

STC 74/1991, de 8 de abril (Sala 2.ª)

Recurso de amparo núm. 2954/1988

Ponente: Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
(*B. O. E.* de 14 de mayo de 1991)

RESUMEN

I. Constitución

Art. 23.2 (*Acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad*) en relación a juramento o promesa de Senadores.

II. Acto impugnado

Decisión del Presidente del Senado de 2 de octubre de 1990, por la que se deniega a los recurrentes la perfección de la condición de Senadores.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Otorgar el amparo solicitado.

IV. Jurisprudencia

Se reitera lo proclamado en la STC 119/1990 (BJC núm. 111), de que la obligación de prestar juramento o promesa de acatar la CE, si bien puede suponer una mayor vinculación interna de índole religiosa o moral, no crea por sí misma una obligación nueva, y se limita a ser un requisito formal que condiciona la posibilidad del ejercicio del cargo en plenitud de disfrute de prerrogativas y funciones [2].

No cabe prescindir en absoluto de cuanto de ritual ha de haber siempre en toda celebración solemne, aun cuando la CE se opone a un entendimiento exageradamente ritualista de esa obligación, de modo que la norma que establece la obligación debe ser interpretada siempre de manera que se maximalice, en lo posible, la eficacia de los derechos fundamentales.

La naturaleza misma de la función representativa, con un evidente sustrato democrático producto de las elecciones, refuerza la idea de interpretación flexible de los requisitos formales, haciendo prevalecer, pues, los derechos de participación y representación sobre una exigencia formalista o rigorista de los requisitos [5].

Cumplida la fórmula reglamentaria, el agregar a la misma la expresión «por imperativo legal» en el momento mismo de prestar juramento o promesa de acatamiento debe necesariamente ser entendido como un acatamiento. El añadido no tiene relevancia suficiente para vaciar de contenido el compromiso que adquirieron los recurrentes de respeto a la CE y de sujeción al modelo democrático que la misma representa [6].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente, y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 2954/1990, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremochea Aramburu, en nombre de don José Luis Álvarez Emparanza, don José Luis Elkoro Unamuno y don Francisco Ignacio Iruin Sanz, contra la decisión del Presidente del Senado de 2 de octubre de 1990, por la vulneración de los derechos contenidos en el artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 14 de la misma. Han comparecido el Senado, representado por el Letrado de las Cortes Generales don José Fernando Merino Merchán, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. El día 21 de diciembre de 1990 se presentó en el Registro de este Tribunal demanda de amparo por el Procurador don José Manuel Dorremochea Aramburu en nombre y representación de don José Luis Álvarez Emparanza, don José Luis Elkoro Unamuno y don Francisco Ignacio Iruin Sanz, contra la Resolución del

Presidente del Senado de 2 de octubre de 1990 por la que se deniega a los recurrentes la perfección de la condición de Senadores «al no haber utilizado la fórmula prevista en el artículo 11.3 del Reglamento del Senado», para el acatamiento a la Constitución, por vulneración de los derechos reconocidos en el artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 14 de la misma.

2. La demanda se fundamenta en los siguientes antecedentes:

a) Los recurrentes, Senadores electos de las Cortes Generales por la circunscripción de Guipúzcoa por las elecciones generales de 29 de octubre de 1989, solicitaron de la Mesa del Senado el 21 de septiembre de 1990 que en el primer Pleno a celebrar por la Cámara se incluyera dentro del orden del día de la sesión el acto de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución.

b) Dicho juramento o promesa figuraba como primer punto de la sesión del Pleno del Senado de 2 de octubre de 1990. En dicha sesión por parte del Presidente del Senado se preguntó a cada uno de los recurrentes, tras recordarse lo dispuesto en el artículo 11.3 del Reglamento del Senado (en adelante, RS): «¿juráis o prometéis acatar la Constitución?», a lo que respondieron sucesivamente cada uno de los hoy recurrentes: «por imperativo legal, sí prometo».

c) El Presidente del Senado declaró que «al no haber utilizado la fórmula prevista en el artículo 11.3 RS, no han perfeccionado su condición de Senadores», rogándoles a continuación que abandonasen el salón de sesiones.

3. En los fundamentos de Derecho de la demanda se analiza, en primer lugar, la regulación normativa del juramento o promesa de acatamiento a la Consti-

tución, requisito establecido por los Reglamentos de las Cámaras en 1982 y luego con carácter general por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio. Sólo el Reglamento del Senado consigna una concreta fórmula para cumplimentar el requisito, aunque se haya venido también en los demás casos utilizando una concreta fórmula. Según el artículo 11.3 RS, «se leerá la fórmula siguiente: “¿juráis o prometéis acatar la Constitución?” Los Senadores se acercarán sucesivamente ante la Presidencia para hacer la declaración contestando: “Sí, juro” o “Sí, prometo”». No obstante, en el artículo 12.1.b) RS, el requisito a cumplimentar para perfeccionar la condición de Senador es el de «prestar juramento o promesa de acatamiento» y no el de hacerlo con una concreta fórmula.

