 20 del Reglamento de la Cámara, derechos ni prerrogativas hasta que se produzca la adquisición plena de su condición de Diputados».

3. La pretensión de amparo de los recurrentes descansa en la argumentación que, desenvuelta en su extenso escrito de demanda, inmediatamente se resume:

A) Comienzan los recurrentes por aludir a la cuestión del acatamiento a la Constitución en el Derecho Comparado, en nuestro Derecho histórico y en el ordenamiento español actual, para, a continuación, referirse a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esa cuestión en relación con los parlamentarios, citándose al propósito las SSTC 101/1983 y 122/1983. Según los recurrentes, esta doctrina evidencia una concepción de lo que implica el juramento ajena a su consideración como un compromiso que entraña una necesaria conformidad entre el fuero interno y el fuero externo. Ambas Sentencias participan de un concepto laxo sobre el compromiso y contenido del juramento, «en línea con la doctrina que afirma que ese juramento no se opone a que el parlamentario ejerza una facultad de crítica, de censura, ni de propaganda o acción política dirigida al cambio y sustitución de determinados valores, siempre que lo haga por procedimientos democráticos y en el respeto del procedimiento de revisión constitucional». En definitiva, las dos Sentencias mencionadas «parecen tratar de demostrar la irrelevancia sustantiva del juramento o promesa, subrayando su carácter de mera formalidad inocua desde un punto de vista ideológico, pues no le va a impedir o imposibilitar el proyectar el programa con el que fue elegido, aunque éste incluya un posicionamiento contrario al marco constitucional vigente».

Ha de observarse también que en la STC 101/1983 se afirma que el acatamiento «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» (fundamento jurídico 3.º). Esto supone, como apunta cierta doctrina científica, que para el Tribunal el significante lingüístico carece de la menor relevancia y no forma parte de la institución jurídica acatamiento. De otra parte, en la misma Sentencia el Tribunal, a la vez que utiliza la expresión «acatar formalmente la Constitución», señala que, derivándose directamente de la Constitución el deber de su acatamiento, el Reglamento del Congreso se limita, en su art. 20.1, 3.º, a «formalizarlo», «exteriorizarlo» o «darle forma» (*ibídem*). Es decir, el requisito es el de acatar la Constitución y no el juramento o promesa, que es una simple «exteriorización» que puede darse o no. Hay, pues, que distinguir el plano material y el formal, ya que es cosa bien distinta el deber de acatar la norma fundamental de manifestar la asunción de tal deber.

Finalmente, conviene recordar igualmente la afirmación de la STC 122/1983 (fundamento jurídico 4.º) en el sentido de que «las reservas internas que algunos pudieran tener al cumplimentar esa obligación son irrelevantes para el Derecho, que no puede entrar en el ámbito del pensamiento en tanto no se manifieste en conductas

externas». De ahí que resulte extraño ver al juramento, que fundamentalmente atañe al fuero interno, convertido en *condictio iuris*.

B) Dada la naturaleza del juramento o promesa y el concepto laxo que al respecto mantiene el Tribunal Constitucional, aunque se afirme que jurar es formalizar el acatamiento, ello desde un punto de vista jurídico es irrelevante, porque jurídicamente el juramento no tiene sanción, no compromete a nada y a nada podría obligar, limitándose su operatividad a casos como los examinados en las Sentencias citadas, en los que el juramento no había llegado a realizarse. Al no existir control jurídico sobre el cumplimiento del compromiso público, lo que acontece es que el derecho penaliza posturas basadas en la coherencia ideológica frente a aquellas otras «desleales». El acatamiento a la Constitución se traduce en un comportamiento cotidiano, y si realmente se da algún tipo de sanción o garantía eficaz frente a lo que supondría desacato a la Constitución por parte de los parlamentarios, aquélla procederá normalmente de la aplicación del régimen disciplinario, de la normativa penal o del Tribunal Constitucional a través del control de constitucionalidad de las leyes. En ese abanico de actuaciones debe encontrar la Cámara su medio de defensa como órgano, y esos mecanismos funcionan exactamente igual si el parlamentario ha prestado acatamiento formal como si no. Esta falta de operatividad del juramento o promesa se deriva de la propia naturaleza del requisito, que viene a introducir en los moldes de una organización jurídica y racional un elemento procedente y propio más bien de las sociedades primitivas, cuando, sin tener que acudir a tan obsoletas y arcaicas medidas, existen otros mecanismos para racionalizar el funcionamiento de las Cámaras.

C) En las Sentencias mencionadas se refiere el Tribunal a la especial posición de «sujeción activa» de los poderes públicos respecto de la Constitución y del ordenamiento jurídico, a diferencia de los ciudadanos privados, que ocupan una posición de sujeción pasiva. Pero no todos los poderes públicos son iguales, porque, aunque todos ellos emanan del pueblo (art. 1.2 C. E.), no todos son órganos representativos. La posición de los representantes viene derivada del hecho de la elección, dándose una fundamental diferencia entre la relación representativa y la relación funcional de servicios (diferenciación inexistente, en cambio, en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 30 de noviembre de 1989).

Ahora bien, de acuerdo con la STC 8/1985, la relación representativa es un presupuesto o condición para pertenecer al órgano parlamentario, pero puede no resultar título bastante para ser miembro de pleno derecho del mismo. Sin embargo, es evidente que «los requisitos que señalen las leyes» (art. 23.2 C. E.) para la integración en dicho órgano han de respetar esa naturaleza representativa, electiva, del parlamentario. Así, el Reglamento de la Asamblea no puede «introducir elementos disfuncionales a la relación representativa que supongan una burla al carácter electivo y representativo del cargo de parlamentario».

D) Tratan a continuación los recurrentes de la práctica seguida por la Junta Electoral Central con ocasión de la prestación de juramento por los Diputados al Parlamento Europeo. El art. 224.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral, introducido por la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, establece la obligación de exteriorizar el acatamiento a la Constitución y lo hace en la misma forma que el art. 20.1, 3.º, del Reglamento del Congreso. Pues bien: en los actos de acatamiento celebrados el 3 de julio de 1987 y el 10 de julio de 1989 se utilizaron por algunos europarlamentarios fórmulas diferentes del «sí, juro» o «sí, prometo», y todas ellas fueron dadas por válidas por la Junta, adquiriendo aquéllos la condición plena de Diputados. Cabe resaltar especialmente la admisión por la Junta de la fórmula «por

imperativo legal, sí prometo», así como la de cualquier otra fórmula que incluya de forma incondicional la de «sí, juro» o «sí, prometo».

E) Los demandantes se ocupan luego de lo que denominan análisis sintáctico interpretativo de la fórmula «por imperativo legal, sí prometo». Su conclusión es que en ningún caso la previa advertencia tiene un valor condicional de la posterior promesa que se realiza.

F) Sostienen después los actores que el acto parlamentario impugnado vulnera el art. 23.2, en relación con el art. 14, de la C. E., así como el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ApNDL 3626) y el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque se les ha impedido el acceso igualitario a la condición plena de Diputados, al denegarse la adquisición de la misma a pesar de haber cumplimentado los requisitos formales establecidos en el Reglamento del Congreso.

El art. 23.2 de la C. E., como las demás normas relativas a derechos fundamentales, debe ser interpretado «de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España» (art. 10.2 C. E.), entre los que se encuentra el Pacto de 1966, cuyo art. 25 determina:

«Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el art. 2.º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

... c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.»

La cuestión es, pues, si con el ordenamiento constitucional en la mano, y con la interpretación que de sus preceptos ha de hacerse conforme a los tratados internacionales, los recurrentes tienen derecho a prestar su juramento o promesa de acatar la Constitución en los términos realizados, o, dicho de otra manera, si el impedirles la adquisición de la condición plena de Diputados por no utilizar la fórmula reglamentaria supone una «restricción indebida» a su derecho a acceder al cargo en condiciones de igualdad.

G) La Constitución no exige el requisito del acatamiento para adquirir la condición de Diputado, el cual fue introducido por el Reglamento del Congreso. De otro lado, los Diputados electos de Herri Batasuna interpusieron en su día recurso de amparo, desestimado por la STC 101/1983. Todo ello está en el origen de la fórmula que se utilizó por los recurrentes en la sesión de 4 de diciembre de 1989, pues lo que pretendían era, simplemente, decir que seguían pensando que tenían razón al interponer el recurso contra el precepto del Reglamento que les exige el juramento o promesa de acatar la Constitución, pero que acatan dicho precepto y su interpretación por el Tribunal Constitucional.

En todo caso, lo importante para la adquisición plena de la condición de Diputado es que se preste la promesa o juramento repetidos y no las concretas palabras con que ello se exterioriza. Estaríamos ante una tarea de verificación formal y reglada de ese acatamiento por parte del Presidente del Congreso. El Presidente ha de constatar si se produce el acatamiento, y no desde el ejercicio de potestades discrecionales, que suponen la inclusión en el proceso de aplicación de la norma de estimaciones subjetivas, haciendo que el criterio de decisión deje de ser jurídico para convertirse en

político, sino desde el ejercicio de una potestad reglada en la que ha de prevalecer el criterio de la norma, que es que se produzca el acatamiento y que se haga de modo incondicional, y no que se plasme en dos concretas palabras. Así, el Presidente de la Cámara ha de verificar si se ha producido el acatamiento, pero sin un exacerbamiento del respeto a las formas que suponga impedir el ejercicio de un derecho fundamental como el del art. 23.2 C. E. Y ello además desde la concepción laxa que el Tribunal Constitucional ha determinado para la exteriorización del acatamiento.

Actuando con la rigidez formalista empleada con los recurrentes, debía haberse rechazado la fórmula «sí, juro y prometo», utilizada por los Diputados Vicente González Lizondo y Juan Oliver Chinivella, pues tampoco se atuvieron estrictamente al mandato reglamentario. ¿Y qué decir de la fórmula («juro o prometo») empleada por don Enrique Múgica al tomar posesión del cargo de Ministro de Justicia? Por su parte, el Diputado Ignacio María Oliveri Albisu, al día siguiente de responder «sí, prometo» afirmaba que «como Diputado de EA yo también acepto la Constitución por imperativo legal, aunque no lo diga».

H) El tema central a analizar consiste en si el inciso «por imperativo legal» que anteponen los recurrentes tiene un valor condicional sobre el acatamiento, dejando en suspense éste hasta que se cumpla el requisito o la condición enunciados. Y ello no sólo es insostenible desde la perspectiva sintáctica ya examinada, sino que supone entrar en el ámbito de las reservas mentales, las cuales son irrelevantes para el Derecho en tanto en cuanto no se manifiesten en conductas externas (STC 122/1983, fundamento jurídico 4.º). Nos hallaríamos ante una auténtica persecución del pensamiento, así como ante la introducción de criterios de oportunidad política en una cuestión que ha de resolverse en el más estricto ámbito de lo jurídico.

