

LAS FÓRMULAS DE ACATAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 65/2023 DE 6 DE JUNIO. RECURSO DE AMPARO 4577/2019. (BOE NÚM. 167, DE 14 DE JULIO DE 2023)

THE FORMULAS OF COMPLIANCE WITH THE CONSTITUTION. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGEMENT 65/2023 OF JUNE 6. APPEAL FOR LEGAL PROTECTION 4577/2019 (BOE NUM. 167, OF JULY 14, 2023)

Isabel María ABELLÁN MATESANZ
Letrada de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-6616-1101>

RESUMEN

El Tribunal Constitucional, por la vía del amparo y desestimando el recurso interpuesto por el grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, en su sentencia 65/2023, de 6 de junio, descarta que el acuerdo de la Presidenta de dicha Cámara, de 21 de mayo de 2019, concediendo la plena condición de diputados a quienes utilizaron en la sesión constitutiva de la XIII legislatura fórmulas de juramento o promesa de acatamiento de la Constitución que no se ajustaban estrictamente a la previsión reglamentaria –bien por utilizar una lengua distinta del castellano, bien por contener añadidos diversos a las escuetas palabras «Sí, juro» o «Sí, prometo»–, afecte al derecho de los recurrentes a ejercer, igualmente en plenitud, sus funciones parlamentarias. Con ello, el Alto Tribunal, a la vez que niega la alegada existencia de lesión del derecho de representación política (art. 23.2 CE), confirma la corrección de la actuación de la Presidenta del Congreso y, sin prejuzgar el fondo, valida las controvertidas fórmulas.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, recurso de amparo, acatamiento de la Constitución, derecho de representación política, ius in officium, Presidenta, Mesa, diputado.

Artículos clave: art. 23.2 CE, arts. 4.1 y 20.1.3.º RC y art. 108.8 LOREG.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, 122/1983, de 16 de diciembre, 119/1990, de 21 de junio y 74/1991, de 8 de abril.

ABSTRACT

The Constitutional Court, by means of amparo and dismissing the appeal filed by the Popular parliamentary group of the Congress of Deputies, in its ruling 65/2023, of June 6, rules out that the action of the Speaker of the Chamber, of 21 May 2019, granting full status as deputies to those who used oath or promises formulas to comply with the Constitution in the constitutive session of the XIII legislature that did not strictly comply with the regulatory provisions, either by using a language other than Spanish, either because it contains various additions to the brief words “Yes, I swear” or “Yes, I promise”, affects the right of the appellants to also fully exercise their parliamentary functions. With this, the High Court, while denying the alleged existence of injury to the right of political representation (art. 23.2 CE), confirms the correctness of the actions of the President of Congress and, without prejudging the merits, validates the controversial formulas.

Keywords: Constitutional Court, appeal for constitutional protection of fundamental rights, compliance with the Constitution, public parliamentary office, ius in officium, Speaker, Bureau, Deputy.

Key Articles: art. 23.2 of the Spanish Constitution and arts. 4.1 and 20.1.3º of the Standing Orders of the Congress and art. 108.8 Spanish Organic Electoral Law.

Related Constitutional Court Judgements: SSTC 101/1983, of November 18, 122/1983, of December 16, 119/1990, of June 21 and 74/1991, of April 8.

I. ANTECEDENTES

La sentencia que pretende analizarse en estas páginas trae causa del recurso de amparo presentado por el grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra el acuerdo de la Presidenta de la Cámara, de 21 de mayo de 2019, que tuvo por debidamente cumplimentado por todos los diputados presentes en la sesión parlamentaria celebrada en dicha fecha el requisito de juramento o promesa de acatamiento de la Constitución; así como contra los posteriores acuerdos de su Mesa, de 23 de mayo y de 20 junio del mismo año, por los que, denegándose la revisión de las fórmulas de acatamiento pronunciadas, se ratificó el referido acuerdo presidencial y se denegó.

Este recurso de amparo es el primero de una tanda de varios que, con el mismo objeto e idéntica pretensión –la anulación de determinadas fórmulas de acatamiento de la Constitución, por considerarlas incompatibles con la Carta Magna– han sido presentados ante el Tribunal Constitucional por diversos grupos parlamentarios, tanto del Congreso de los Diputados como del Senado, y referidos tanto a la legislatura XIII, como a la XIV, ambas en estos momentos concluidas.

Para centrar bien la cuestión, conviene, antes que nada, conocer con exactitud cuáles fueron los hechos que se discuten y por los que, considerándolos los recurrentes lesivos de sus derechos fundamentales, se requirió la intervención del Tribunal Constitucional. A tal fin, procede remontarse a la sesión constitutiva de la XIII legislatura, que tuvo lugar en la citada fecha de 21 de mayo de 2019. En ella, los diputados que resultaron electos en los comicios celebrados el mes anterior prestaron, tal y como prescriben el Reglamento del Congreso de los Diputados para estos (artículos 4.1 y 20.1.3.º) y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para todos los cargos electos (artículo 108.8), juramento o promesa de acatar la Constitución, requisito este previo e imprescindible para la perfección de su condición y la asunción plena, en consecuencia, de los derechos, funciones y responsabilidades que derivan del cargo representativo.

Ocurrió que en esa sesión parlamentaria, la inicial de la legislatura que comenzaba, algunos diputados, a la pregunta de la Presidenta recién electa, «Señorías, ¿juráis o prometéis acatar la Constitución?», apartándose de las escuetas fórmulas reglamentarias prescritas, «Sí,

juro» o «Sí, prometo», añadieron otras diversas expresiones, algunas de ellas admitidas explícitamente –como la conocida «por imperativo legal»–, otras diferentes; y, entre estas, abundaron las referencias, con ligeras variantes, al «mandato del 1 de octubre», a los «presos y exiliados políticos» o a la «república catalana». Además, no faltó quien para pronunciarlas eligió una lengua distinta del castellano, oficial en su propia Comunidad Autónoma.