Se examina, a continuación, la naturaleza o significado de la obligación de juramento o promesa de acatamiento en la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 101/1983, 122/1983, 8/1985 y 119/1990), especialmente en esta última por referirse a un tema idéntico. En síntesis, la obligación de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución es sólo un requisito formal, irrelevante desde el punto de vista jurídico, pues no compromete a nada y a nada podría obligar, sólo admisible como requisito en la medida en que sea congruente, proporcionado, con respecto de todos los derechos fundamentales respetando la naturaleza del cargo representativo, y no introduciendo elementos disfuncionales a la relación representativa. La exigencia no puede hacerse en términos tales que la invaliden, por un entendimiento exageradamente ritualista de la obligación. Cualquier desviación de la fórmula reglamentaria no significa el no cumplimiento de la obligación impuesta, sino sólo en tanto en cuanto la expresión añadida tenga un valor condicionante limitativo del juramento o promesa.

El artículo 12 RS establece el requisito, mientras que el artículo 11.3 RS señala «a tales efectos» una concreta fórmula tan distante de los principios constitucionales como el excesivo ritualismo que recorre el articulado del Reglamento, fruto residual de su pasado como Cámara aristocrática. Junto a ello se destacan los menores efectos que el no cumplimiento del requisito de prestar juramento o promesa conlleva para los Senadores electos, en relación a los Diputados electos, pues los primeros no son privados de sus prerrogativas y conservan la inmunidad e inviolabilidad aun sin la necesaria prestación del juramento o promesa. El Reglamento del Senado otorga menos efectos jurídicos a la ausencia del requisito, lo que agudiza aún más aquel carácter y su incompatibilidad con los moldes de una organización jurídica y racional. Además no existe prohibición de adicionar a la fórmula que se establece palabras que no condicionen o limiten el acatamiento.

Se analiza el valor de las Sentencias del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución, entendiéndose que su doctrina prevalece sobre la de cualquier otro órgano jurisdiccional cuando se refiera a la compatibilidad constitucional de la ley interpretada, en particular en las Sentencias del Pleno que tienen plenos efectos contra todos. Han de entenderse invalidadas aquellas interpretaciones o cuestiones jurisprudenciales que han sido consideradas contrarias a la Constitución, aunque ello no haya llevado a la anulación del precepto legal así interpretado o construido, por lo que el Presidente del Senado se halla vinculado por la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la STC 119/1990, que entendió descartada la labor de aplicación realizada por el Presidente del Con-

greso de anteponer un formalismo rígido a cualquier otra consideración, a la hora de rechazar la fórmula «por imperativo legal, sí prometo» como violación del derecho recogido en el artículo 23.2 CE.

Los derechos reconocidos en el artículo 23.2 CE guardan íntima relación con los reconocidos en el párrafo primero del mismo artículo, como aspectos indisolubles del sistema democrático. La relación representativa se conecta con el pluralismo y con los compromisos políticos de los representantes, de modo que el ejercicio del cargo representativo no puede vaciar de contenido esa función representativa. Entre todos los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución el de participar en los asuntos públicos como elector (23.1) o como elegido (23.2) aparece, en virtud del carácter democrático del Estado como un elemento básico de todo el sistema constitucional (STC 26/1970), lo que significa que la interpretación de los requisitos que señalan las leyes posee dimensión constitucional y debe realizarse en la forma más favorable para el ejercicio de los derechos (STC 169/1989), consideración general de especial relevancia en el proceso electoral (STC 24/1990), para asegurar al máximo la efectividad de los derechos fundamentales, sin establecer restricciones indebidas al derecho de los representados a acceder en condiciones de igual en el ejercicio de sus funciones.

De todo lo anterior se concluye afirmando que el acto parlamentario que se recurre vulnera el artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 14 de la misma, así como el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos porque les impide la perfección de su condición de Senadores en condiciones de igualdad tras haber cumplimentado los requisitos formales establecidos para ello por el artículo 12.1 RS. Los recurrentes tienen derecho a prestar su juramento o promesa de acatar la Constitución en los términos realizados, y el impedirles la perfección de su condición de Senadores por no utilizar la fórmula establecida en el artículo 11.3 RS supone una «restricción indebida» a su derecho a acceder al cargo en condiciones de igualdad. Se hace prevalecer una interpretación de la Constitución excluyente frente a otra integradora, teniendo en cuenta que la fórmula «por imperativo legal», según la STC 119/1990, no tiene valor condicionante ni limitativo de la promesa.