Por ello, y aunque es doctrina del Tribunal Constitucional que, cuando la queja por discriminación se refiere a los supuestos comprendidos en el art. 23.2 C. E., no resulta necesario invocar el art. 14 de la misma, también es cierto que tal invocación se hace precisa si la desigualdad se debe a alguno de los motivos concretos de discriminación expresamente vetados en dicho art. 14; y en este caso parece evidenciarse una discriminación por razón de opinión, motivada por los planteamientos políticos que defienden los representantes de Herri Batasuna.

Además, ha sido el Tribunal Constitucional quien, con sus SSTC 101/1983 y 122/1983, ha dicho que el acatamiento ha de hacerse por imperativo legal. Lo obvio y evidente no puede producir efectos que desnaturalicen la relación representativa. Solamente una interpretación subjetiva y antijurídica de los posibles contenidos de las tres palabras antepuestas al «sí, prometo», puede llevar al rechazo de la fórmula.

Lo acontecido en los actos de acatamiento ante la Junta Electoral Central por los parlamentarios europeos y la validez que ha dado la Junta a la fórmula «por imperativo legal, sí prometo» indica que los recurrentes cumplieron con el requisito del art. 20.1.3.º del Reglamento del Congreso, debiendo el Presidente de la Cámara haber declarado adquirida la plena condición de Diputados por parte de aquéllos. El Presidente debió asimismo, de conformidad con reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, atender al principio de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, y no establecer una «restricción indebida» del de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a la condición plena de Diputados, restricción que conlleva una evidente desproporción al vincular el pronunciamiento de la expresión «por imperativo legal» a la pérdida de derechos constitucionales como los recogidos en el art. 71 de la C. E., a la que hay que añadir la lesión de los derechos de

los representados, al quedar afectada la situación jurídica de éstos por la íntima relación que guarda el derecho de acceso a los cargos con el principio representativo consignado en el apartado primero del art. 23 C. E.

No existiendo, pues, condición, reserva ni limitación en la fórmula utilizada, es evidente que los Diputados electos de Herri Batasuna han formalizado y presentado su acatamiento a la Constitución, por lo que ha de darse por cumplido el requisito del art. 20.1.3.º del Reglamento del Congreso y, en consecuencia, declararse nulo el acto impugnado, al discriminar injustificadamente a los recurrentes e infringir de esa manera el art. 23.2 en relación con el art. 14 de la C. E., según la interpretación dada por la doctrina constitucional y la que dimana de las normas internacionales que regulan tales derechos.

I) El acto recurrido vulnera el art. 23.2, en relación con el 14, de la C. E., así como el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al aplicar a los recurrentes, y para acceder a la condición plena de Diputados, una norma reglamentaria relativa a la fórmula de acatamiento a la Constitución que no se aplicó, para igual trámite, a los restantes Diputados electos.

En efecto, los Diputados de Herri Batasuna no asistieron, en razón de los hechos acaecidos el día anterior, a la sesión constitutiva de la Cámara el 21 de noviembre de 1989. Esta circunstancia fue aprovechada por el Presidente para dictar, el 30 de noviembre, una Resolución *ad hoc* sobre el acatamiento que debían formular los recurrentes. Así, los demás Diputados prestaron su acatamiento en aquella sesión «en base, y sujetos solamente, a la redacción genérica del texto reglamentario de la Cámara», en tanto que, en la segunda sesión plenaria, a los Diputados de HB «se les impone una fórmula concreta que tiene su base en una previsión reglamentaria que ha entrado en vigor en el breve intervalo de tiempo existente entre ambos Plenos de la Cámara».

Los Diputados que asistieron a la primera sesión no estaban obligados ni a leer una fórmula ni a responder según un texto determinado, pues nada se decía al respecto en el Reglamento del Congreso, exigencia que sí se establece para los recurrentes, produciendo una evidente discriminación, pues se crea una nueva condición para el acceso al *status* de Diputado de pleno derecho.

J) Concluyen los actores su alegato dejando «constancia expresa de que, frente al mandato del art. 23.2 C. E. que establece una reserva legal para fijar los requisitos de acceso al cargo público, la modificación del Reglamento operada el 30 de noviembre de 1989 se ha producido por resolución de un órgano unipersonal, quien en base a la función supletoria que le otorga el art. 32.2 del Reglamento del Congreso, y lejos del mandato constitucional que exige la mayoría absoluta para la aprobación reglamentaria, ha realizado un acto de creación jurídico normativa de gran trascendencia, pues en definitiva ha establecido un nuevo requisito para poder ejercer derechos fundamentales ... La no adquisición de la condición plena de Diputado no se debe ya solamente al no acatamiento de la Constitución, sino a la no utilización de una concreta fórmula a la hora de exteriorizarlo, y ello por decisión del Presidente del Congreso».

4. La demanda finaliza con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se otorgue a los recurrentes el amparo solicitado, declarando la nulidad del acto impugnado, reconociendo el derecho de los recurrentes a acceder al cargo de Diputado en condiciones de igualdad, sin restricciones indebidas y mediante la fórmula de

acatamiento a la Constitución utilizada, y ordenando a la Presidencia del Congreso y demás órganos de la Cámara la adopción de las medidas necesarias para el restablecimiento de los actores en la plenitud de sus derechos, prerrogativas y funciones como Diputados, así como determinando, en su caso, los demás efectos que puedan ser oportunos como consecuencia de dicho otorgamiento de amparo.

Por medio de primer otrosí, interesan el recibimiento del procedimiento a prueba en relación con los actos de acatamiento celebrados ante la Junta Electoral Central de que se ha hecho mención en la demanda.

Asimismo, y por segundo otrosí, suplican que se acuerde la suspensión de la ejecución del acto recurrido sin afianzamiento ni condición, a fin de no impedir la efectividad de la pretensión de este proceso y de que puedan los recurrentes desarrollar la función representativa que les ha sido encomendada por el cuerpo electoral, toda vez que la ejecución ocasiona un perjuicio, con lesiones «reflejas» para los representados, que impediría luego, de ser otorgado el amparo a los recurrentes, el restablecimiento en la integridad de sus derechos, ocasionándoles un perjuicio que haría perder a aquél su finalidad.

5. Mediante providencia del pasado 12 de marzo, acordó la Sección admitir a trámite la presente demanda de amparo y, por ello, requerir del Congreso de los Diputados la remisión de certificación o fotocopia adverada de las resoluciones adoptadas en relación con la prestación de juramento o promesa de acatar la Constitución por parte de los demandantes, así como que se emplazara a dicha Cámara para que en el plazo de diez días pudiera comparecer, si así fuera su deseo, en este proceso y defender sus derechos.

Con otra providencia de igual fecha se resolvió formar la oportuna pieza para la tramitación del incidente sobre suspensión de la ejecución del acto impugnado y conceder a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal el plazo común de tres días para que alegasen lo que estimaran pertinente sobre tal suspensión, conforme determina el art. 56.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

6. En su reunión del 14 de marzo, el Pleno del Tribunal decidió recabar para sí, a propuesta del Presidente, y según dispone el art. 10 k) de la LOTIC, el reconocimiento de este recurso de amparo.

7. Por providencia del 21 de marzo, la Sección acordó tener por personado y parte al Congreso de los Diputados y a don León Martínez Elipe, Letrado de las Cortes Generales y Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la referida Cámara, como su representación y defensa, así como en virtud de lo dispuesto en el art. 52.1 de la LOTIC, dar vista de las actuaciones remitidas por el Congreso a las partes y al Ministerio Fiscal, al objeto de que, en el plazo común de veinte días, pudieran presentar las alegaciones que estimaran procedentes.

También el 21 de marzo se dictó providencia acordando oír a la representación del Congreso para que, a tenor de lo previsto en el art. 56.2 de la LOTIC y dentro del plazo de tres días, pudiera exponer lo que entendiésemos conveniente acerca de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, interesadas por los actores en el segundo otrosí de la demanda.

8. Efectuadas por las partes y el Fiscal las alegaciones que tuvieron a bien realizar en el incidente antes mencionado, el Tribunal, por Auto del siguiente 29 de marzo, acordó denegar la suspensión solicitada.

9. Con fecha de 6 de abril presentó el Ministerio Fiscal las alegaciones correspondientes al trámite procesal del art. 52.1 de la LOTC, en las que concluye que no procede otorgar el amparo impetrado por los recurrentes.

A) En efecto, en las consideraciones expuestas en la demanda se envuelven dos ideas, una referente a la exigencia misma del compromiso formal de acatar la Constitución y otra a la expresión concreta de este compromiso. Respecto a la primera, no cabe ahora plantearse cuestión alguna, habida cuenta de que la exigencia de juramento o promesa para el ejercicio del cargo de Parlamentario no es inconstitucional, pues tal asunto ya fue zanjado en la STC 101/1983. Así, la cuestión en este momento no puede estar sino en el hecho de exigir una fórmula invariable de prestar el acatamiento y rechazar cualquier otra. La dimensión constitucional del asunto hay que encontrarla en si el rechazo de la fórmula empleada por los actores, que se separó de la establecida, y la consiguiente privación, hasta que no rectifiquen, de su plena condición de Diputados, es lesiva del derecho que reconoce el art. 23.2 C. E.

El derecho de acceso a las funciones y cargos públicos lo es en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes. Sobre este segundo aspecto, no cabe duda de que, primero, el Presidente tiene facultades para obrar como lo hizo, pues el art. 32.2 del Reglamento le reconoce la facultad de interpretarlo y suplirlo; y, segundo, de que las resoluciones presidenciales así emitidas hay que incluirlas en el concepto a que se refiere el art. 27.2 d) de la LOTC, esto es, son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, equiparables a las leyes a estos efectos (SSTC 118 y 139/1988), con lo que queda claro que el requisito dispuesto para el ejercicio pleno del cargo de Diputado ha sido introducido por una disposición legal.

B) De otra parte, la Resolución del Presidente no introduce, según sostienen los demandantes, un elemento de disfuncionalidad, ni constituye un obstáculo irracional para el pleno ejercicio de un cargo público, suponiendo «una burla del carácter electivo y representativo del cargo de Parlamentario». Como ha precisado el Auto que deniega la suspensión del acto impugnado, éste «no priva ni podría privar a los actores de su condición de Diputados electos», ya que «no impediría que éstos readquiriesen la plenitud de sus derechos y prerrogativas como miembros del Congreso de los Diputados a partir del momento en que decidiesen cumplir el requisito que rechazan». Además, la fórmula introducida por la resolución presidencial es la misma que se dispone en el art. 11.2 del Reglamento del Senado, no habiendo entrañado para los demás Diputados ningún obstáculo «disfuncional» para adquirir el pleno ejercicio de su cargo.

Tampoco se puede achacar a la decisión del Presidente un mal uso de potestades discrecionales o un exacerbamiento del respeto a las formas impeditivo del ejercicio de un derecho fundamental. Aceptada la Resolución general, que no ha sido objeto en sí misma de ninguna impugnación, el acto concreto recurrido se limitó a aplicar en su literalidad dicha resolución.