La Presidenta del Congreso, dando por válidos todos los acatamientos pronunciados, declaró que «todas las señoras y señores diputados que han contestado al llamamiento han adquirido la plena condición de diputados y diputadas», añadiendo, además, ante la protesta de un diputado a través de una cuestión de orden, la aclaración de que «todas las fórmulas de acatamiento han sido respetuosas con el artículo 4 del Reglamento y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, puesto que no es la primera vez que se utilizan fórmulas distintas (...) y, por tanto, no se ha mermado la esencia del acatamiento, que es el compromiso de respeto a la Constitución».

Considerando, no obstante, el grupo parlamentario Popular que, de estos supuestos atípicos que se apartaron de la fórmula ritual establecida, un buen número de ellos –que concreta en veintinueve– utilizaron expresiones que limitan, vacían o condicionan su sentido propio, viciando de nulidad el juramento o la promesa prestados, acudió a la Mesa del Congreso, solicitando la revisión de todos y cada uno de los acatamientos pronunciados, a efectos de esclarecer si la voluntad expresada por todos los diputados de acatar la Constitución había sido clara e inequívoca.

Ante la negativa, por dos veces, de la Mesa de la Cámara de acceder a lo solicitado, el grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados acudió en amparo al Tribunal Constitucional, alegando vulneración del derecho de representación política recogido en el artículo 23.2 CE, así como del principio de igualdad reconocido por el artículo 14 CE.

II. COMENTARIO

A partir de estos antecedentes, la cuestión que se dilucida en el recurso de amparo presentado por el grupo parlamentario Popular es, pues, en qué medida el acuerdo de la Presidenta del Congreso, al dar

por válidos todos los acatamientos emitidos por todos los diputados presentes en la sesión constitutiva de la XIII legislatura, inclusive los de quienes prometieron o juraron sin ajustarse estrictamente a las fórmulas reglamentarias, ya fuera por utilizar una lengua cooficial o ya fuera por añadir determinadas expresiones a las mismas, pudo lesionar el derecho fundamental de representación de los recurrentes, como también el principio de igualdad; recurso de amparo que el Alto Tribunal zanja, después de analizar las posiciones de las partes, denegando el amparo solicitado, por entender, sobre la base de un escueto razonamiento jurídico –del que más adelante se dará cuenta–, que tales pretendidas lesiones no se produjeron.

No obstante, interesa destacar ya, desde este momento inicial, que, aun cuando el máximo intérprete de la Constitución limita su examen a analizar si los polémicos juramentos vulneraron o no los derechos alegados por los recurrentes, tanto la demanda de amparo del grupo parlamentario Popular como las alegaciones efectuadas por la defensa del Congreso de los Diputados e, incluso, por otros personados en el procedimiento sacan a la luz diversas cuestiones relativas al acto de acatamiento de la Constitución por parte de los cargos electos no resueltas o cuyo entendimiento no es aún, a día de la fecha, del todo pacífico.

Entre las mismas pueden citarse, por ejemplo, el carácter formal o el control material del acto de acatamiento, el enfrentamiento entre los derechos de participación y representación y la exigencia legal de cumplir con el requisito del acatamiento, su incidencia en las libertades ideológica y de expresión y la aplicación restrictiva de las normas que las limiten, la posibilidad del uso de las lenguas cooficiales como expresión del pluralismo o la importancia del principio de igualdad en la composición de la Cámara.

Antes de entrar a analizar el razonamiento del Tribunal Constitucional –que, como decimos, sin entrar en el fondo, ciñe el fallo a apreciar si, por el hecho de que unos diputados juren o prometan acatamiento a la Constitución de una determinada manera, que no es la reglamentaria, hay o no lesión en los derechos de representación política de los restantes– y comoquiera que se considera de sumo interés para entender el problema que se plantea con los juramentos atípicos, vamos a examinar con detenimiento qué es y qué significa

el acto de acatamiento de la Constitución, así como cuáles fueron las posiciones de las partes en el litigio causado en torno a dicho acto y las razones que cada una de ellas alegó en defensa de su pretensión.

1. El acto de acatamiento de la Constitución

El juramento o promesa de acatamiento de la Constitución es la expresión formal del deber que pesa sobre todos aquellos que asumen un cargo representativo o desempeñan una función pública de someterse a la Constitución como norma fundamental del Estado.

El de acatamiento de la norma fundamental no es un acto extraño a nuestro ordenamiento jurídico, ni tampoco lo es a otros de nuestro entorno. Al contrario, sus orígenes se diluyen en la historia; hunde sus raíces en el Derecho romano con la figura de la *sponsio* como vínculo generador de obligaciones jurídicas; se perpetúa en el juramento estamental del Medievo, con un sentido adicional religioso; y, ya con el significado expreso de respeto y obediencia a la Carta Magna, llega hasta el constitucionalismo moderno, teniendo reflejo en todas nuestras Constituciones de la época liberal y, en la primera de ellas, en la de Cádiz.

Al margen de estos precedentes históricos, como también de los varios ejemplos de Derecho comparado en idéntico sentido, que no vamos a detenernos en comentar, lo que sí interesa señalar es el especial significado que el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución tuvo en el contexto de redacción de nuestra Carta Magna; un significado que, a tenor de los hechos, parece haberse ido debilitando con el paso de los años, pese a que la obligación de acatamiento se recoge en importantes normas que forman parte del bloque de constitucionalidad, como son la LOREG (art. 108.8), para todos los cargos electos, y, específicamente, para los parlamentarios, los Reglamentos del Congreso de los Diputados (artículos 4.1 y 20.1.3.º) y del Senado (artículo 11).

A pesar de ello, la práctica del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución ha estado, desde hace años, rodeada de polémica; tanto es así que en diversas ocasiones el propio Tribunal Constitucional se ha visto llamado a intervenir al respecto, manifestando su criterio en importantes sentencias (SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, 122/1983, de 16 de diciembre, 119/1990, de 21 de junio

y STC 74/1991, de 8 de abril), cuya doctrina se trae a colación en el presente recurso por todos los intervinientes en el procedimiento, si bien para apoyar posiciones encontradas, lo que no es sino una muestra más de lo controvertido del tema.