La interpretación que el Presidente del Senado ha hecho de la existencia de una fórmula en el artículo 11.3 RS, no es concorde con la Constitución, al ser al menos favorable a la efectividad de los derechos fundamentales y a la proporcionalidad, pues una lectura rigorista en el sentido de una prohibición «que no figura en las leyes mismas», aún más cuando ninguna consecuencia jurídica puede tener la adición introducida por los recurrentes en la fórmula de su promesa. Estaríamos ante una auténtica persecución del pensamiento, pues lo importante es que se preste la promesa o juramento y no las concretas palabras con que se exteriorice siempre que se haga de manera incondicional. La función del Presidente del Senado es verificar si se ha producido o no ese acatamiento sin exacerbamiento de respeto a las fórmulas ni anteponer ésta a cualquier otra consideración, lo contrario supone una lesión de derecho del artículo 23.2 de los recurrentes, e indirectamente del derecho al artículo 23.1 de sus electores. No existiendo condición, reserva o limitación en la fórmula utilizada, los recurrentes han formalizado y prestado su acatamiento a la Constitución, por lo que ha de darse por cumplido el requisito del

artículo 12.1.b) RS y, en consecuencia, declararse nulo el acto parlamentario que se recurre al discriminar injustificadamente a los recurrentes e infringir de esa manera el artículo 23.2 CE, en relación con el 14 CE, según la interpretación dada por la doctrina constitucional y la que dimana de las normas internacionales que regulan tales derechos.

Se solicita la anulación de la decisión de la Presidencia del Senado, reconocer su derecho a acceder en condiciones de igualdad al cargo de Senador sin restricciones indebidas, restablecerlos en el derecho declarando que han perfeccionado la condición de Senadores mediante la prestación de la fórmula de acatamiento a la Constitución, con el empleo de la fórmula utilizada, ordenando a los órganos de la Cámara la adopción de las medidas necesarias para ello.

4. Por providencia de 28 de enero de 1991, la Sección acordó admitir a trámite la demanda y solicitar del excelentísimo señor Presidente del Senado la remisión de las actuaciones correspondientes. El excelentísimo señor Presidente del Senado se persona en el recurso disponiendo que la representación y la defensa de la Cámara sea asignada a don José Fernando Merino Merchán, Jefe del Departamento de Asesoría Jurídica de la Secretaría General del Senado.

Por providencia de 14 de febrero de 1991 la Sección acordó acusar recibo a la Presidencia del Senado de las actuaciones remitidas, tener por comparecida a dicha Cámara en el presente proceso y en su representación al Letrado don José Fernando Merino Merchán, así como dar vista de las actuaciones recibidas por plazo común de veinte días a las partes y al Ministerio Fiscal para la formulación de alegaciones.

La representación de los recurrentes da por reproducidas todas las alegaciones contenidas en el escrito de demanda.

5. La representación del Senado inicia su escrito de alegaciones afirmando que la decisión del Presidente de la Cámara de no dar por válida la promesa de los Senadores electos, hoy recurrentes, era la única posible de acuerdo al artículo 11.3 RS, fórmula de juramento o promesa que viene siendo exigida y cumplida de forma igual, desde 1982, por todos los Senadores electos.

El artículo 11.3 RS impone una concreta fórmula juramental o promisorio de acatamiento a la Constitución, como la declaración necesaria a emitir por los electos como requisito para adquirir la plena condición de sus cargos y para participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara, en conexión con lo dispuesto en el artículo 108.6 LOREG. Lo que se plantea es si existiendo una fórmula de acatamiento tasada, general e inveterada, pueden utilizarse válidamente otras fórmulas distintas. Si se diera validez a cualquier fórmula alternativa a la obligatoria quebraría la seguridad jurídica y habría de decidirse en cada caso si la efectivamente utilizada era válida, con peligro de arbitrariedad y con quiebra de la igualdad y de la sumisión de los poderes públicos a la Constitución y al ordenamiento jurídico, originando incertidumbre y conflictos que habrían de ser resueltos por el Tribunal Constitucional.

El cumplimiento del juramento o promesa observando la fórmula reglamentaria impuesta es una carga que constituye un requisito indispensable para la perfección de la plantilla de la condición de Senador. Es una fórmula intangible, que no puede alterarse por modificaciones o añadidos, sin que la existencia de una

fórmula precisa sea una excepción aislada en nuestro sistema, y sin que, además, la establecida por el precepto reglamentario posea un formalismo ideológico, rígido o excluyente que violente ideología o conciencia alguna.

No utilizar la fórmula significa no cumplir la obligación impuesta. La expresión añadida por los recurrentes implica desviación y condición de la exigencia reglamentaria, y un límite que vicia la voluntariedad y hace nula la declaración. La fórmula impuesta se enraíza con la formalidad que el Estado de Derecho exige para tener una mínima confianza en él, como organización objetiva de convivencia, y como tal se exige a otros cargos públicos, y también en otros Estados de sólida tradición democrática.

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional, los reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados en la Constitución, siendo su contenido regular la organización y funcionamiento de la Cámara, por lo que el artículo 11.3 RS es una norma de desarrollo legal, *secundum legem*, a la que también se refiere el artículo 23.2 CE («con los requisitos que señalan las leyes»), siendo apto para ello el Reglamento como norma con valor de ley, ejercicio de la soberana potestad autorreglamentaria de la Cámara que, además, explica que pueda haber diferencia de criterio, en cuanto a la introducción de fórmula concreta, entre el Congreso y el Senado.

Según el Tribunal Constitucional la exigencia del juramento o promesa no es inconstitucional, y siendo el derecho del artículo 23.2 CE un derecho de configuración legal, también lo es respecto al juramento.