C) En relación a la desigualdad que la demanda denuncia, ha de considerarse que la situación en que se encuentran los recurrentes es consecuencia de su propia decisión, pues sólo su empeño en apartarse de la fórmula taxativa que emplearon los demás Diputados electos ha provocado aquélla. El problema consiste entonces en determinar si existe una razón admisible de la posición singular mantenida por los recurrentes. Estos en ningún momento explicaron ante la Cámara la causa de su voluntad de introducir el añadido «por imperativo legal» a la promesa de acatamiento.

Añadido que, con toda evidencia, no es tan inocente como pretende presentarlo el escrito de demanda, que lo reduce a una mera cuestión de lógica. Las consecuencias derivadas de la negativa a aceptar la fórmula propuesta -a las que los interesados sabían que se iban a enfrentar porque fueron advertidos en el momento por el Presidente de la Cámara- muestran que no estamos ante un mero propósito de precisar lógicamente la promesa, sino de algo distinto. A algo de esto apunta la demanda cuando dice que lo que pretendían los recurrentes era, simplemente, decir que seguían pensando que tenían razón al impugnar el precepto reglamentario que les exige juramento o promesa de acatar la Constitución, pero que aceptaban dicho precepto y su interpretación por el Tribunal Constitucional. Es claro, sin embargo, que el momento de acatar formalmente la Constitución no es el propio para hacer reservas sobre un requisito legal cuya constitucionalidad ha sido declarada en resolución jurisdiccional, pretendiendo así resucitar algo definitivamente decidido.

Desde esta perspectiva, todo se reduce a una porfía de los recurrentes -en la línea seguida desde un comienzo por su partido- en no prestar un compromiso claro y directo de acatamiento; porfía que no puede traerse a este Tribunal bajo la aséptica capa de un planteamiento jurídico con invocación del art. 23.2 C. E. Así, la cuestión no hay que verla, en puridad, como privación de un cargo público, sino como la rebeldía a aceptar una Resolución reglamentaria que establece un requisito para el ejercicio pleno de dicho cargo, o, más exactamente, que determina la forma solemne de cumplir ese requisito implícito en la propia Constitución y expreso en el Reglamento de la Cámara. Si tal resolución general no ha sido impugnada y tiene el rango preceptivo suficiente, su incumplimiento no puede situarse en el ámbito del art. 23.2 como infracción del derecho que reconoce.

D) Las anteriores conclusiones hacen innecesario entrar a analizar con detenimiento los ejemplos de desigualdad que ofrecen los actores. Si la actuación del Presidente fue ajustada a la legalidad establecida, poco importa que en otras ocasiones se haya podido actuar de distinta manera, en especial si se trata de actuaciones ante órgano distinto. Se dice que un parlamentario europeo electo, del mismo partido que los recurrentes, prestó, acatamiento a la Constitución con la misma o parecida fórmula, pero el hecho de que no se hubiera previsto una fórmula precisa, y sobre todo el que no se prestase ante el Congreso, hace inservible el ejemplo.

Como tampoco puede obtenerse ninguna consecuencia válida del hecho de que los demás Diputados, en anterior sesión plenaria, prestasen su acatamiento sin que existiese la resolución presidencial estableciendo la fórmula exacta, que fue de fecha posterior a aquella sesión. No se dice que ninguno de estos Diputados prestase el compromiso de acatamiento en los mismos términos que pretendieron los recurrentes. La desigualdad se daría si se hubiera aceptado el empleo por aquéllos de la fórmula rechazada a éstos. La única desigualdad que aquí se puede apreciar es la perseguida por los demandantes de diferenciarse de los demás en su forma de acatar la Ley fundamental. Y para hacer valer esto -concluye el Fiscal- no es admisible invocar el derecho de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad.

10. La representación del Congreso de los Diputados formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el 14 de abril, al que adjunta diversos documentos y en el que expone la argumentación que seguidamente se resume.

A) Plantea primero el representante indicado una cuestión de orden procesal relativa a la firmeza del acto recurrido.

Según el art. 20.2 del Reglamento del Congreso, en materia de juramento se requiere la celebración de tres sesiones plenarias, transcurridas las cuales sin acatar la Constitución utilizando la fórmula establecida es cuando el acto parlamentario adquiere firmeza, y por tal circunstancia es en dicho momento, si no se adquiere la plena condición de Diputado, cuando se «suspenden» todos los derechos y prerrogativas de los miembros de la Cámara que no hayan jurado o prometido la Constitución. Pues bien, el acto de 4 de diciembre de 1989 no tiene firmeza, ya que en tal ocasión el Presidente se limitó a manifestar que en ese momento los ahora demandantes no habían adquirido la plena condición de Diputados, sin hacer referencia alguna a la suspensión de sus derechos, ya que aún se estaba pendiente de celebrar otras dos sesiones consecutivas, a efectos de que los actores acatasen la Constitución bajo la fórmula reglamentaria.

Tampoco el acto del 12 de diciembre de 1989 tiene firmeza porque todavía era preciso celebrar una tercera sesión. Es el Acuerdo de 20 de diciembre posterior el auténticamente firme, adoptado, como dice el art. 42 de la LOTC, conforme a las normas internas de la Cámara, es decir, el Reglamento del Congreso, y precisamente por tal firmeza es por lo que no solamente no adquieren la plena condición de Diputados, cuya advertencia se realizó el 4 de diciembre, sino que manifiesta las consecuencias de la inobservancia del juramento o promesa, como es la de «suspender de sus prerrogativas y derechos» a los actores.

Así, el presente recurso de amparo -interpuesto contra el Acuerdo de 4 de diciembre de 1989, pero no contra el de 20 de diciembre- está impugnando un «acto de mero trámite» que no es susceptible de protección jurisdiccional por esta vía, a lo que hay que añadir la incongruencia de que en la demanda se solicite que se reintegre a los recurrentes en la plenitud de sus derechos, prerrogativas y funciones, de los que no fueron suspendidos el 4 de diciembre de 1989, sino el 20 del mismo mes y año.

Al no haber sido objeto de impugnación el acto del 20 de diciembre, que era el acto firme, no solamente está consentido, sino que, además, concurre la causa de inadmisibilidad del art. 50.1.a), de la LOTC, en cuanto que la demanda incumple de manera manifiesta e insubsanable los requisitos del art. 42, al interponerse el recurso contra acto parlamentario no firme. Si se aceptase que este Acuerdo de mero trámite del 4 de diciembre es susceptible de impugnación separada, habría que constatar que el mismo no causó a los demandantes perjuicio alguno, salvedad hecha del abandono de la concreta sesión, que, en todo caso y de pretenderse su impugnación, situaría el debate jurídico no en el terreno de la adquisición de la condición de Diputado, sino en el de las reglas que rigen el desarrollo de cualquier debate parlamentario. En suma, los reclamantes siguieron, tras el 4 de diciembre, en idéntica situación jurídica que la que tenían antes de iniciarse dicha sesión, por lo que procede declarar la inadmisión del recurso.

B) Tras lo anterior, aborda la representación del Congreso el fondo del asunto, comenzando por aducir el fraude de ley en que, a su criterio, incurren los demandantes al formular su recurso, tanto por la trascendencia *ultra causam* de una eventual estimación del amparo pretendido -que afectaría no sólo al acto recurrido, sino también al Reglamento de la Cámara y a la Resolución de la Presidencia de 30 de noviembre de 1989-, cuando porque, bajo la cobertura de los arts. 14 y 23.2 de la C. E., lo que en realidad se persigue es la protección de derechos no fundamentales (las prerrogativas parlamentarias y los derechos correspondientes a las asignaciones económicas). Desde esta segunda perspectiva, el recurso no puede ser estimado, por no referirse a derechos y libertades de los comprendidos en los arts. 14 a 29 de la C. E.

C) Expone luego el representante del Congreso, con abundancia de datos, el tema del juramento en el Derecho comparado y en nuestro Derecho histórico, para pasar a analizar seguidamente el del juramento en el Derecho español vigente.

El acatamiento a la Constitución presupone una aceptación del «marco normativo» que pretende establecer un régimen democrático y la protección de los derechos y libertades fundamentales. Aceptación que no puede someterse a condicionamientos subjetivos particulares. Las motivaciones de los Diputados, al prestar juramento o promesa, sobre determinados contenidos de la Constitución no pueden servir de argumento para condicionar el acatamiento a la misma, en cuanto que han de actuar conforme a ella y al ordenamiento jurídico. Para la viabilidad de tales motivaciones se ofrece no sólo la posibilidad de utilizar todos los instrumentos parlamentarios de la Cámara, sino el cauce de la reforma constitucional, total o parcial.

El basamento jurídico establecido en la Constitución para consolidar un régimen democrático requiere un acatamiento constitucional incondicionado. Solamente si aquél no se acepta con una adhesión voluntaria y leal es cuando se procede a jurar o prometer, como si se tratase de una imposición legal.

Pues bien, el acatamiento a la Constitución que con carácter general se exige a todos los ciudadanos y poderes públicos en el art. 9.1 de la misma tiene sus manifestaciones concretas en el resto del articulado del texto fundamental, en leyes orgánicas o en normas parlamentarias. Con relación a los parlamentarios, el juramento o promesa se exige no sólo en los Reglamentos de las Cámaras, sino también en el art. 108.6 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, precepto que se encontraba vigente cuando los recurrentes se presentaron a las elecciones, por lo que tenían perfecto conocimiento previo del cumplimiento de tal obligación.

De otra parte, la generalidad del acatamiento a la Constitución no tiene el mismo alcance para los ciudadanos indiferenciados, que se encuentran, respecto de los poderes públicos, en una situación de «sumisión general», que para los que ostentan cargos oficiales, que se hallan en una situación de «sujeción especial», según distinción establecida en la STC 101/1983. Conforme a este principio, los miembros del Parlamento se obligan, al acatar la Constitución, a desarrollar una actuación positiva que requiere un «plus» respecto del deber general negativo de abstención que pesa sobre los ciudadanos. Actuación positiva que, aunque no suponga una adhesión ideológica ni una conformidad al total contenido de la Constitución, impide que el juramento o promesa se haga «por imperativo legal». El juramento o promesa, bajo este condicionamiento, supone «acatamiento impuesto», cuando el espíritu que informa el art. 9 de la C. E. es el de una «adhesión leal» como presupuesto para una actuación positiva de los miembros del Parlamento en el ejercicio de sus funciones. El juramento condicionado puede, incluso, significar una actuación no querida o contraria al texto constitucional, sobrepasando negativamente el deber general de abstención de cualquier actividad que pudiera vulnerar la Ley Fundamental requerido a todos los ciudadanos.

D) Continúa su alegato la representación del Congreso con el examen del acatamiento constitucional en el ámbito autonómico, estudiando más adelante la doctrina de este Tribunal expuesta en las SSTC 101 y 122/1983, doctrina de la que en absoluto se deduce, como pretenden los actores, que el Tribunal Constitucional participe de un concepto laxo en relación al compromiso y contenido del juramento, ni mucho menos que la fórmula para expresar el compromiso político de adhesión constitucional sea una mera fórmula inocua desde un punto de vista ideológico, puesto

que las manifestaciones de la libertad ideológica que consagra el art. 16 de la CE se han de armonizar con el cumplimiento del requisito establecido para acceder al cargo público.