Resumimos a continuación los aspectos fundamentales de la doctrina del acto de acatamiento de la Constitución sentados por el Alto Tribunal en las referidas sentencias:

- El acto de acatamiento de la Constitución es un deber implícito en el artículo 9.1. CE, que determina que «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», con una proyección diferente según se trate de unos u otros: mientras que los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, los titulares de los poderes públicos tienen, además, un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución; lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que la propia Constitución permite el supuesto extremo de que se pretenda su modificación, siempre que dicho objetivo se persiga por los cauces legales establecidos.
- La exigencia de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución como requisito imprescindible para alcanzar la plenitud de la condición de diputado –o de senador o de otro cargo público electo– no viene impuesta por la Constitución, sino por la ley o los reglamentos parlamentarios; por eso, el eventual incumplimiento de la obligación de acatamiento, introducido como un requisito formal, no priva al parlamentario de su condición –para la que no hay otro título que la elección popular– sino solo del ejercicio de las funciones propias de tal condición y, con ellas, de los derechos y prerrogativas anexos.
- Apostando por una interpretación flexible, no excluyente sino integradora, el Tribunal Constitucional ha hecho prevalecer los derechos de participación y representación frente a una exigencia excesivamente rigorista del requisito. Y así, ha admitido que el juramento o la promesa puedan acompañarse de algunas cláusulas o expresiones siempre que estas, de alguna u otra forma, no vacíen,

limiten o condicionen su sentido propio, sea cual fuese la justificación invocada para ello. Porque lo decisivo es que el acatamiento a la Constitución sea incondicional y pleno.

- En esta línea, el Tribunal Constitucional ha entendido que la expresión «por imperativo legal» es admisible, puesto que no tiene valor condicionante ni limitativo de la promesa, sino que su significado político es el de precisar que el acatamiento no es el resultado de una decisión espontánea, sino simple voluntad de cumplir un requisito que la ley impone. El añadido a la fórmula de acatamiento no tiene, para el Tribunal Constitucional, relevancia suficiente para vaciar de contenido el compromiso, expresado de modo claro e inequívoco, de respeto a la Constitución y de sujeción al modelo democrático que la misma representa.

Lo cierto es que, desde que se dictara esta jurisprudencia, admitiendo fórmulas de acatamiento que no se ajusten a la estrictamente reglamentaria –y, en concreto, validando la fórmula «por imperativo legal»–, siempre que, en último término, el juramento o la promesa pronunciados sean claros e inequívocos y no se encuentren condicionados, las expresiones que han venido añadiéndose a las escuetas palabras reglamentariamente previstas, «Sí, juro» o «Sí, prometo», se han multiplicado; y no solo en el ámbito de las Cortes Generales, sino en todos los niveles parlamentarios –europeo y autonómico– e, incluso, en el ámbito local, de modo que lo era inicialmente un acto uniforme, con una fórmula idéntica para todos, escueta y simple en su formulación, se ha ido transformando de manera paulatina pero imparable en un acto caracterizado por el personalismo y la variedad, que muchos de los llamados a jurar o prometer aprovechan para hacer manifestaciones ideológicas o de compromiso político, con un innegable valor simbólico. A título de ejemplo, pueden señalarse menciones a la protección del medio ambiente, a los derechos humanos, a los derechos sociales, a las desigualdades, a las mujeres, a la discapacidad, a España, a una concreta región o localidad...

Más allá de estas expresiones y de la transformación que, por mor de las mismas, con el tiempo ha sufrido este acto solemne, lo que importa subrayar es que, pese a que actualmente se usen otras expresiones diferentes a la única concretamente enjuiciada y expli-

citamente admitida por el Tribunal Constitucional (la consabida «por imperativo legal»), el razonamiento de fondo de las citadas sentencias debería seguir siendo válido; porque han variado las expresiones en el transcurso de los años, pero no el concepto de representación política ni la naturaleza del problema, que no es otro que el conflicto entre, por un lado, el cumplimiento de un requisito formal y, por otro, el valor superior del pluralismo político y las libertades ideológica y de expresión, a los que la jurisprudencia constitucional, según hemos indicado, ha dado primacía.

No obstante, que la cuestión sigue siendo problemática lo prueba el hecho de que durante las legislaturas XIII y XIV han sido varios los recursos de amparo interpuestos ante el Tribunal Constitucional para que se pronuncie, una vez más, acerca de este asunto.

Veamos, seguidamente, a través de las posiciones respectivas de las partes, cómo se plantea el concreto litigio que dio lugar a la sentencia que ahora se analiza.

2. Motivos del amparo. Posición de los recurrentes

Como se ha indicado líneas atrás, el grupo parlamentario Popular, demandante del amparo ante el Tribunal Constitucional, alega en su demanda la lesión de dos derechos fundamentales: el de representación política, contemplado en el artículo 23.2 CE, y el de igualdad y no discriminación del artículo 14 CE.

Dichos derechos los entienden vulnerados los recurrentes por el acuerdo de la Presidenta del Senado, de 21 de mayo de 2019, y, en cuanto que ratificaron la actuación de esta y negaron la revisión de las fórmulas de acatamiento, también por los posteriores acuerdos de la Mesa de la Cámara, de 23 de mayo y de 20 junio del mismo año; acuerdos todos ellos cuya anulación pretende el grupo parlamentario Popular, en la medida en que dan por cumplimentado el requisito de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución –necesario para adquirir la plena condición de diputado–, para todos los electos que lo hicieron en la referida sesión constitutiva de la XIII legislatura, de 21 de mayo de 2019, siendo que –siempre a su juicio– algunas de las fórmulas utilizadas para ello no permiten acreditar que el acatamiento de nuestra norma fundamental fuera claro e inequívoco.