La STC 119/1990, alegada en su favor por los recurrentes, ha resuelto un caso muy diferente, no se pronuncia sobre la validez de la fórmula utilizada, sino que sólo reconoce el derecho de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a la condición de Diputado. La *ratio decidendi* que lleva a la concesión del amparo es «el hecho de que la Resolución fuese promulgada iniciada ya la Legislatura y habiendo prestado juramento o promesa la inmensa mayoría de los Diputados», ello «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». Por ello «esa norma no podría ser aplicada a los Diputados ya elegidos para esa misma Legislatura». Es la ruptura del principio de igualdad y la discriminación, resultante de introducir *a posteriori* un requisito no exigido a los demás Diputados electos, lo que vulneró el derecho de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a la condición de Diputados.

En el presente caso, el artículo 11.3 RS es una norma preexistente al comienzo de la Legislatura, de invocación genérica, sin quiebra o excepciones, de aplicación igual a todos y no discriminatoria, inserta en el Reglamento y no necesitada de interpretación o integración por la Presidencia del Senado en la que no cabe exclusión voluntaria o unilateral, sin ruptura de orden público preexistente. De otorgarse el amparo se estaría dando un menor valor, como derecho fundamental, al artículo 23.2 CE.

No cabe hablar de que prevalezca una interpretación «excluyente» de la Constitución, frente a una integradora, dada la asepsia de la fórmula de acatamiento a la integridad de un sistema pluralista y a su respeto. Para exigir el prestar el juramento o promesa en con-

diciones de igualdad es imperativo cumplir la fórmula; de otro modo se estaría sacrificando la igualdad, el pluralismo y la seguridad jurídica, pues lo que los recurrentes piden en el fondo es un tratamiento desigual.

El Presidente del Senado, al exigir a los recurrentes lo requerido a los demás Senadores electos, no ha conculcado el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE, cuyo contenido y perfiles concretos se encomienda a la ley. En cuanto no vincula ningún derecho fundamental esa decisión es un *interna corporis* no controlable en amparo.

En suma, el artículo 11.3 RS configura en el ámbito interno y perfila los requisitos concretos a que se refiere el artículo 23.2 CE, limitándose a formalizar el deber positivo de acatamiento que contiene la Constitución. El establecimiento de una fórmula constituye una garantía objetiva del proceso de formación de la voluntad democrática, de ahí su sustancialidad como manifestación legitimadora del deber positivo de acatamiento constitucional. Estamos ante un caso de *interna corporis acta* que sólo, en cuanto vulnera el derecho fundamental, sería recurrible en amparo.

El Senado no encuentra obstáculo para acceder al punto segundo del suplico de la demanda, reconociendo el derecho de los recurrentes como Senadores electos a acceder en condiciones de igualdad a la condición de Senadores. Los demandantes de amparo pudieron y debieron someterse a la fórmula reglamentaria establecida con carácter general para todos, y haber solicitado luego el uso de la palabra para explicar el sentido de su promesa de acatamiento constitucional, lo que es más acorde con la vida parlamentaria.

Finalmente se hacen algunas consideraciones sobre la improcedencia del recurso de amparo que se plantea, dado que el Presidente del Senado hizo un uso autoaplicativo de la norma jurídica, con el recurso planteado, aunque incongruente y fraudulentamente ello se niegue, se pretende formalizar un recurso de inconstitucionalidad encubierto frente a la norma reglamentaria, que impone la exigencia de fórmula, lo que sería inviable a través del recurso de amparo.

Se solicita la desestimación del amparo.

6. Para el Ministerio Fiscal el problema que aquí se plantea no es el de la constitucionalidad de la exigencia de prestar acatamiento a la Constitución de forma solemne en el Pleno de la Cámara, ni la relevancia jurídica de esa promesa o juramento, sino si la exigencia de una fórmula precisa, a la que debe ajustarse el acatamiento con la exclusión de otra cualquiera o de cualquier añadido, puede infringir los artículos 14 y 23 CE.

Existe una diferencia esencial entre el supuesto resuelto en la STC 119/1990 y el presente en cuanto a la normativa aplicada en cada uno de ellos, pues en el presente caso la fórmula exigida estaba establecida de antemano por el propio Reglamento del Senado y los recurrentes no se vieron sujetos a condiciones diferentes a quienes resultaron elegidos al propio tiempo, por lo que no ha existido una desigualdad consistente en la introducción de una condición o requisito inexistente para los demás y para los propios reclamantes en el momento de ser elegidos en votación popular.

La STC 119/1990 contiene una serie de consideraciones o reflexiones como *obiter dicta* sobre el requisito de la prestación solemne de aceptación a la Constitución, pero sin estimar directamente que exigir una fórmula estricta fuera inconstitucional, por lo que no llegó a disponer la anulación de la resolución de la Presidencia del Congreso que estableció una determinada

fórmula, y «no invalida su contenido». La Sentencia no contiene ningún reproche jurídico frontal a la fórmula introducida, de modo que la licitud constitucional de esta prestación ceremoniosa es asunto zanjado, incluso si se efectúa conforme a un ritual rígido, con fórmula sacramental, invariable, que es la propia de toda ceremonia.