E) La fórmula establecida por el Reglamento del Congreso, por la Resolución de la Presidencia y por el Reglamento del Senado es constitucionalmente irreprochable. En efecto, ambas Cámaras están perfectamente legitimadas para unificar una fórmula ritual, lo han hecho por el cauce normativo adecuado y con una medida a que se traduce en el establecimiento de una fórmula de máxima simplicidad, y han previsto la consecuencia jurídica del incumplimiento de la regla, que no es la privación de la condición de electo, sino la suspensión del ejercicio de sus derechos hasta tanto se cumplimente el requisito en la forma reglamentaria debida.

El elegido ostenta la condición de «Diputado electo» y la correspondiente acta, pero no por tal motivo se convierte en miembro activo de la Cámara. La representación no la ostentan, ni individual ni conjuntamente, los Diputados, sino las Cortes Generales. Lógicamente, son éstas las que a través de sus normas -ya se trate del Reglamento o de las Resoluciones presidenciales- pueden determinar con fuerza de Ley los requisitos o fórmulas para adquirir la plena condición de Diputado. Desde esta perspectiva, el jurar o prometer conforme a una determinada fórmula se convierte en una *condictio iuris* para poder disfrutar del estatuto jurídico parlamentario y ejercer las correspondientes funciones. El Reglamento del Congreso y la Resolución de 30 de noviembre de 1989, en ejecución del art. 9 de la C. E., no pretenden nada más que se manifieste voluntariamente una adhesión constitucional, mediante la utilización de la fórmula más sencilla de las existentes en el Derecho comparado. Esta fórmula, por cierto, ha sido la misma antes y después de tal Resolución, que no persigue otra finalidad que la de plasmar, en forma escrita, una costumbre vinculante existente en la Cámara. No es exacto, por tanto, que el establecimiento de la fórmula citada se haya producido tras la celebración de la sesión constitutiva de la IV Legislatura, ni que con anterioridad no existieran requisitos de forma a que debieran sujetarse los Diputados, ni normativa parlamentaria aplicable.

Tampoco es exacto que el juramento sea inocuo porque no va respaldado por sanción, que es la de suspensión del ejercicio de derechos. Asimismo, deben rechazarse las alusiones a formalismo o desproporción dirigidas a la existencia de tal sanción. El Presidente de la Cámara se limitó exclusivamente a declarar las consecuencias establecidas en el art. 20.2 del Reglamento, en el ejercicio de una función aplicativa de mera ejecución de la disposición parlamentaria. Además, no hay desproporción porque a los recurrentes no se les priva de sus derechos, ni se anula el acta electoral, sino que solamente se les suspende en el ejercicio de sus funciones parlamentarias y, en lógica consecuencia, también en la percepción de sus respectivas asignaciones económicas, porque no han cumplido la formalidad para adquirir la plena condición de Diputados. La suspensión alcanza también a sus prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, lo cual es completamente correcto, en cuanto que las mismas no constituyen un derecho subjetivo particular de los recurrentes, sino un *status* especial por razón de la función pública que desarrollan en la Cámara. Resulta evidente que quien no desempeña la actividad parlamentaria no ha de gozar de las aludidas prerrogativas.

En resumen, la norma que impone la fórmula del juramento existe y es plenamente legítima, dicha fórmula es proporcionada y no arbitraria y la consecuencia que el ordenamiento otorga a su desconocimiento es plenamente constitucional. Así se ha acreditado con las consideraciones anteriores y así basta para desmentir supuestas vulneraciones del derecho a acceder con igualdad a los cargos públicos.

F) Ahora bien, alegan los recurrentes que lo significativo es que se acate la Constitución y no las concretas palabras que se utilicen. El argumento en favor de la libertad de fórmula se redondea en la demanda con una apelación a la interpretación más favorable de la Presidencia para el derecho fundamental, lo que no viene al caso por el carácter reglado del acto presidencial, en relación con un derecho (art. 23 C. E.) cuyo contenido viene legítimamente determinado por la norma. También se alude por los actores a determinados precedentes que, según ellos, resultan reveladores de una flexibilidad a la que apelan a lo largo de la demanda. En ésta aparecen como tales precedentes determinados casos en que se ha jurado o prometido la Constitución con supuestas aclaraciones y condicionamientos que desbordaban la fórmula reglamentaria.

Mas, aparte de que no puede invocarse el precedente desde la ilegalidad, en relación con las particularidades del acatamiento constitucional admitido por la Junta Electoral Central ha de observarse lo siguiente: Primero, que los actos de la Junta no vinculan ni orientan los del Congreso de los Diputados; segundo, que, a diferencia de lo que ocurre en el Congreso y en el Senado, no hay fórmula tasada para el juramento de los europarlamentarios ante dicha Junta, de modo que no puede extrañar, ni, todavía menos, elevarse a categoría, el hecho de que se haya dado validez a expresiones que no han consistido en el puro y simple «sí prometo». Más aún, cuando la propia Junta ha declarado reiteradamente que es un mero aplicador de la norma, que no dispone de facultades normativas y, sobre todo, de una competencia general de autonormación como la que otorga a las Cortes Generales el art. 72 de la C. E.

G) Los demandantes acuden al análisis sintáctico tratando de demostrar que la expresión «por imperativo legal» tiene un carácter subordinado de la manifestación principal de adhesión a la Constitución contenida en la expresión «sí prometo». Sin embargo, nuestra fórmula reglamentaria de juramento se configura con una pregunta y una respuesta. Quien toma el juramento es quien dice lo que se va a jurar; quien lo presta se limita a decir «sí juro» o «sí prometo», de forma que el sentido de la respuesta se encuentra en la pregunta. Los recurrentes dicen que han utilizado la fórmula del juramento, que consiste en pronunciar las palabras «sí prometo», pero no es así. La fórmula del juramento está integrada por la respuesta a una pregunta cuyo presupuesto es el acatamiento puro y simple de la Constitución. Si se responde introduciendo la expresión «por imperativo legal», se desconecta la respuesta de los presupuestos de la pregunta.

Toda pregunta se formula, en efecto, para aclarar una duda. Cuando se pregunta a los Diputados si acatan la Constitución, tal pregunta sólo tiene sentido para despejar cualquier duda sobre reservas mentales en el acatamiento de la misma. La respuesta, pues, tiene que ser clara e inequívoca, lisa y llana. Si, por el contrario, se introducen elementos ambivalentes, cualquiera que éstos sean, no se responde a la pregunta, es decir, no se despeja la duda que constituye el presupuesto de toda pregunta y, por consiguiente, no se formula el juramento.

Podrá debatirse si es o no conveniente la exigencia del juramento, pero una vez que se ha optado por exigirlo y una vez que el Tribunal Constitucional ha ratificado que tal exigencia no contradice la Constitución, es obvio que el juramento debe cumplir su objetivo: Aclarar pública y solemnemente que se acata sin reservas la Constitución. Esto es, eliminar la duda sobre tal acatamiento.

Los recurrentes entienden que la exigencia sin condicionamientos, bajo una concreta fórmula, de jurar o prometer el acatamiento de la Constitución supone entrar en el ámbito de las «reservas mentales», lo que significaría una auténtica persecución

del pensamiento. Argumentación verdaderamente insólita e inexacta, porque el cumplimiento de una formalidad de adhesión voluntaria a la Constitución no prejuzga, como ha declarado el Tribunal Constitucional, que haya de exigirse una ideología determinada o una conformidad a su total contenido. La exigencia de una fórmula para acatar la Constitución, como requisito meramente jurídico, deja a salvo todo lo relativo al «fuero interno» de los que juran o prometen, aunque, lógicamente, trata de salir al paso de la «simulación». Esto supone la adhesión voluntaria al marco constitucional democrático, lo que requiere una identidad entre las palabras manifestadas y las acciones desarrolladas en la sociedad por quienes han prometido su acatamiento. Así se pone de manifiesto en la STC 122/1983, donde se señala que «la fidelidad a la Constitución puede entenderse como el compromiso de aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico, en tanto existe, y a no intentar su transformación por medios ilegales», y donde se dice que las reservas internas que algunos pudieran tener al cumplimentar esa obligación son irrelevantes para el Derecho, que no puede entrar en el ámbito del pensamiento, en tanto no se manifieste en conductas externas.

El propio análisis lingüístico en que los recurrentes quieren apoyarse requiere que, además de una correlación entre pregunta y respuesta, haya una correlación entre las palabras y las acciones. Y es aquí donde no puede por menos que aludirse al contexto en el que se produce el juramento irregular que ahora pretende sanarse en trámite de recurso de amparo. Contexto que permite responder a la sencilla pregunta en la que reside toda la explicación de la divergencia entre palabras y acciones que se produce notoriamente en este supuesto: ¿cuál es la razón que impide a los recurrentes contestar la simple fórmula ritual en los términos reglamentarios y que les lleva a renunciar al ejercicio de sus funciones parlamentarias con tal de no acatar dicha fórmula?

La razón no es otra que la explicitada por los recurrentes en la rueda de prensa celebrada tras abandonar el hemiciclo el 4 de diciembre de 1989: «el rechazo a la Constitución, porque niega el derecho inalienable e imprescriptible a la autodeterminación de los pueblos ...»; por tal circunstancia «no aceptan la medida adoptada por el Presidente de la Cámara», requiriéndoles para que digan lisa y llanamente «sí juro» o «sí prometo», motivo por el cual utilizan la expresión «por imperativo legal»; «porque tienen un mandato muy específico de las bases de Herri Batasuna para adquirir la condición de Diputados» mediante la fórmula que emplearon en la sesión de dicho día.

De ello se deduce la inadecuación entre las palabras empleadas -al expresar «sí prometo»- y su constatación en la realidad social; precisamente para dejar a salvo esta discordancia es por lo que sustancializan la expresión «por imperativo legal».

H) Los demandantes, en fin, sostienen que se ha producido una vulneración del principio de igualdad. Ahora bien, el acto impugnado no efectúa discriminación alguna por razones de opinión. Además, no puede apelarse al principio de igualdad por quienes son precisamente los causantes de la eventual desigualdad. De otra parte, no se ha colocado a los recurrentes en situación discriminatoria en relación con los restantes Diputados por razón de la fecha en la que se dicta la Resolución de 30 de noviembre.

Desde la perspectiva del art. 14 C. E., no hay ninguna discriminación para los actores, sino que, antes bien, son ellos los que pretenden discriminar a los demás miembros de la Cámara, mediante la exigencia de «especialidades» en la forma de adherirse a la Constitución. Tampoco se ha infringido el art. 23 de la C. E., pues el requisito legal para acceder a la condición de Diputado es el establecido en las normas

parlamentarias y ya se ha acreditado que no cabe estimar que por el acto impugnado haya habido violación de las condiciones legales para acceder al cargo público adquiriendo plenamente aquella condición. Por otro lado, no puede impetrarse el principio de igualdad desde la ilegalidad. Aquí quienes están dentro de la legalidad son todos los parlamentarios que han jurado o prometido acatar la Constitución, en tanto que la situación de ilegalidad se encuentra en los actores, que han rechazado la adhesión a la Constitución en la forma establecida y quieren ampararse en ciertos precedentes de impropio invocación.