Es el caso de los veintinueve acatamientos que fueron expresados en lengua cooficial al castellano o que incluyeron referencias a «los presos y exiliados políticos», al «mandato del 1 de octubre» o a «la república catalana».

Los argumentos de los recurrentes giran en torno a dos ideas principales: una primera, la discriminación que supone otorgar el mismo trato a los diputados que han cumplido debidamente con el requisito del acatamiento y a los que no lo han hecho y, por tanto, no han perfeccionado su condición; y, una segunda, más relevante si cabe, la distorsión que se produce en la recta conformación de la Cámara –y la afectación, en consecuencia, del principio de igualdad en la representación– desde el momento en que se dan por válidos, *contra legem* y *contra constitutionem*, acatamientos que no lo son y se permite el ejercicio de las facultades que integran el *ius in officium* a quienes no han perfeccionado su condición de diputado; esta distorsión –dicen– proyecta sus efectos sobre múltiples facetas de la vida parlamentaria (composición de los órganos, mayorías requeridas, etc.) y vicia *ab origine*, esto es, desde su constitución, cualesquiera actos que suceden en el seno del cuerpo legislativo.

Nótese la peculiaridad del planteamiento de los recurrentes, que vinculan la vulneración de sus derechos de igualdad y representación a la actuación de determinados órganos parlamentarios –primeramente, la Presidenta del Congreso y, confirmando lo realizado por esta, la Mesa– respecto del ejercicio de facultades de terceros –aquellos diputados cuyos juramentos o promesas de acatamiento de la Constitución se discuten–. No se trata, por tanto, de que los actos parlamentarios que los recurrentes impugnan por lesivos lo sean por afectar directamente a sus derechos, sino que la vulneración de sus derechos la derivan del reconocimiento, por parte de los acuerdos de los órganos parlamentarios, de los derechos de otros. De este modo, la apelación al Tribunal Constitucional para que enjuicie el acuerdo de la Presidenta del Congreso, de 21 de mayo de 2019 –y los posteriores de la Mesa de la Cámara–, mediante el que esta dio por válidos todos los acatamientos expresados, así como por adquirida la plena condición de todos los diputados, entraña la pretensión del grupo parlamentario Popular de, bajo la invocación del artículo 23.2 CE y a través de un control de la legalidad parlamentaria, limitar el ejercicio

de derechos de terceras personas. Es lo que ha venido a denominarse «contra-amparo» (STC 60/2011, de 5 de mayo).

3. Alegaciones del Congreso de los Diputados

Las alegaciones del Congreso de los Diputados, al margen de determinados óbices procesales –falta de legitimación, defectuosa formulación del suplico, deficiente concreción del objeto–, en cuanto a los argumentos sustantivos, entroncan directamente con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los acatamientos antes expuesta. Su extenso razonamiento puede resumirse en los siguientes cinco puntos esenciales:

- No existe un derecho fundamental de unos diputados a que otros presten su acatamiento en una forma o con unas palabras determinadas; además de que el hecho de que un diputado acate o no la Constitución, o lo haga de una manera que no sea la estrictamente reglamentaria, en nada repercute en la esfera de derechos e intereses de los demás diputados. En este sentido y teniendo en cuenta que el recurso de amparo es un instrumento para reparar la lesión de derechos en la propia esfera personal –circunstancia que ha sido puesta de relieve por el Alto Tribunal en numerosísimas ocasiones–, los demandantes carecen de legitimación para la interposición de la demanda.
- El art 23.2 CE garantiza el ejercicio de la función representativa por los parlamentarios electos, pero ello no incluye el que la Cámara deba tener una determinada composición o que, en función de la misma, los resultados de las votaciones sean unos u otros; el ejercicio de la función representativa es personal de cada diputado, solo depende de que cada cual perfeccione su condición por prestar acatamiento a la Carta Magna, pero no de que otros la adquieran o no plenamente; el derecho de estos no perturba en nada al de aquellos, ni lo que hagan unos afecta a lo que puedan hacer otros, puesto que cada diputado puede ejercer sus derechos reconocidos en el artículo 23.2 CE de forma individual y propia; y ello con independencia de cuál sea la composición de la Cámara, en función de quiénes sean sus miembros en un momento concreto.

- El uso por los diputados, en el acto del acatamiento a la Constitución, de palabras o manifestaciones expresivas de su ideario político, con independencia de que pueda ser considerado improcedente, inoportuno, inadecuado o irrespetuoso, debe entenderse amparado por el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE), por las libertades ideológica (art. 16.1 CE) y de expresión [art. 20.1 a) CE] y por la prohibición de la censura (art. 20.2 CE), en el marco del derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.2 CE) y a acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.1 CE). De hecho, no solo quienes expresaron los cuestionados acatamientos, sino muchos otros diputados pronunciaron, en la sesión constitutiva de 21 de mayo de 2019, juramentos o promesas de acatamiento con fórmulas que añadían otras varias expresiones, distintas a las que se impugnan (como, por ejemplo, «por España», «por Cantabria y por España» o «por España, por Galicia y por el rey»); fórmulas estas que tampoco se ajustan estrictamente al «Sí, juro» o «Sí, prometo» previstos reglamentariamente, que, al igual que las controvertidas, fueron admitidas como válidas por la Presidenta del Congreso y que, sin embargo, no se han cuestionado.
- Las expresiones añadidas al juramento o la promesa no forman parte de la fórmula estricta del acatamiento, sin que, por tanto, quepa pensar que corresponde a la Presidenta de la Cámara realizar un control material sobre la constitucionalidad de las mismas. La Presidencia, conforme a las competencias que tiene atribuidas por el Reglamento y su norma de desarrollo, lo único que puede y debe hacer es comprobar que todos los diputados efectivamente han pronunciado las palabras «Sí, juro» o «Sí, prometo», siendo irrelevante, a los efectos de tener por cumplido el requisito, cualquier manifestación sobre los motivos que llevan al diputado a acatar la Constitución.
- En fin, ninguna de las fórmulas de acatamiento utilizadas por los diputados que prometieron o juraron la Constitución establecieron condiciones, excepciones o reservas que dejaran vacío de contenido el acatamiento; la voluntad de acatar de todos los diputados, exteriorizada de diversas formas, fue clara e inequívoca, puesto que todos y cada uno de los presentes contestaron «Sí, juro» o «Sí,

prometo» a la pregunta «¿Juráis o prometéis acatar la Constitución?» formulada por la Presidenta. Las expresiones adicionales proferidas no tienen este carácter condicionante o limitativo; no son sino la exteriorización de un sentimiento, de un pensamiento o de unas ideas en el marco del pluralismo político que garantiza nuestra Constitución, pero sin consecuencias desde el punto de vista jurídico, en cuanto que no suponen en sí la afirmación de una pretensión de transformación del orden político por medios ilegales o fuera del marco constitucional.