En el presente caso no cabe hablar de desigualdad puesto que el precepto reglamentario fue de aplicación a todos los Senadores electos en la misma convocatoria electoral. Se trata del cumplimiento de un requisito formal, previsto y vigente, no observado, y de las consecuencias que se derivan de ese incumplimiento, las cuales no pueden tenerse por contrarias a la Constitución. Es una exigencia que la ley introduce, conforme a la Constitución, que todos los Senadores electos aceptaron, que los recurrentes conocían cuando concurren a las elecciones, y que les fue recordada por el Presidente de la Cámara en el momento de cumplimentarla. No es un formalismo rígido sin más, carente de todo significado actual, que añada un requisito formal desproporcionado y que suponga un obstáculo irracional para acceder al cargo público. El único obstáculo en la resistencia de los recurrentes a prestar su juramento en los términos fijados por el Senado. El Acuerdo del Presidente del Senado, aplicación de un precepto con rango legal que establece con carácter general e igual un requisito formal para acceder con plenitud al cargo público de Senador, la aceptación expresa y ritual de la Constitución a la que están sujetos los ciudadanos y los poderes públicos (art. 9.1 CE), no ha lesionado el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE, ni desde luego, el reconocido en el artículo 23.1 CE. Dada la sujeción de todos al ordenamiento jurídico, si la norma existe su cumplimiento es necesario, sin que sea legítimo el que algunos puedan apartarse de la fórmula establecida, prestando motivaciones metajurídicas. El cumplimiento de las leyes no pueden subordinarse a las convicciones personales de cada uno, y el acatamiento a las mismas en sus propios términos es una ineludible obligación en un Estado de Derecho. Las consecuencias de su incumplimiento previstas en la propia Ley se nos presentan como necesarias y en ningún caso transgresoras de la Constitución.

Procede, por tanto, la desestimación del amparo.

7. Por providencia de 13 de marzo de 1991, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 8 de abril siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La demanda se dirige contra la decisión del Presidente del Senado de 2 de octubre de 1990 que deniega a los actores la adquisición de la condición plena de Senadores por estimar inválida la fórmula de promesa de acatamiento a la Constitución que emplearon, por la vulneración del artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También aducen el artículo 14 CE, aunque basta decir a este respecto que tal invocación es superflua precisamente porque se hace en relación con el propio artículo 23.2, que ha incorpora la exclusión de toda discriminación, sin que aduzcan los actores una lesión autónoma del principio de igualdad originada en ninguno de los criterios expresamente proscritos en el artículo 14 CE.

El acto impugnado es, pues, dicha resolución, aunque alguna de las alegaciones de la demanda y, sobre todo, del Ministerio Fiscal y del Letrado del Senado, se centran en la norma que le dio cobertura, el artículo 11.3 del Reglamento del Senado (RS). Hay que insistir, por ello, en que el acto impugnado es sólo la concreta aplicación a los recurrentes de ese precepto reglamentario, y únicamente nos corresponde examinar la regularidad constitucional de ese acto de aplicación. Sólo en cuanto la irregularidad de la misma, por ser lesiva del derecho fundamental invocado, dependiera de la corrección constitucional de aquel precepto reglamentario, habríamos de examinar la constitucionalidad del artículo 11.3 RS.

Esta precisión nos permite responder, sin necesidad de una mayor atención, a la observación crítica, no formulada formalmente como excepción, de la representación del Senado, sobre la eventual incongruencia, fraude procesal o «improcedencia» del presente recurso, que pretendería formular encubiertamente un recurso de inconstitucionalidad sobre el artículo 11 RS, dado que el Presidente del Senado «hizo un uso aplicativo de la norma». Conforme a la doctrina mantenida en supuesto similar en las SSTC 101/1983, 122/1983, 118/1988 y 119/1990, esta argumentación debe ser rechazada. Aunque la petición de amparo pudiera implicar un ataque indirecto a la constitucionalidad del reglamento parlamentario, ello no excluye la posibilidad de utilización de la vía del recurso de amparo, al margen de que, en su caso, el pronunciamiento directo sobre la constitucionalidad del precepto impugnado hubiera de hacerse por el Pleno a través de la vía del artículo 55.2 LOTC.

Además, no cabe calificar de autoaplicativa una norma que para producir su efecto requiere de un acto de aplicación como el impugnado en el presente proceso de amparo, y que permite, como luego se verá, un margen de actuación que no es inexistente o tan nimio como para obligar a equiparar sustancialmente sus respectivas impugnaciones. La decisión del Presidente ha supuesto una determinada interpretación y una forma de aplicación de la previsión reglamentaria sobre la forma de prestar el acatamiento. Lo que permite excluir la existencia de cualquier vicio de incongruencia, fraude procesal o «improcedencia» del presente recurso, al tratarse de un acto encuadrable en el supuesto previsto en el artículo 42 LOTC.

Nos corresponde, pues, estudiar la regularidad constitucional de la resolución del Presidente del Senado en aplicación del artículo 11.3 RS. A este acto se le hace objeto de un doble reproche constitucional en relación con el artículo 23.2 CE, el de ser discriminatorio y el de incurrir en un excesivo y desproporcionado formalismo.