La Resolución de 30 de noviembre de 1989 lo que ha querido precisamente es evitar posibles pretensiones de tratamiento desigual, apoyándose tanto en el Reglamento del Senado como en la práctica, transformada en costumbre en el Congreso, a fin de someter a un trato igual a todos los Diputados en lo que respecta al acatamiento constitucional. Por ello, no cabe sostener que de un acto de mera ejecución y aplicativo como el de 4 de diciembre de 1989 pueda resultar violación del art. 14 C. E. (porque de haber discriminación es para el resto de los Diputados) o del art. 23.2 C. E., al establecer la Resolución citada un criterio de igualdad para acceder a la condición de Diputado.

Ha de destacarse, finalmente, que tal Resolución, aprobada tras la celebración de la sesión constitutiva y con carácter previo a la presencia en la Cámara de los Diputados de Herri Batasuna, no tenía ni por contenido ni por fin discriminar a éstos con una fórmula diferencial de juramento exclusiva para los mismos. La Resolución no pudo dictarse antes de aquella sesión sencillamente porque ninguno de los órganos que intervienen en su aprobación había podido constituirse (Presidente, Mesa y Junta de Portavoces). La fórmula establecida en la Resolución no pretende discriminar a nadie, porque es la misma que, con fundamento en la costumbre parlamentaria, se ha exigido a todos los Diputados. Es, por tanto, la que se utilizó en la sesión constitutiva y la que, en idénticos términos, se ha utilizado por el Diputado que acudió a la sesión de 4 de diciembre al tiempo que los recurrentes (señor Molina) y por todos los que han jurado con posterioridad a dicha fecha. Por último, la razón de que se dictase tal resolución consiste en que se había puesto en duda la eficacia jurídica de este precedente a través de diversas manifestaciones públicas; o sea, cuando estaba en cuestión el elemento de la *opinio iuris* imprescindible para la existencia de la costumbre jurídicamente vinculante, se dicta la Resolución de la Presidencia.

Concluye su muy extenso alegato la representación del Congreso con la súplica de que se dicte Sentencia por la que: 1.º) se declare la inadmisibilidad del recurso por impugnar un acto no firme; 2.º) de no aceptarse la concurrencia de tal excepción procesal, se declare no haber lugar a otorgar el amparo impetrado por los recurrentes, por falta de violación alguna de derechos fundamentales protegidos constitucionalmente.

Por medio de otrosí, la representación indicada «no estima que sea preciso el recibimiento del recurso a prueba, tanto por innecesario, ya que no se niegan los antecedentes de la Junta Electoral Central a que se refiere la demanda, cuanto por impropio, al no tratarse de supuestos que puedan considerarse como precedentes parlamentarios del Congreso de los Diputados; salvo que se negase la veracidad de los documentos aportados en cuyo supuesto podría recibirse el pleito a prueba al solo efecto de su autenticación». Suplica, en consecuencia, que se declare no haber lugar a recibir el recurso a prueba, salvo que por lo expuesto fuese preciso confirmar los documentos aportados.

11. Los solicitantes de amparo presentaron su escrito de alegaciones el 18 de abril, en el que argumentan lo siguiente:

A) Entre los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, el de participar en los asuntos públicos, como elector (art. 23.1) o como elegido (art. 23.2), aparece, en virtud del carácter democrático del Estado, como un elemento básico de todo el sistema constitucional (STC 26/1990). Cabe recordar asimismo que, según reiterada doctrina de este Tribunal, el art. 23.2 C. E. garantiza el derecho de sufragio pasivo, de acuerdo «con los requisitos que señalen las leyes» y que «la interpretación de esos requisitos, que, en cuanto afecte al ejercicio de derechos fundamentales, posee dimensión constitucional, debe realizarse también según reiterada doctrina de este Tribunal, en la forma más favorable al ejercicio de los derechos» (STC 168/1989).

Tal y como se indica la STC 26/1990 «el respecto a la efectividad de los derechos fundamentales impone una interpretación y aplicación de las normas lo más favorable posible a tal efectividad». En el presente caso, impedir la adquisición de la condición plena de Diputado de los recurrentes por añadir la proposición «por imperativo legal» a la respuesta «sí prometo» supone adoptar una decisión que afecta negativamente a los derechos reconocidos en el art. 23.2 C. E. y que carece de justificación a la luz de la normativa vigente, en la que lo fundamental es prestar el acatamiento, y no la concreta fórmula que se utiliza; al menos, cuando esa fórmula no supone limitación, condición o reserva.

B) El acto impugnado entraña, sin duda, la negación del ejercicio y efectividad del derecho que a los recurrentes reconoce el art. 23.2 C. E., así como también, y de manera refleja, el de los votantes, cuya voluntad queda suprimida e invalidada; voluntad cuyo mantenimiento debe constituir criterio preferente a la hora de interpretar y aplicar las normas electorales, según la repetida STC 26/1990. Esta misma Sentencia señala que «no cabe hacer depender la eficacia de los votos válidamente emitidos de irregularidades o inexactitudes menores», lo que en este caso se traduce en que no puede hacerse depender la adquisición de la condición plenaria de Diputado de un aspecto formal, como es el añadido de las tres palabras que realizaron los recurrentes, y más cuando tras ellas se formaliza el acatamiento de manera incondicional.

C) Otro de los criterios hermenéuticos aplicados por este Tribunal es el de la necesaria proporcionalidad entre un acto y sus consecuencias cuando éstas afectan a derechos fundamentales. Aquí, no afectando a la prestación del acatamiento a la Constitución las tres palabras referidas, la decisión del Presidente del Congreso implica una desproporción manifiesta, al no haber ponderado adecuadamente los derechos fundamentales en juego y privar a los recurrentes de los derechos y prerrogativas que como Diputados les corresponden.

D) También en relación con la invocada vulneración del art. 23.2 de la C. E., ha de señalarse que acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes «incluye la prohibición de cualquier impedimento a dicho acceso que no haya sido legalmente previsto de modo expreso. Ello significa ... que una interpretación errónea de la legalidad que determine la imposibilidad de acceder al cargo de Diputado o Senador, implicaría sin duda la lesión de aquel derecho fundamental» (STC 25/1990, fundamento jurídico 6.º).

La inexistencia de previsión legal sobre el acatamiento a la Constitución de los Diputados electos hasta la Resolución de la Presidencia de 30 de noviembre de 1989 y el principio de respeto a la efectividad de los derechos fundamentales imponían una

interpretación de las normas favorable a que en la sesión constitutiva fuera válida la fórmula luego empleada por los recurrentes.

El principio de igualdad del art. 14, expresamente recogido en el art. 23.3, exige que no se impongan nuevos requisitos a los recurrentes por el hecho de realizar el acto ritual unos días después, máxime cuando la no ejecución del mismo en aquella sesión se debió al asesinato de un compañero electo y a la lógica imposibilidad de llevarlo a cabo que ello comportaba.

Tras dar por reproducidos los argumentos contenidos en el escrito de demanda, concluyen los recurrentes suplicando que se tenga por evacuado el trámite de vista y alegaciones conferido y que, una vez recibido el recurso a prueba y después de los trámites procedentes, se dicte por el Tribunal Sentencia otorgando el amparo solicitado. Por medio de otrosí, reiteran los actores la petición de recibimiento a prueba formulada en la demanda.

12. Mediante Auto de 16 de mayo de 1990, resolvió la Sección denegar la solicitud de recibimiento a prueba interesada por los actores.

13. Por providencia de 19 de junio de 1990, se acordó señalar el día 21 del mismo mes para deliberación y votación de esta Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La representación procesal del Congreso de los Diputados solicita la inadmisión del recurso por ir éste dirigido contra un «acto de mero trámite» (el Acuerdo de 4 de diciembre de 1989) que no pudo producir lesión alguna porque en nada alteró la situación jurídica de los recurrentes, a quienes sólo un acto posterior (el Acuerdo de 20 de diciembre siguiente) privó de sus derechos y prerrogativas «hasta que se produzca la adquisición plena de su condición de Diputados». Como es obvio, es esta excepción la primera cuestión sobre la que hemos de pronunciarnos.

Nuestro pronunciamiento no requiere, sin embargo, muy largo análisis. Es cierto, en efecto, que sólo la declaración efectuada por la Presidencia del Congreso en la sesión del 20 de diciembre suspende los derechos y prerrogativas que a los recurrentes corresponden como Diputados, en tanto que éstos no adquieran la plena condición de tales, pero esa declaración no hace sino extraer las consecuencias que necesariamente, por el simple transcurso del tiempo, o más precisamente, por haberse efectuado en vano dos llamamientos sucesivos, se siguen del Acuerdo de 4 de diciembre, que rehusó a los recurrentes la condición plena de Diputados por entender que éstos no habían prestado la promesa o juramento de acatar la Constitución, y que era firme desde el momento de su adopción.

No cabe considerar en modo alguno como «acto de mero trámite» un acto que niega a Diputados electos la «condición plena» de Diputados y les priva ya del derecho a asistir a las sesiones de la Cámara en tanto no accedan a cambiar su criterio sobre el modo de cumplir el requisito reglamentario del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, es decir, a realizar un nuevo acto que elimine las consecuencias que, de otro modo, se siguen del anterior, ni puede sostenerse, como con alguna incorrección lógica se afirma también para argumentar la excepción de inadmisibilidad, que sólo el 20 de diciembre adquirió firmeza el Acuerdo de 4 de

diciembre, que de ser «acto de mero trámite» pasa así a ser considerado como acto sujeto a condición o plazo.

El Acuerdo de 4 de diciembre no desplegó, ciertamente, todos sus efectos hasta el día 20 del mismo mes y los recurrentes siguieron efectivamente gozando de sus derechos y prerrogativas en el período que medió entre ambas fechas, pero esa dilación no permite considerar como causa de lesión, si lesión existe, una declaración que se limita a constatar que ha transcurrido el tiempo del que los recurrentes disponían para cumplir un requisito que ellos tienen ya por cumplido. Por esa misma razón no cabe considerar incongruente la petición que los recurrentes también hacen de que se les restablezca en la plenitud de los derechos y prerrogativas que como Diputados les corresponden, pues ese restablecimiento sería también, en su caso, una consecuencia obligada. El origen de la supuesta lesión está correctamente fijado por los recurrentes en el Acuerdo de 4 de diciembre y en consecuencia la excepción opuesta a la admisión del recurso ha de ser rechazada.

2.Sentado lo anterior, resulta obligado atender a continuación a la primera de las objeciones a la estimación del recurso que la representación del Congreso de los Diputados hace en su escrito de alegaciones (apartado C, I), pues aunque formulada, según queda dicho, para apoyar la desestimación del recurso, no su inadmisión, se funda en razones que de ser acogidas llevarían a una decisión de este género, sin entrar en el fondo de la cuestión debatida.