En definitiva, primacía de las libertades ideológica y de expresión, dentro del marco del pluralismo político que nuestra Constitución ampara, por un lado, y, por otro, ejercicio individual del derecho de representación e inexistencia de lesión en la esfera de derechos e intereses de los recurrentes son los dos ejes principales sobre los que pivota el argumentario de defensa de la actuación de la Presidenta del Congreso de los Diputados, de la que se sostiene su conformidad a la Constitución y al Reglamento de la Cámara.

4. La interpretación constitucional

El Tribunal Constitucional, tras examinar las razones esgrimidas por cada una de las partes –que en los apartados anteriores hemos sintetizado–, así como las alegaciones planteadas por otros personados en el litigio –de las que, en cambio, no hemos hecho comentario por estar sus argumentos, en lo esencial, incluidos en los transcritos–, acogiendo parcialmente la tesis sostenida por la representación del Congreso, considera –ya lo anticipamos– que los órganos de gobierno parlamentarios no vulneraron el derecho de representación política, reconocido en el artículo 23.2 CE, de los demandantes, los diputados del grupo parlamentario Popular.

Previas las correspondientes puntualizaciones en respuesta a distintas interrogantes planteadas como óbices procesales o causas de inadmisión, el Alto Tribunal, aludiendo a su respeto de la autonomía parlamentaria y evitando, por ello, comenzar su análisis con el examen de la posible contravención por parte de la Presidenta del Congreso de las normas parlamentarias internas –control de la legalidad que solo sería procedente de concurrir una efectiva lesión del derecho

fundamental de representación de los recurrentes— a los efectos de realizar dicha comprobación, comienza por recordar su doctrina sobre las facultades que se integran en el *ius in officium* o derecho —eventualmente conculcado— de los parlamentarios a ejercer su cargo.

Es esta, según consolidada jurisprudencia constitucional que se inició con la ya lejana sentencia 5/1983, de 4 de febrero, en síntesis, la siguiente:

- El derecho reconocido en el artículo 23.2 CE garantiza tanto el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, como también que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. Esta garantía tiene especial relevancia cuando —como es el caso— los solicitantes de amparo son diputados que reclaman el «derecho al ejercicio en plenitud de la representación».
- Existe una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios a desempeñar su cargo representativo (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), puesto que son primordialmente los representantes políticos quienes dan efectividad al derecho de aquellos y lo actualizan, de modo que ambos preceptos quedarían vacíos de contenido o serían ineficaces si los representantes políticos se viesen privados de su cargo o perturbados en su ejercicio; aun cuando ambos derechos deben ser tomados en consideración en el análisis constitucional, en este caso, el Tribunal se centra en el artículo 23.2 CE, puesto que, como se ha indicado, es el pleno desempeño de las funciones parlamentarias lo que los demandantes de amparo consideran vulnerado.
- No cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* —se trata de un derecho de configuración legal y son los reglamentos los que fijan y ordenan los derechos y atribuciones de los diputados y senadores que integran el estatus propio de su cargo— resulta lesivo del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE; a tal efecto, solo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria.

A partir de la última de las tres características expuestas, el Tribunal Constitucional se detiene a examinar en qué medida, en el caso que se somete a su consideración, el acuerdo de la Presidenta del Congreso de los Diputados –y los posteriores de la Mesa, en cuanto que lo ratifican–, al tener por debidamente prestados todos los juramentos y promesas de acatamiento de la Constitución emitidos en la sesión inicial de la XIII legislatura, celebrada el 21 de mayo de 2019, pudieron afectar al núcleo de la función representativa de los demandantes de amparo –los diputados del grupo parlamentario Popular– y, por tanto, incurrieron en una lesión del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE, concluyendo de su examen que nada «permite considerar acreditado que la decisión parlamentaria impugnada ha incidido, cercenándolos, en los derechos y facultades que conforman el estatus propio del cargo de diputado».

Ello sobre la base de una única razón capital, ya apuntada, según señalamos líneas atrás, por la defensa del Congreso de los Diputados –y a la que se añade una segunda, relativa al principio de igualdad–, cual es la constatación de que la circunstancia de que los veintinueve diputados electos que utilizaron fórmulas de acatamiento que los demandantes consideran contrarias a la Constitución y a la legalidad parlamentaria perfeccionaran su condición, merced a la decisión de la Presidenta del Congreso de tener por válido su acatamiento –gozando, a partir de aquel momento, de todo el haz de derechos y facultades reconocidos a los representantes políticos, en idénticas condiciones que los demandantes de amparo–, no afecta al derecho de estos últimos a ejercer también en plenitud sus funciones parlamentarias; funciones entre las que cita el propio Tribunal, a título de ejemplo, las de constituir grupo parlamentario propio, presentar iniciativas, debatirlas en sede parlamentaria, votarlas o controlar la acción del gobierno, y de las que afirma que no se vieron restringidas en ningún momento, como lo prueba el hecho de que –y esto resulta determinante para el Tribunal– «los demandantes de amparo no han identificado ningún concreto derecho o facultad conformador de su estatuto legal como diputados que haya quedado limitado o afectado por la decisión parlamentaria impugnada».