2. El enunciado de la cuestión planteada en este proceso constitucional permite comprobar una parcial identidad con la resuelta por nuestra STC 119/1990, dictada por el Pleno de este Tribunal, en la cual los recurrentes eran los Diputados electos de la misma coalición electoral de Herri Batasuna, quienes impugnaban la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados que, al igual que en el presente supuesto, había rechazado la fórmula de juramento empleada, idéntica a la que ahora se cuestiona de nuevo ante nosotros. Aunque en su dimensión fáctica, en el modo de ocurrir los acontecimientos, la identidad existe, no cabe desconocer, como subraya el Ministerio Fiscal, que existe alguna diferencia entre el presente supuesto y el resuelto en la STC 119/1990. En este último, la

estricta fórmula de acatamiento había sido establecida por una resolución del Presidente del Congreso de los Diputados, dictada en aplicación del artículo 32.2 del Reglamento del mismo, posterior al juramento de la mayor parte de los Diputados, y emitida días antes de que los recurrentes se dispusieran a prestar su acatamiento a la Constitución. En el presente caso, la fórmula exigida estaba establecida de antemano, desde 1982, por el propio Reglamento del Senado, no hubo norma interpretativa adicional de la Presidencia del Senado, y fue una exigencia formal para todos los Senadores electos de esa legislatura, sujetos por ello a la misma condición.

Para el Ministerio Fiscal y para el Letrado del Senado, este elemento diferencial supone que no resulte aplicable al presente caso la doctrina establecida en la STC 119/1990, mientras que para los recurrentes sí sería aplicable esa doctrina que el Presidente del Senado indebidamente no habría respetado.

Forzoso es, por consiguiente, recordar lo que en la referida STC 119/1990 dijimos sobre el tema planteado, con el objeto de delimitar, por un lado, los temas que han de considerarse ya resueltos en relación con la promesa de acatamiento a la Constitución por parte de los parlamentarios electos y, por otro lado, el del alcance para la resolución del presente caso, del elemento diferencial, de la existencia o no de una norma previa que establezca la fórmula de acatamiento, si ello ha de llevar a una conclusión denegatoria del amparo y, por tanto, distinta a la que en aquella Sentencia llegó el Pleno de este Tribunal.

En relación a lo primero, la STC 119/1990 reiteró que en resoluciones anteriores sobre el tema (SSTC 101/1983, 122/1983 y 8/1985) había quedado despejada cualquier duda sobre la licitud constitucional de la exigencia de juramento o promesa de acatamiento de la Constitución —que no viene, sin embargo, impuesta por ésta— como requisito para el acceso a los cargos y funciones públicos, e incluso sobre la suficiencia de los Reglamentos parlamentarios para imponerla. Admisibilidad constitucional dependiente, con todo, de que los términos en que se regule sean congruentes con su finalidad y no incurran en un exagerado ritualismo que dificulte irrazonablemente el acceso al pleno ejercicio del cargo, en especial en relación con cargos de naturaleza representativa, como los de Diputado o Senador.

También se dijo en dicha Sentencia que la obligación de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución, si bien puede suponer una mayor vinculación interna de índole religiosa o moral, no crea por sí misma una obligación nueva, y se limita a ser un requisito formal que condiciona la posibilidad del ejercicio del cargo en plenitud de disfrute de prerrogativas y funciones. Ahora bien, pese a su limitada eficacia jurídica en tanto que requisito formal, la obligación de acatamiento debe ser cumplida en sus propios términos, sin acompañar la fórmula ritual «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» (fundamento jurídico 4.º).

3. En cuanto a lo segundo, la relevancia para resolver el presente caso de la existencia previa de una previsión reglamentaria sobre la fórmula de reglamento, ha de recordarse que en el caso resuelto en la STC 119/1990 la inexistencia previa de esa previsión permitió que el pleno del Tribunal considerara que la aplicación a los entonces recurrentes de la resolución de la Presidencia del Congreso de 30 de noviembre de

1989, suponía imponerles un requisito o condición que no había sido exigido a los demás Diputados electos. Por ello estimó que la decisión del Presidente de la Cámara fue lesiva del derecho de los recurrentes a acceder a la condición de Diputados en condiciones de igualdad, «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» (fundamento jurídico 6.º).

Desde luego, los recurrentes no pueden invocar en su favor en relación con la discriminación que denuncian la doctrina sentada por la STC 119/1990 en su fundamento jurídico 6.º, ya que falta el presupuesto fáctico para ello, el que la disposición se introdujera con posterioridad al juramento de los demás parlamentarios electos. Antes bien, esa doctrina permite llegar a la conclusión contraria, la de inexistencia de discriminación alguna.