Lo que en este punto se aduce es, efectivamente, en primer lugar (apartado C, I.1 a I.3), que aunque el recurso se dirige contra un «acto de aplicación», su estimación no afectaría sólo al acto impugnado, sino también al Reglamento de la Cámara (arts. 4 y 20.1.3.º y 20.2) y a la Resolución de la Presidencia de 30 de noviembre de 1989; en segundo término (apartado C,I.4) que el amparo no tiene por objeto derechos fundamentales, de los que en modo alguno han sido privados los recurrentes, sino derechos (especialmente al percibo de una asignación económica) y prerrogativas que no tienen aquel carácter y que no son ni siquiera, en rigor, en el caso de las prerrogativas, derechos que personalmente les correspondan, sino simple participación en las prerrogativas de las que institucionalmente es titular la Cámara.

Esta argumentación, que reproduce sin cambios significativos la que la misma representación ya hizo para postular la inadmisión del recurso de amparo 164/1983, debe ser rechazada por las mismas razones que ya en aquella ocasión dimos en nuestra STC 101/1983 (fundamento jurídico 1.º). Ni la afirmación que en el presente caso se hace de que «no se formula una excepción de carácter procesal, sino una alegación de fondo», ni la calificación del recurso de amparo como un «fraude legal» pueden empañar la evidencia de que se intenta hacer valer, una vez más, las causas de inadmisión que nuestra Ley Orgánica tipifica en los apartados 1, a) (en relación con el art. 42) y 1, b), del art. 50, y que, de acuerdo con una doctrina mantenida sin cambios desde aquella Sentencia hasta el presente (vid. entre otras, STC 122/1983, ATC 244/1986, STC 118/1988) no concurren en casos como el presente.

Es cierto que, como venimos sosteniendo desde nuestra Sentencia de 18 de diciembre de 1981 (STC 41/1981), cuando la petición de amparo se dirige contra un acto de aplicación de un precepto legal al que no se reprocha desviación alguna de lo allí previsto, el recurso de amparo implica un ataque indirecto a la constitucionalidad del precepto mismo y que esta misma consecuencia se produce también cuando el objeto del recurso es un acto de aplicación de una norma con valor de Ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la Ley como son los Reglamentos Parlamentarios

(SSTC 101/1983 y 122/1983 y otras muchas), pero las posibilidades de impugnación que así se abren no son una aberración o una consecuencia no querida por el legislador. Este, que está tan vinculado por la Constitución como el resto de los poderes públicos (art. 9.1 C. E.), la ha previsto expresamente al habilitar (art. 55.2 LOTC) un procedimiento que articula, para estos supuestos, la competencia de las Salas y del Pleno de este Tribunal y que por eso mismo resulta en alguna medida redundante en aquellos recursos de los que, como en éste sucede, conoce directamente el Tribunal en Pleno por haberlo recabado para sí en uso de lo dispuesto en el art. 10, k), LOTC. El hecho de que, cuando se opera de este modo, la decisión sobre la constitucionalidad del precepto impugnado pueda considerarse ya, en cierto modo, predeterminada, es tan intrascendente para cuestionar la admisibilidad de un recurso de amparo como el hecho, que también la representación del Congreso de los Diputados señala, de que, tratándose, como a su juicio es aquí el caso, de normas autoaplicativas, la invalidación del acto de aplicación equivale, sin más, a la invalidación de la norma aplicada. Prescindiendo de la consideración evidente de que no puede calificarse de autoaplicativa una norma que por sí misma no limita, ni prohíbe, ni faculta y que requiere por tanto, para producir su efecto, de un acto de aplicación, es claro que el resultado que así se produce se origina en la naturaleza de la norma y no en el uso, pretendidamente torticero de la vía procesal utilizada.

Por último, y en lo que toca a la afirmación de que los derechos en los que los recurrentes pretenden ser restablecidos no tienen naturaleza de derechos fundamentales, la misma consideración que la representación del Congreso hace de que la alegada vulneración de los derechos a la igualdad y al acceso a los cargos públicos es la *causa petendi* del recurso nos excusa de toda respuesta, pues, como es evidente, la admisibilidad del recurso de amparo viene determinada por la naturaleza de los derechos cuya violación se aduce como causa de la petición que se nos hace, sin perjuicio de que la petición misma incluya el restablecimiento de unos derechos y prerrogativas que, por lo demás, el propio Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 6 a 11) considera propios de éstos.

3. Los derechos fundamentales que los recurrentes aducen en apoyo de su petición de amparo son los que nuestra Constitución garantiza en sus arts. 14 y 23.2, entre los cuales media, como es bien sabido, una estrecha relación, en razón de la cual dijimos ya en nuestra Sentencia de 23 de abril de 1986 -STC 50/1986; en el mismo sentido SSTC 84 y 86/1987 y 10/1989- que cuando la queja por discriminación se plantea respecto de los supuestos contenidos en el art. 23.2 y no se dice producida por la utilización de alguno de los criterios expresamente prohibidos por el art. 14, será aquel artículo (el 23.2) el que se habrá de tomar en consideración, de manera que se excusa la referencia al 14. En aplicación de esta doctrina cabría pensar que podríamos prescindir, en el análisis que sigue, de la supuesta lesión autónoma del principio de igualdad. No es así, sin embargo, pues aunque los recurrentes enfatizan en su demanda la relación entre ambos preceptos constitucionales (así en el encabezamiento de los apartados VIII y IX de los fundamentos de Derecho y en el I de los que incluyen bajo la rúbrica de «Procedencia del recurso y cumplimiento de los requisitos procesales»), también sostienen (en el mismo fundamento VIII) que han sido objeto de discriminación por razón de opinión, es decir, por aplicación de uno de los criterios expresamente mencionados en el art. 14 C. E. lo que, de acuerdo con la doctrina que acabamos de mencionar debería ser objeto de consideración separada.

En el resto de sus alegaciones los recurrentes se refieren siempre al art. 14 en relación con el 23.2 de modo tal que, efectivamente, es este último el que ha de

determinar el punto de vista de nuestro análisis. Esta simplificación de la perspectiva no reduce, sin embargo, la complejidad de la tarea, pues son muchas y muy distintas las razones que los demandantes de amparo aducen para sostener la afirmación de que han visto violado su derecho a acceder en condiciones de igualdad a la condición plena de Diputado, de acuerdo con los requisitos señalados en las leyes y distintos también los actos de la Presidencia de la Cámara (Resolución de 30 de noviembre de 1989 y Acuerdo de 4 de diciembre siguiente, adoptado en aplicación de la anterior) en los que cabe ver el origen de tal lesión.

Antes de entrar en el análisis concreto de los argumentos con los que se afirma, de una parte, y se niega, de la otra, la existencia de tal lesión, conviene precisar algunas ideas en cuanto a la naturaleza y el significado de la obligación de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución. A esta tarea consagramos el punto siguiente de estos fundamentos.

4. Punto de partida obligado de nuestra reflexión ha de ser, claro está, la doctrina establecida en nuestras anteriores Sentencias sobre el tema (SSTC 101/1983, 122/1983 y 8/1985) que aunque producidas todas ellas respecto de supuestos que son, jurídicamente, distintos del actual (en las dos primeras de las Sentencias citadas los recurrentes se habían negado lisa y llanamente a prestar juramento o promesa en forma alguna y en la tercera, cuyos actores no eran parlamentarios, sino concejales, habían empleado fórmulas radicalmente distintas de la establecida por el Real Decreto 707/1979), despejan ya toda duda sobre la licitud constitucional de la exigencia de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución como requisito para el acceso a los cargos y funciones públicos, e incluso sobre la suficiencia de los Reglamentos parlamentarios, para imponerla.

Ambos extremos son admitidos ya, por lo demás, como Derecho vigente por todas las partes del litigio, que, dentro de él, no los ponen en cuestión.

La exigencia de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución como requisito imprescindible para alcanzar en plenitud la condición de Diputado no viene impuesta, pues, por la Constitución, pero como acabamos de señalar, tampoco es contraria a ella. Ha sido establecida por una decisión del legislador (art. 108, 6.º de la Ley Orgánica 5/1985) y antes que por él, por el Congreso de los Diputados, en uso de la autonomía reglamentaria que la misma Constitución (art. 72.1) le otorga, actuando, el uno y el otro, dentro del ámbito de libertad para la creación jurídica que constitucionalmente les corresponde.

Sobre la conveniencia política de imponer estas obligaciones pueden mantenerse opiniones dispares, pues, como acabamos de recordar, tratándose de una decisión legislativa o reglamentaria, tan legítima es, desde el punto de vista constitucional, la postura de quienes propugnan como la de quienes la estiman inadecuada o anacrónica. Esta elemental consideración nos permite prescindir de las extensas consideraciones de Derecho comparado que se contienen tanto en la demanda como en las alegaciones del Congreso de los Diputados, pues sea cual fuera la tendencia discernible entre los Estados occidentales en cuanto a la exigencia de juramento o promesa de acatamiento constitucional, el hecho es que esta exigencia está impuesta en nuestro Derecho positivo de conformidad con la Constitución.

Como es evidente, la obligación de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución no crea el deber de sujeción a ésta, que resulta ya de lo que dispone su art. 9.1 y aunque pueda entenderse que lo refuerza, creando un vínculo suplementario de índole religiosa o moral, esta vinculación más fuerte en el fuero interno no tiene, como

tal, trascendencia jurídica ni es, en consecuencia, la finalidad perseguida por la norma legal o reglamentaria que la impone. Tanto la Ley (art. 108 L. O. 5/1985) como los Reglamentos parlamentarios introducen esta obligación como un requisito formal que han de cumplir quienes han recibido el mandato popular para el acceso al ejercicio pleno de la función de Diputados o Senadores. Su eventual incumplimiento no priva, en consecuencia, de la condición de Diputado o Senador, para la que no hay otro título que la elección popular, sino sólo del ejercicio de las funciones propias de tal condición y, con ellas, de los derechos y prerrogativas anexos.

El Derecho parlamentario es perfectamente congruente con esta naturaleza y en consecuencia, los Reglamentos de ambas Cámaras, que mantienen abierta durante toda la duración de la legislatura la posibilidad de que cumpla con la mencionada obligación quien al comienzo de aquélla no lo hizo, ni contienen previsión alguna para el supuesto de que un miembro de una u otra Cámara anuncie formalmente su decisión de considerarse desligado del juramento o promesa prestados, o explique, dentro o fuera del recinto parlamentario, las razones por las que lo asumió, ni, menos aún, contemplan la posibilidad de adoptar medida alguna frente a aquellos Diputados o Senadores que lleven a cabo acciones, que, en la opinión general o mayoritaria de las Cámaras, puedan entenderse incompatibles con la sumisión o el respeto a la Constitución. Cuando esas acciones puedan encuadrarse en alguno de los supuestos tipificados en los arts. 21 y 22 del Reglamento del Congreso de los Diputados procederá la suspensión en el ejercicio de los derechos y deberes parlamentarios o incluso la pérdida de la condición de Diputado, pero la causa de tal efecto será entonces la conducta tipificada, no la ruptura del compromiso adquirido.