En cuanto a la conculcación del principio de igualdad, tampoco aprecia el Tribunal Constitucional que la decisión de la Presidenta del

Congreso de los Diputados de aceptar la validez de la fórmula de acatamiento de la Constitución utilizada por la totalidad de los diputados electos asistentes a la sesión constitutiva de la XIII legislatura suponga un trato desigual entre los diputados, ya que fueron validadas todas las respuestas emitidas a la pregunta general efectuada a cada diputado sobre si juraban o prometían acatar la Constitución; pretender, al amparo del artículo 14 CE, un trato diferente para los veintinueve diputados que utilizaron las controvertidas fórmulas de acatamiento, por considerar que no han cumplido válidamente con el requisito de respeto y obediencia a la Carta Magna, supondría contravenir lo que reiteradamente ha afirmado el Tribunal Constitucional, a saber: que «el principio de igualdad no ampara un supuesto derecho a imponer o exigir diferencias de trato».

En resumidas cuentas, entiende el Alto Tribunal que estas dos razones, desarrolladas en poco más de una página, son suficientes para desestimar el recurso de amparo presentado por el grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados y que le eximen de abordar el estudio de una eventual contravención de las normas parlamentarias por parte de la Presidenta de la Cámara, al dar validez, mediante su acuerdo de 21 de mayo de 2019, a determinados juramentos o promesas de acatamiento de la Constitución no ajustados estrictamente a las fórmulas reglamentarias y cuyo análisis, por tanto, queda fuera de la decisión constitucional.

Aun cuando la sentencia es, como se acaba de indicar, desestimatoria, la decisión del Tribunal no fue unánime entre todos los miembros del órgano jurisdiccional, ni en cuanto al fallo ni tampoco en cuanto a los fundamentos jurídicos del mismo. De ahí que la sentencia se acompañe de tres votos particulares en los que los magistrados discrepantes con la opinión de la mayoría –cinco– dejan reflejada su posición: el primero, de los magistrados Enríquez Sancho y Arnaldo Alcubilla y de la magistrada Espejel Jorquera –discrepante tanto en el fallo como en la fundamentación–, otro segundo, de la magistrada Balaguer Callejón –conforme con el fallo desestimatorio, pero no con su fundamentación– y, el último, del magistrado Tolosa Tribiño –discrepante, al igual que el primero, con la fundamentación y el fallo de la sentencia–.

De ellos hacemos también un sucinto comentario, por considerar de extraordinario interés algunas de las cuestiones que en los mismos se plantean y en las que no se profundiza –algunas ni siquiera de pasada se mencionan– en la sentencia.

5. *Los votos particulares*

5.1. *Voto particular de los magistrados Enríquez Sancho y Arnaldo Alcubilla y de la magistrada Espejel Jorquera*

Este primer voto particular, el más extenso de los tres formulados, discrepa, como se ha indicado, tanto del fallo de la sentencia, como de las razones que lo sustentan.

Los magistrados firmantes del mismo no dudan en calificar la sentencia de «elusiva y asimismo carente de congruencia», porque, al limitarse a afirmar que no queda afectado el derecho fundamental que los recurrentes invocan, no resuelve el problema constitucional que en el recurso se plantea, cual es dilucidar si las fórmulas cuestionadas eran o no válidas, si la Cámara se había constituido por ello ilegalmente y, por tanto, si los diputados recurrentes habían accedido al cargo e iban a ejercerlo en condiciones de desigualdad, teniendo en cuenta que se da a su voto el mismo valor que al emitido por personas que tomaron posesión de su escaño al margen de la legalidad; un problema, a su juicio, de la máxima gravedad porque fueron los propios órganos de gobierno del Congreso de los Diputados los que sustentaron la validez de las fórmulas cuestionadas con el argumento de que todas ellas gozan de la cobertura del Tribunal Constitucional, de conformidad con la doctrina sentada en las sentencias 119/1990, de 21 de junio y 74/1991, de 8 de noviembre.

Tras aclarar que el enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional del trámite de acatamiento a la Constitución, como requisito para alcanzar la plena condición de parlamentario, no supone menoscabar o poner en entredicho en modo alguno el principio de autonomía parlamentaria de los órganos de gobierno de las Cámaras, y después de ofrecer una breve explicación de la razón de ser del juramento o promesa de acatamiento de nuestra norma fundamental –no una mera reminiscencia ritual, sino la exteriorización de la integración constitucional de los servidores públicos–, los magistrados pasan a examinar el modo de proceder del Alto Tribunal en este proceso.

Al respecto, advierten, de inicio, en contra de la afirmación de la sentencia de que los demandantes no identifican ninguna limitación o incidencia de la decisión impugnada en el contenido esencial del *ius in officium*, que los demandantes de amparo reclaman la restitución de un derecho fundamental propio que estiman vulnerado –el derecho a la debida constitución de la Cámara– y no una mera infracción de la legalidad parlamentaria, ni tampoco la pretensión de que se nieguen los derechos de otros miembros del Parlamento.

Acto seguido, recuerdan los magistrados discrepantes que el modo habitual de resolver los recursos de amparo parlamentarios –inclusive los ya resueltos sobre acatamientos, que culminaron en las citadas sentencias 119/1990 y 74/1991– ha seguido siempre el mismo razonamiento lógico-jurídico: constatar que los recurrentes alegan realmente la vulneración de un derecho fundamental protegible en amparo; en caso afirmativo, examinar si el acto impugnado conculca la legalidad parlamentaria; y, de ser positivo, a su vez, este examen, dilucidar si se lesionó el derecho invocado.