Una de las líneas argumentales básicas de la demanda es la de considerar que los recurrentes han sido tratados de manera discriminada, pero sin que aporten un elemento de comparación adecuado que sólo puede ser el de otros Senadores electos. La resolución del Presidente del Senado supone aplicación de una obligación, requisito o carga, establecido previamente por el Reglamento del Senado, y que ha sido exigido por igual a todos los Senadores electos en esa y en las anteriores legislaturas. No se trata de una aplicación *ad casum* y discriminatoria, sino que, como destaca el Letrado de la Cámara, se ha aplicado una norma preexistente, sin quiebra o excepciones de forma igual y sin discriminación alguna, lo que obliga a rechazar la existencia de vulneración del artículo 23.2 CE, en cuanto al ejercicio en condiciones de igualdad del cargo representativo.

4. Rechazado, a la luz de la anterior doctrina de este Tribunal, el aspecto discriminatorio del asunto y aceptada la constitucionalidad del requisito del acatamiento a la Constitución, el problema que queda por resolver es el de determinar si la aplicación por el Presidente del Senado del artículo 11.3 RS, entendiéndose que los recurrentes no habían acatado la Constitución y, por ello, no habían adquirido la condición plena de Senadores, ha sido correcta o si, por el contrario, ha existido un excesivo formalismo o desproporción en esa decisión, vulnerando el derecho de los recurrentes al acceso a los cargos públicos del artículo 23.2 CE. Ello supone examinar la decisión del Presidente del Senado de no aceptar la fórmula de acatamiento a la Constitución utilizada por los recurrentes, y a *contrario sensu* qué juicio nos puede merecer la concreta adición empleada por los actores al prestar la promesa de acatamiento a la Constitución. Este juicio de fondo de la decisión del Presidente del Senado resulta posible en el presente caso, sin que sea óbice para ello el alegato del representante del Senado de que esta decisión sería un *interna corporis* no controlable en amparo, ya que la decisión parlamentaria se refiere en este caso al acceso mismo a la plenitud de la condición de Senador, y afecta directamente por ello al derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE.

Para responder a esa cuestión también se ha de tener en cuenta la doctrina sentada en la ya citada STC 119/1990, tanto en su fundamento jurídico 4.º como en su fundamento jurídico 7.º, a lo que no cabe calificar, como con alguna ligereza se hace, como *meros obiter dicta* de la decisión que llevó al otorgamien-

to del amparo no sólo anulando la resolución parlamentaria, sino también declarando que los entonces recurrentes habían adquirido la condición plena de Diputados mediante la prestación de la promesa de acatamiento a la Constitución por el empleo de la fórmula por ellos utilizada.

No puede admitirse como argumento relevante el presentado por los actores, el de que la obligación reglamentaria es exclusivamente la de prestar el juramento o promesa, siendo accidental la previsión de una concreta fórmula, ya que tan ritualista es el hecho mismo de exigir el acatamiento solemne de la Constitución como el prever una concreta fórmula. Son aceptables los argumentos de la representación del Senado sobre las ventajas de la existencia de una fórmula juramental, que en modo alguno es una excepción insólita en el caso del Senado, ya que tanto la seguridad jurídica como la necesidad de dotar de solemnidad al requisito formal permiten establecer una fórmula como la contenida en el artículo 11.3 RS. Cuestión distinta es la de la aplicación en el caso concreto del precepto, ya que, como se ha dicho, el artículo 11.3 RS no puede calificarse de norma autoaplicativa, pues por sí misma no limita, ni prohíbe, ni faculta y requiere, para producir su efecto, un acto de aplicación o, mejor dicho, una serie de actos que concluyen con una decisión del Presidente de la Cámara de tener o no por prestado el juramento, decisión esta última en la que no ha de excluirse que exista un margen de apreciación, lo que se comprueba también teniendo en cuenta otras experiencias constitucionales en las que la fórmula de acatamiento es también reglada y en las que el respectivo Tribunal Constitucional u órgano correspondiente ha debido apreciar si, a efectos de la adquisición de la condición de parlamentario, se ha otorgado o no ese acatamiento, lo que es una muestra de la complejidad que presenta la aplicación de las normas que regulan el acatamiento constitucional.

5. Como hemos dicho en la STC 119/1990, no cabe prescindir en absoluto de cuanto de ritual ha de haber siempre en toda celebración solemne, aun cuando la Constitución se opone «a un entendimiento exageradamente ritualista de esa obligación», de modo que la norma que establece la obligación debe ser interpretada siempre de manera que se maximalice, en lo posible, la eficacia de los derechos fundamentales, dado el mayor valor de los mismos (fundamento jurídico 4.º).

Lo decisivo es que el acatamiento a la Constitución haya sido incondicional y pleno, y ha de valorarse *sit in* incondicionalidad y plenitud subsiste en la fórmula empleada por los actores. Para ello ha de tenerse en cuenta que el artículo 11.3 RS, en cuanto a la fórmula de realización del juramento, contiene dos fases, una de pregunta («¿juráis o prometéis acatar la Constitución?»), lo que se hizo en este caso por el Presidente del Senado, y una segunda parte en la que el Senador electo se acerca a la Presidencia para hacer la declaración y ha de contestar «sí, juro» o «sí, prometo». En el presente caso los tres Senadores electos recurrentes lo hicieron, aunque hicieron preceder a esa declaración la frase «por imperativo legal», que es la razón que el Presidente del Senado utilizó para considerar no realizada la fórmula de acatamiento. Desde luego, hubo emisión de la fórmula, aunque de una manera desviada, a consecuencia de ese añadido introducido. Demanda como alegaciones se esfuerzan, desde sus respectivas posiciones, en analizar el contenido del añadido a la fórmula utilizada por los recurrentes, en un caso para demostrar que existió acatamiento y en otro

para justificar que la fórmula estaba viciada y, en consecuencia, era improcedente.