Si, como ya hemos dicho, la exigencia o promesa de acatamiento a la Constitución como requisito para el acceso a los cargos y funciones públicas no es contraria a los derechos fundamentales que la misma Constitución consagra, especialmente, en lo que aquí importa, en los dos apartados de su art. 23, tampoco puede ignorarse que los términos en los que tal exigencia se hace pueden ser tales que la invaliden, pues cuando se trata de cargos y funciones públicas cuya naturaleza esencial viene establecida por la Constitución o es deducible de ella «los requisitos que señalen las leyes» sólo son constitucionalmente admisibles en la medida en que sean congruentes con ella, como hemos declarado en repetidas ocasiones y recientemente en nuestra Sentencia del pasado 15 de febrero (STC 24/1990, fundamento jurídico 2.º).

La anterior observación conduce necesariamente al análisis de las diferencias que median entre las funciones representativas y las que no tienen este carácter, sea cual fuese la altura de las mismas y su importancia para el Estado.

Quien accede a un cargo no representativo, por alto que éste sea y por trascendental que resulte la función que ha de desempeñar, actúa sólo en nombre propio. Muy otra es, por el contrario, la situación en la que se encuentran los representantes electos, pues en el acto de la elección los electores sean cuales sean los intereses u opiniones que los mueven, actúan como ciudadanos, partes del pueblo español titular de la soberanía, cuya voluntad es la voluntad general.

La obligación de prestar formalmente acatamiento a la Constitución sólo puede imponerse a quienes han sido elegidos para el desempeño de funciones representativas teniendo en cuenta que éstos han de cumplirla precisamente porque han solicitado y obtenido el voto de los electores para orientar su actuación pública dentro del marco constitucional en un sentido determinado. Como ya dijimos en nuestra Sentencia de 27 de mayo de 1985 (STC 32/1985, fundamento jurídico 2.º) «la inclusión del pluralismo

político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 C. E.) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6 C. E.), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes». Como, en otro contexto ha dicho el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (Sentencia de 2 de marzo de 1987, en el asunto Mathieu-Mohin y Clerfayt) los requisitos que señalen las leyes para el acceso a los escaños parlamentarios «no deben contrariar la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del Cuerpo legislativo».

Aplicadas al supuesto que aquí nos ocupa, de la imposición de una obligación de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, estas simples consideraciones, aunque expresivas de la dificultad que la Constitución opone a un entendimiento exageradamente ritualista de esa obligación, no implican en modo alguno la posibilidad de prescindir en absoluto de cuanto de ritual ha de haber siempre en toda afirmación solemne. Por esto, para tener por cumplido el requisito no bastaría sólo con emplear la fórmula ritual sino emplearla, además, sin acompañarla de cláusulas o expresiones que de una u otra forma, vacíen, limiten o condicionen su sentido propio, sea cual fuese la justificación invocada para ello.

Por lo demás, y en relación con las analogías sugeridas en el preámbulo de la Resolución presidencial que después analizaremos, el distinto sentido que la obligación de prestar juramento o promesa como requisito para el acceso a los cargos públicos reviste, según que tengan o no carácter representativo las funciones a desempeñar, se patentiza en la distinta naturaleza de la obligación exigida, igual sólo en apariencia, sin que hayamos de entrar aquí en el análisis de las consecuencias que esta diferencia de naturaleza entraña. Baste recordar que, en el segundo caso, del acto de acatamiento no se sigue para quien lo prestó ningún deber nuevo, pues la obligación de prestar tributo de sumisión y respeto se agota en el cumplimiento del requisito.

Que tal requisito, como los demás, que, en su caso, se hayan de cumplir para el acceso a los cargos y funciones públicas sólo pueden ser establecidos por la ley es una exigencia derivada del art. 23.2, *in fine*, de la Constitución. Por otro lado, que las leyes deben ser interpretadas siempre de manera que se maximalice, en lo posible, la eficacia de los derechos fundamentales es un criterio hermenéutico derivado del «mayor valor» de aquéllos (STC 66/1985, fundamento jurídico 2.º) que ha sido aplicado reiteradamente por este Tribunal y que debe ser, en cuanto sea aplicable también el caso que nos ocupa, recordando aquí, antes de acometer directamente el análisis de los argumentos que las partes ofrecen en apoyo de sus respectivas posiciones.

5. Según dijimos ya antes, en el punto segundo de estos fundamentos, el hecho de que el presente recurso formalmente dirigido contra el Acuerdo de la Presidencia del Congreso de los Diputados del pasado 4 de diciembre, obligue a cuestionar la legitimidad constitucional de la Resolución dictada por la misma Presidencia el 30 de noviembre anterior no es ni puede ser obstáculo para su admisión. Es cierto que, por imperativo de lo dispuesto en el art. 55.2 de nuestra Ley Orgánica, la Sentencia que pone término a un recurso de amparo no puede proclamar, con eficacia *erga omnes*, la inconstitucionalidad de las normas con valor de ley, pero como es obvio, sí puede fundamentar su fallo en la afirmación, *prima facie*, de tal inconstitucionalidad, cuando la lesión de los derechos fundamentales para la que se pide nuestro amparo no se haya originado en ningún defecto propio del acto de aplicación de la norma, sino de la norma misma.

Desde el punto de vista formal, que es, lógicamente, el primero a considerar, el único reproche que los recurrentes hacen a la norma es el de tener ésta su origen en un órgano unipersonal, o lo que es lo mismo, el de haberse adoptado por la Presidencia de la Cámara en uso de las facultades supletorias concedidas por el art. 32.2 del Reglamento de ésta, de manera que una decisión de enorme trascendencia política ha sido tomada sin respetar el mandato constitucional (art. 72.1 C. E.) que exige la mayoría absoluta tanto para la aprobación de los Reglamentos parlamentarios como para su reforma.

Este reproche da por supuesto tanto la existencia de una reserva de ley para establecer las condiciones o requisitos a que alude el art. 23.2 de nuestra Constitución, que nosotros mismos ya afirmamos en nuestra Sentencia de 25 de enero de 1985 (STC 8/1985, fundamento jurídico 4.º), como la suficiencia de los Reglamentos parlamentarios para satisfacer dentro de su propio ámbito, esta exigencia, que también hemos declarado ya en nuestra Sentencia de 18 de noviembre de 1983 (STC 101/1983, fundamento jurídico 3.A), lo que se viene a cuestionar es, por tanto, la equivalencia entre Reglamentos parlamentarios y Resoluciones dictadas por la Presidencia de las Cámaras, en este caso del Congreso de los Diputados, para interpretar el Reglamento o suplir sus lagunas.

Aunque en nuestra Sentencia de 20 de junio de 1988 (STC 118/1988, fundamento jurídico 4.º, en donde se citan otras decisiones del mismo sentido) hemos considerado que las normas dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados en uso de la facultad que le confiere el art. 32.2 del Reglamento se integren en éste y adquieren así el mismo valor que el resto de su contenido, es evidente que esta equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad, que es el único que en la mencionada Sentencia se tomaba en consideración, no equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos. La aprobación y reforma de los Reglamentos parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el art. 72.1 de la Constitución que impone para una y otra, incluso, la exigencia suplementaria de la mayoría absoluta, y este mandato es difícilmente compatible con esa equiparación total. Por esto, y como también señalamos en la última de las Sentencias citadas (STC 118/1988), la facultad presidencial de la que ahora nos preocupamos sólo es admisible (y en consecuencia, las normas que de ellas resultan sólo son constitucionalmente válidas) cuando se la utilice para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones.

Aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos y más generalmente, por el art. 53.1 de la misma para regular el ejercicio de los derechos fundamentales. Por tanto no puede atribuirse a la Resolución de 30 de noviembre otra fuerza que la que proviene de la facultad presidencial para interpretar el Reglamento en los casos de duda y suplirlo en los de omisión (art. 32.2 Reglamento del Congreso) y tiene, en consecuencia, los límites propios de ésta, que, como antes recordamos, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, no se extiende a la posibilidad de desarrollar el Reglamento o especificarlo. No es seguramente desarrollo o especificación del Reglamento, sino sólo integración de una laguna (anteriormente cubierta mediante decisiones ad hoc) la determinación de la fórmula mediante la que ha de prestarse el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, y en esta medida (que es la de su parte dispositiva), la Resolución presidencial es inobjetable.

Sólo, claro está, en esta medida, no en cuanto tuviere un contenido más amplio, pues en ese caso excedería de los límites antes señalados. Por esto, aunque es cierto que, tanto por lo que se dice en el preámbulo como por la aplicación que de ella se hizo, parece haberse entendido que la Resolución no sólo llenaba una laguna reglamentaria, sino que incorporaba una norma de desarrollo (la de que cualquier desviación de la fórmula significaría el no cumplimiento de la obligación impuesta por el Reglamento el cual no contiene ninguna previsión de esta naturaleza), reduciéndonos, como es obligado, al tenor literal de su parte dispositiva, la Resolución no puede ser considerada inválida por razón de su forma.

6. Los recurrentes imputan también a la Resolución presidencial un sentido discriminatorio, tanto por haberse dictado en atención a su propia ideología (ésta es la supuesta lesión autónoma del art. 14 a que antes nos referíamos) como por habersele aplicado a ellos y no a otros titulares de funciones representativas, ni al resto de los Diputados, que presentaron juramento o promesa en la sesión del día 21 de noviembre a la que ellos se vieron impedidos de asistir en razón del execrable atentado que costó la vida a uno de los Diputados electos, heridas a otro y trastorno profundo a todos.

El primer reproche está, sin duda, carente de fundamentos en sus términos más simples y se identifica con la impugnación del Acuerdo de 4 de diciembre si se le entiende de un modo más complejo.

La fórmula de juramento o promesa que la Resolución presidencial impone es, en efecto, por así decir, ideológicamente neutral y no cabe reprocharle, en consecuencia, discriminación alguna basada en razones ideológicas. Como con razón sostiene la representación del Congreso de los Diputados, es difícil concebir una fórmula en la que el acatamiento a la Constitución pueda expresarse de modo más aséptico, sin implicar siquiera una adhesión emocional a la Constitución misma. La fórmula, aceptada y utilizada por Diputados de las más variadas ideologías, sólo excluye el aditamento que los propios recurrentes emplearon, pero esa exclusión no resulta de la fórmula misma, sino de la aplicación que de la misma se hizo y ésta es cuestión de la que hemos de ocuparnos al analizar la validez del Acuerdo de 4 de diciembre.

Cosa bien distinta es, como indicábamos al comienzo de este punto, la posible discriminación no ya por violación del art. 14 de la Constitución, sino del art. 23.2 de la misma, por haberseles aplicado una norma que no se exigió en otras ocasiones.