De estas tres fases –continúan los magistrados– ha faltado en el proceso en cuestión la segunda, que se constituye en presupuesto lógico de la tercera, pasando la sentencia de la identificación del derecho fundamental alegado al examen de si este se vio lesionado, «sin despejar antes la incógnita de si los actos impugnados productores de dicha lesión conculcaron o no la legalidad parlamentaria»; conculcación de la legalidad parlamentaria que, en su criterio, efectivamente se produjo –aun cuando lo negara la Mesa de la Cámara, vía escrito de reconsideración–, al admitir la Presidenta del Congreso como válidos, en una «decisión de total condescendencia», acatamientos que no lo eran; y no lo eran porque:

- O bien incluían expresiones que auspiciaban sistemas políticos distintos al vigente, propugnaban la separación de una parte del territorio nacional sin seguir las reglas previstas para ello en la propia Constitución o cuestionaban la vigencia de nuestro Estado de Derecho, cuando el límite fijado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es, precisamente, el uso de fórmulas que no desvirtúen la finalidad del acto, que no es otra que la exteriorización por los cargos públicos del respeto y la sujeción a la Carta Magna.

- O bien utilizaban fórmulas que no fueron expresadas en castellano y que, por tanto, no pudieron ser entendidas por todos los asistentes al acto ni recogidas por los servicios de taquigrafía de la Cámara, cuando, por un lado, la publicidad es un requisito del acto, y, por otro, el uso de idiomas distintos al castellano no está –no estaba entonces– regulado por normas parlamentarias.

Constatada así la ilegalidad de las decisiones parlamentarias –un análisis que obvia la sentencia con la que discrepan– pasan los magistrados a demostrar que se produjo, efectivamente, un menoscabo en el derecho de acceso y ejercicio del cargo público representativo en condiciones de igualdad, como también que la desnaturalización de la Cámara por su viciada composición mermó el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes; menoscabo que se produjo –siempre en razonamiento de los magistrados– al verse obligados los diputados recurrentes a participar en una Cámara constituida con diputados que no cumplieron con uno de los requisitos necesarios para perfeccionar su condición –el deber de acatamiento de una manera «incondicional y plena» de la Constitución, esto es, sin utilizar expresiones que no se comprendieran o lo vaciaran de contenido–, así como a votar en igualdad de condiciones que aquellos, quedando con esto desvalorizados su voto y sus derechos como diputados, «en una legislatura constituida de espaldas a la legalidad parlamentaria, con el visto bueno de la Presidenta de la Cámara».

5.2. *Voto particular de la magistrada Balaguer Callejón*

El segundo voto particular de los formulados, concurrente en cuanto que comparte el sentido desestimatorio del fallo, aun discutiendo su fundamentación, comienza por poner de relieve, de forma sucinta, la contradicción que se detecta entre el reconocimiento en la sentencia de la legitimación activa de los recurrentes en amparo para impugnar la fórmula de juramento o promesa realizada por terceras personas –los diputados que no se ciñeron a las expresiones reglamentarias o expresamente admitidas por el Tribunal Constitucional– y el fallo desestimatorio, precisamente sobre la base del argumento de que las decisiones parlamentarias impugnadas no limitaron ninguno de los

derechos y facultades que conforman el estatus propio del cargo de diputado, entre los que no se encuentra –a criterio de la magistrada, que coincide en este punto con lo resuelto en la sentencia– el derecho a una determinada composición de la Cámara por considerarse que es esa la legítima.

Para la magistrada Balaguer, la contradicción referida debía haber llevado al Tribunal Constitucional a declarar *ab initio* inadmisibile el recurso, por carecer los recurrentes el amparo –y este es uno de los óbices procesales que también esgrimió la defensa del Congreso de los Diputados– de legitimación activa para atacar un acto parlamentario que no afectaba ninguno de sus derechos fundamentales ni incidía de forma directa ni refleja en su capacidad para ejercer el cargo para el que resultaron electos.

A esta razón de discrepancia, de carácter procedimental, añade la magistrada otra, para ella la principal y atinente al fondo de la cuestión de los acatamientos, cual es el carácter de los mismos. Al respecto, advierte la magistrada que la exigencia para los cargos públicos de manifestar de forma expresa su respeto y sometimiento a la Constitución no es constitucional, sino legal y que se compadece mal con el modelo de democracia «no militante» diseñado por nuestra Carta Magna, que, incluso, permite defender la reforma de sus bases, siempre que se haga mediante el procedimiento previsto al efecto. Tal y como se configura actualmente, desde las sentencias 101/1983, de 18 de noviembre y 119/1990, de 21 de junio, la prestación del acatamiento a la Constitución es un requisito constitutivo de la condición de diputado –y del que la magistrada no duda en decir que entorpece el ejercicio legítimo de la representación política– cuando debería serlo –siempre a su juicio– meramente ritual.

Para la firmante de este segundo voto particular, en definitiva, hubiera sido más razonable precisar, en línea con los precedentes, que el acto de acatamiento es un acto de carácter formal –por tanto, un acto de trámite sin ninguna repercusión material– y que, por tal razón, cualquier fórmula debe ser aceptada; o, incluso, hubiera sido más razonable, aprovechando una ocasión que se presentaba como idónea, rectificar la doctrina del propio Tribunal sentada hasta la fecha y «avanzar un poco más en cuanto a la posible irrelevancia jurídica

del juramento de los representantes al Congreso de los Diputados en una recomendable modificación de su regulación actual».

5.3. *Voto particular del magistrado Tolosa Tribiño*

El último voto particular, del magistrado Tolosa Tribiño, tiene un sentido radicalmente opuesto a este que acabamos de referir y discrepa tanto del fallo de la sentencia como de sus fundamentos.

Para el magistrado Tribiño, la sentencia –que debió haber sido estimatoria, de acuerdo con la tradicional doctrina del Alto Tribunal, sentada en las sentencias 101/1981, 122/1983, 119/1990 y 74/1991– no ha profundizado en el significado del deber de acatar la Constitución, como condición ineludible, derivada de la centralidad de la Carta Magna, para adquirir la condición de diputado; así como tampoco en que su incumplimiento por un determinado número de diputados afecta a la esencia misma de la condición de los diputados recurrentes, «esto es, a su función angular y primigenia cual es la de concurrir a la conformación constitucional de las Cortes Generales como representantes del pueblo español».

De ahí que el acuerdo de la Presidenta del Congreso de los Diputados –confirmado por los posteriores de la Mesa– de tener por cumplido el deber de prestar promesa o juramento de acatar la Constitución de todos los diputados, inclusive de aquellos que utilizaron «fórmulas variopintas, ininteligibles o extravagantes», con «expresiones que contenían un abierto desafío a la norma fundamental del Estado que debían acatar», haya tenido como consecuencia la constitución indebida de la Cámara y, por ende, la desnaturalización de la función representativa de las Cortes Generales.

Con un fallo estimatorio de la demanda de amparo, dichos acuerdos –sostiene el magistrado– debieron ser anulados, teniendo por no acreditado el requisito de acatamiento de la Constitución y por no adquirida la condición de aquellos diputados que utilizaron las fórmulas de juramento o promesa no ortodoxas, hasta la prestación por los mismos de nueva promesa o juramento de acatar la Constitución compatible con la tradicional doctrina jurisprudencial mencionada.

III. CONCLUSIONES

La sentencia del Tribunal Constitucional 65/2023, de 6 de junio, dictada, como tantas otras previas, a través del cauce procesal del recurso de amparo parlamentario del artículo 42 LOTC, reabre la *vexata quaestio* de los acatamientos de los cargos públicos –de los diputados, en el caso– a la Constitución.

La primera reflexión que nos suscita, tras su análisis, esta nueva sentencia sobre tan polémico asunto es la del momento en que se dicta. El recurso que dio pie a la misma fue interpuesto por los demandantes de amparo –el grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados–, con fecha 19 de julio de 2019, contra determinadas fórmulas de acatamiento utilizadas por diversos diputados –veintinueve– en la sesión de 21 de mayo de dicho año; un recurso que, como fácilmente se deduce de las fechas transcritas, se refiere a una legislatura, la XIII, nacida de las elecciones generales de 28 de abril de 2019 y concluida cinco meses después; y a una Cámara Baja, la correspondiente a dicha legislatura, que se extinguió con la publicación del Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de nuevas elecciones.

Es decir, que el Tribunal Constitucional viene a pronunciarse, cuatro años y dos legislaturas después, acerca de la validez o nulidad de unas discutidas fórmulas de acatamiento de la Constitución que fueron pronunciadas por quienes perdieron ya hace tiempo la condición que perfeccionaron en virtud de las mismas y que disfrutaron tan solo unos meses. Una sentencia que llega, pues, como en tantas otras ocasiones, tarde para los avatares de la vida parlamentaria; muy tarde, nos atrevemos a afirmar, puesto que el problema se volvió a plantear, en idénticos términos, antes del necesario pronunciamiento del máximo órgano jurisdiccional, en la XIV legislatura, tanto en las sesiones constitutivas del Congreso de los Diputados y del Senado como en otras de carácter ordinario, al incorporarse los senadores designados por determinadas Comunidades Autónomas a la Cámara Alta o los parlamentarios sustitutos de otros que dejaron su escaño vacante.

Sin embargo, no por tardía era la sentencia menos esperada, pues de su fallo y, sobre todo, de su fundamentación, dependía la

continuidad o no de la importante doctrina constitucional iniciada con las precedentes sentencias sobre el mismo tema, las ya varias veces mencionadas 101/1983, 122/1983, 119/1990 y 74/1991. Lo que nos lleva a nuestra segunda reflexión en relación con la sentencia que se comenta: el alcance de este nuevo pronunciamiento constitucional.

Y nuestra valoración al respecto no puede ser sino negativa: treinta años después de que el máximo órgano juzgador se pronunciase acerca de este acto solemne, condición *sine que non* para el ejercicio pleno de los derechos y obligaciones que conforman el estatuto del cargo representativo, era llegada la hora de que, en un esfuerzo por clarificar el confuso panorama creado por la multiplicación de las fórmulas de acatamiento, cada vez más diversas y variopintas, el Tribunal diera un paso más. Y ello pudiera haber sido en un sentido, el de confirmar el carácter formal del requisito, que permite la utilización de casi cualquier fórmula, pudiendo haber llegado incluso el Tribunal, si así lo hubiera considerado procedente, a eliminar el mismo –que, recuérdese, aunque deriva de la Constitución, es un requisito legal– ; o en el otro, el de, por el contrario, exigir a los órganos de gobierno de la Cámara la realización de un control material que permita reducir o, al menos, reconducir el variado abanico de fórmulas de pronunciadas.

Pero el Tribunal Constitucional no se ha inclinado ni por una opción ni por la otra, sino que, frente a lo que hiciera en las sentencias precedentes de 1983, 1990 y 1991 –sin duda, mucho más valientes– ha preferido, soslayando un pronunciamiento sobre el fondo, limitarse a afirmar la inexistencia de lesión del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE, dejando en el mismo estado en que se encontraban antes de la interposición del recurso las importantes cuestiones conflictivas que rodean el acto del acatamiento.

En este sentido, la sentencia ha sido decepcionante y poco ambiciosa; no cabe extrañarse de que algunos magistrados, en su voto particular, la tilden de elusiva o señalen su falta de congruencia. Era la ocasión propicia –insistimos– para que el Tribunal Constitucional determinara si sus razonamientos anteriores continúan siendo válidos para amparar la nueva casuística de manifestaciones de acatamiento.

Las posteriores sentencias dictadas en los recursos presentados a los diversos actos de acatamiento sucesivos no han supuesto tampoco cambio alguno en esta línea. Es más, se limitan, tras una

breve descripción de los hechos y un resumen de las alegaciones de las partes en los antecedentes, a remitirse, en un fundamento de apenas quince líneas, a los de la sentencia que ahora comentamos; nuevas oportunidades perdidas para que el Tribunal abordara de forma definitiva, en el sentido que fuese, el fondo de una cuestión que ha sido, sigue y seguirá siendo controvertida.