El hecho mismo de acudir a este argumento evidencia que para los recurrentes la Resolución presidencial de 30 de noviembre no supone cambio normativo alguno puesto que, de otro modo, carecería de sentido que nos propusieran, como elementos de comparación, actos del propio Congreso de los Diputados anteriores a la mencionada Resolución, o incluso del Senado, y de la Junta Electoral Central, órganos que, como es obvio, aplicaban muy distintas normas. En definitiva, la comparación que se nos propone parte de una identificación de las distintas normas (art. 20 del Reglamento del Senado; arts. 220, 221 y 224 de la Ley Orgánica 1/1987, sobre elecciones al Parlamento Europeo, art. 108 de la Ley Orgánica 5/1985, sobre Régimen Electoral General) que imponen el requisito del juramento o promesa como condición para ejercer funciones representativas, sin parar mientes en la diversidad de las normas, de los órganos que las aplican y de las funciones para cuyo ejercicio se requiere el juramento o promesa.

En cuanto que todo juicio de igualdad exige que la comparación se establezca siempre desde un solo punto de vista y la unidad del *tertium comparationis* implica,

cuando lo que se aduce es una discriminación en la aplicación de la Ley, que sea también una y la misma norma aplicada, la comparación que se nos propone puede ser relevante, quizá, desde el punto de vista político, pero es inaceptable en el razonamiento jurídico si se pretende hacer derivar de ella, como aquí ocurre, la existencia de una violación del derecho que consagra el art. 23.2 de nuestra Constitución, aunque pueda ser ilustrativa de la diversidad de interpretaciones que cabe hacer de preceptos de contenido análogo y tenga por ello un cierto valor heurístico.

La única comparación jurídicamente válida que cabe establecer es, en consecuencia, la que media entre los recurrentes y otros Diputados de la misma legislatura en relación con la cual no cabe extraer ninguna conclusión respecto del contenido mismo de la Resolución, aunque sí acerca del acto de aplicación.

Como norma nueva, como innovación del ordenamiento para llenar una laguna del mismo, el hecho de que la Resolución fuese promulgada iniciada ya la legislatura y habiendo prestado juramento o promesa la inmensa mayoría de los Diputados, no invalida su contenido, pero hace imposible su aplicación inmediata, pues evidentemente los Diputados elegidos en una misma convocatoria electoral y que han recibido su mandato simultáneamente no pueden verse sujetos, para acceder a la condición plena de Diputados, a condiciones o requisitos jurídicamente diferentes. Es cierto que, como señala la representación del Congreso de los Diputados, la Presidencia de éste no pudo dictar esta Resolución antes de ser elegido, esto es, antes del 21 de noviembre, pero ello lo único que evidencia es que esa norma no podía ser aplicada a los Diputados ya elegidos para esa legislatura.

7.El Acuerdo de 4 de diciembre, objeto directo de este recurso, declara que los actores no han adquirido la condición plena de Diputados «al no haber utilizado la fórmula reglamentaria», esto es, la acuñada por la Resolución de 30 de noviembre, de la que nos hemos ocupado en los fundamentos precedentes.

Aceptada la validez de la mencionada Resolución sólo como integración de una laguna el Acuerdo de 4 de diciembre no puede ser considerado, sin embargo, claro está, sino como aplicación de la norma reglamentaria complementada, en cuanto a la fórmula a utilizar y sólo en ello, por lo dispuesto en la Resolución de cuya «aplicación» sólo en un sentido impropio cabe hablar.

De hecho, es este el plano en el que se sitúan tanto los recurrentes como quienes se oponen a la concesión del amparo solicitado.

Pese a sus observaciones sobre la «desaparición» en unos países y la «flexibilización», en otros, de la obligación de jurar o prometer acatamiento a la Constitución, y pese también a su insistencia en «seguir pensando que tenían razón al interponer el recurso» (se refieren al RA 164/1983, resuelto por la citada STC 101/1983) contra el precepto del Reglamento, lo que los recurrentes afirman es, en definitiva, que han cumplido la obligación que se les imponía, en cuanto que han prestado promesa de acatar la Constitución con la fórmula resuelta por el Presidente, puesto que la anteposición a ella de la expresión «por imperativo legal» tiene sólo un sentido modal o causal que no implica «condición, reserva, ni limitación alguna».

Frente a esta postura, quienes se oponen a la concesión del amparo solicitado sostienen, por el contrario, como ya queda dicho en los Antecedentes, que la anteposición de esa breve frase desvirtúa por entero el sentido de la promesa que a continuación se hace, subrayando, al colocarla en primer lugar, la causa o motivo por

el que se promete y rompiendo además, con ello, mediante la introducción de un elemento ambivalente, la relación directa entre pregunta y respuesta.

No se trata ya, por tanto, del respeto o no a una fórmula ritual, sino del cumplimiento o incumplimiento de un requisito formal, el de rendir homenaje de sumisión y respeto a la Constitución, que exige la prestación de juramento o promesa de acatamiento a la misma, pero sólo eso. Los recurrentes entendiéndolo así, no niegan que el Presidente de la Cámara esté facultado para disponer que ese requisito haya de cumplirse mediante la respuesta afirmativa a una pregunta formulada por él. Lo que sí niegan y la representación del Congreso de los Diputados, junto con el Ministerio Fiscal, afirman, es que esa respuesta afirmativa haya resultado ignorada o desvirtuada por la adición a la breve aserción enfática con la que los llamados habían de responder a la pregunta hecha por el Presidente del Congreso, de las palabras «por imperativo legal».

Las eruditas y dilatadas consideraciones lingüísticas en las que una y otra parte apoyan sus respectivas posiciones, aunque no carentes de interés, no son, a nuestros efectos, conclusivas. Tan evidente es que, en el lenguaje común, la expresión añadida no tiene valor condicionante ni limitativo de la promesa (una evidencia que, por lo demás, ratifica la argumentación de los recurrentes ante nosotros, como acabamos de ver), como que su sentido desborda con mucho del carácter meramente explicativo de lo obvio que los recurrentes, en ocasiones, pretenden atribuirle, y adquiere un significado político que, por lo demás, los mismos recurrentes admiten sin paliativos, pues como repetidamente afirman, el sentido de su adición, cuyo uso anunciaron ya en el curso de su campaña electoral, es el de precisar que su acatamiento no es resultado de una decisión espontánea, sino simple voluntad de cumplir un requisito que la Ley les impone, para obtener un resultado (el de alcanzar la condición plena de Diputados), que es el directamente querido tanto por ellos como por sus electores.

A la luz de lo ya dicho en el punto cuarto de estos fundamentos, no resulta dudoso que, al considerar que esta adición implicaba el incumplimiento del requisito impuesto por el art. 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados, la interpretación que de este precepto ha hecho el Presidente de la Cámara, es lesiva del derecho de los recurrentes a acceder a la condición de Diputados «en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalan las leyes» porque incluye entre tales requisitos una prohibición que no figura en las leyes mismas.

Que esa prohibición de adicionar a la fórmula palabras que no condicionan ni limitan el acatamiento no figura en el Reglamento del Congreso de los Diputados es cosa obvia, puesto que éste no contiene fórmula alguna. Está quizá implícitamente contenida en la Resolución de 30 de noviembre. Pero aun admitiendo que hubiese sido posible un desarrollo o especificación de lo dispuesto por el Reglamento, tampoco resultaría admisible la aplicación de esta nueva norma a quienes, habiendo adquirido ya el título que les otorga la condición de Diputados, no pueden verse sometidos, para adquirirla en plenitud, a requisitos o condiciones que no se exigieron a quienes resultaron elegidos al mismo tiempo.

El requisito del juramento o promesa es una supervivencia de otros momentos culturales y de otros sistemas jurídicos a los que era inherente el empleo de ritos o fórmulas verbales ritualizadas como fuentes de creación de deberes jurídicos y de compromisos sobrenaturales. En un Estado democrático que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; que entroniza como uno de sus valores superiores el pluralismo político; que impone el respeto a los representantes elegidos por sufragio

universal en cuanto poderes emanados de la voluntad popular, no resulta congruente una interpretación de la obligación de prestar acatamiento a la Constitución que antepone un formalismo rígido a toda otra consideración, porque de ese modo se violenta la misma Constitución de cuyo acatamiento se trata, se olvida el mayor valor de los derechos fundamentales (en concreto, los del art. 23) y se hace prevalecer una interpretación de la Constitución excluyente frente a otra integradora.

Los Diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito (y por tal ha de ser tenido mientras no haya una decisión judicial en contrario) en el que puede haberse incluido de modo tácito o expreso (y los recurrentes afirman sin contradicción que ellos lo hicieron de modo expreso) el compromiso de afirmar públicamente que sólo por imperativo legal acatan la Constitución. La fidelidad a este compromiso político, que ninguna relación guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo, ni excluye, obviamente, el deber de sujeción a la Constitución que esta misma impone en su art. 9.1, no puede ser desconocida ni obstaculizada, como se ha hecho en este caso mediante la prohibición de agregar a la fórmula reglamentaria la expresión «por imperativo legal» en el momento mismo de prestar el juramento o promesa de acatamiento, pues como es evidente (y de ello hay prueba en las propias actuaciones) ni siquiera la interpretación rigorista del requisito reglamentario anuda consecuencia alguna a la expresión, antes o después de ese momento, en el hemiciclo o fuera de él, de la misma motivación que pretende recoger la adición introducida por los recurrentes en la fórmula de su promesa.

Este entendimiento de la obligación reglamentaria ha sido, por lo demás, el imperante en nuestra tradición parlamentaria, aunque en el pasado la motivación (o reserva) de quienes habían de prestar juramento o promesa se hacía por lo común mediante una breve explicación que el Diputado hacía seguir, sin solución de continuidad, a la emisión de su juramento o promesa.

Si los recurrentes hubiesen tenido esta oportunidad, sin duda se les habría privado de buena parte de las razones que ahora aducen para sostener que se han visto lesionados en el derecho que les garantiza el apartado segundo del art. 23 de nuestra Constitución, una lesión que sin duda repercute también en el derecho que la Constitución también garantiza a sus electores, de participar en los asuntos públicos a través de representantes.

La constatación de esta lesión conduce derechamente a la concesión del amparo solicitado, en sus propios y estrictos términos.

FALLO

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

Ha decidido:

Otorgar el amparo y, en consecuencia:

1.º Anular el Acuerdo de 4 de diciembre de 1989, aquí impugnado.

2.º Reconocer el derecho de los recurrentes a acceder, en condiciones de igualdad, a la función de Diputados, con los requisitos que señalan las leyes.

3.º Restablecerlos en ese derecho, declarando que han adquirido la condición plena de Diputados mediante la prestación de la promesa de acatamiento a la Constitución con el empleo de la fórmula por ellos utilizada.

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

Dada en Madrid a veintiuno de junio de mil novecientos noventa.-Francisco Tomás y Valiente.-Francisco Rubio Llorente.-Antonio Truyol Serra.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñeiro y Bravo-Ferrer.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-Vicente Gimeno Sendra.-Firmados y rubricados.