El acatamiento a la Constitución, como instrumento de integración política y de defensa constitucional, exige una clara manifestación formal de voluntad, pero no entraña una prohibición de representar o perseguir ideales políticos diversos de los encarnados por la Constitución, siempre que se respeten las reglas del juego político democrático y el orden jurídico existente, y no se intente su transformación por medios ilegales (STC 122/1983). La naturaleza misma de la función representativa, con un evidente substrato democrático producto de las elecciones, refuerza la idea de interpretación flexible de los requisitos formales, haciendo prevalecer, pues, los derechos de participación y representación sobre una exigencia formalista o rigorista de los requisitos, que no guarde proporción alguna con la finalidad perseguida al establecerlos y con la trascendencia misma del requisito.

El *favor libertatis*, que debe presidir la interpretación del alcance de los requisitos establecidos para el ejercicio de los derechos fundamentales, adquiere un particular relieve en relación con el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE (SSTC 24/1990, 25/1990, 26/1990 y 27/1990), como ha sido también puesto de relieve por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con referencia a la interpretación de los requisitos para acceder a puestos representativos (Sentencia de 2 de marzo de 1987, asunto Mathieu-Mohin y Clerfayt), en relación con la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.

En una institución como el acatamiento, la forma, el «rito» no tiene una dimensión meramente adjetiva, sino que trasciende de ésta para proyectarse sobre el vínculo ético y moral que implica; esa tensión entre el compromiso querido por el ordenamiento y el vínculo ético-moral de quien lo manifiesta obliga a buscar una concordancia práctica entre ambos mediante una interpretación no excesivamente ritual ni rigorista del cumplimiento del requisito, y así es la práctica parlamentaria en muchos países, y la que se corresponde también con la tradición parlamentaria española que generó un auténtico uso de manifestar reservas o explicaciones de distinta naturaleza a la emisión del juramento o promesa.

La dimensión ética que posee el acatamiento no puede llevar a excluir *a priori* la posibilidad de prácticas de esta naturaleza, ya sean en el momento de prestar juramento, ya sea, sin solución de continuidad, tras haberlo prestado. Esta posibilidad tiene, sin embargo, como límite el que su formulación desnaturalice o vacíe de contenido el acatamiento mismo, mediante fórmulas que supongan un fraude a la Ley o priven de sentido al propio acatamiento. En esta tensión entre la salvaguardia del alcance de un compromiso ético y el respeto al contenido mismo del acatamiento es donde hemos de situarnos para valorar la regularidad o no del acatamiento realizado por los recurrentes.

6. Hemos de verificar por ello si la interpretación del artículo 11.3 RS por parte de la Presidencia del Senado ha tenido en cuenta estos criterios finalistas o si, por el contrario, por su carácter formalista o rigorista, no ha tenido en cuenta el derecho constitucional en juego.

La resolución impugnada entiende que los recurrentes no han perfeccionado su condición de Senadores «al no haber utilizado la fórmula prevista en el artículo 11.3 RS», pero, según se ha dicho, cada uno de los

recurrentes sí formuló la declaración «sí, prometo», por lo que la razón de fondo no es el no haber dicho «sí, prometo», sino el haber añadido, como aditamento, «por imperativo legal», lo que supone interpretar que el precepto no sólo exige, como se ha dicho, declarar «sí, prometo», sino que también excluye o prohíbe que a esa fórmula ritual se añada cualquier aditamento, al margen del alcance o significado del mismo. Este ritualismo eleva la fórmula a una posición que puede desvirtuar las técnicas de representación democrática y la libertad ideológica de cara al fortalecimiento del sistema democrático, que, sin abandonar la defensa constitucional, ha diseñado categorías tendentes a la integración en él del disenso ideológico no violento. En este sentido, no resulta congruente con nuestro Estado democrático 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» (STC 119/1990).

Cumplida la fórmula reglamentaria, el agregar a la misma la expresión «por imperativo legal» en el momento mismo de prestar juramento o promesa de acatamiento, debe necesariamente ser entendido como un acatamiento, o sea, como una respuesta afirmativa a la pregunta formulada por el Presidente de la Cámara. Los propios recurrentes afirman en su demanda que han cumplido la obligación que se les imponía en cuanto que han prestado promesa de acatar la Constitución en los términos solemnes que el Reglamento de la Cámara exigía, pese a la anteposición de esa expresión «por imperativo legal», que no implica una condición, reserva o limitación, sino sólo el «precisar que su acatamiento no es resultado de una decisión espontánea, sino simple voluntad de cumplir un requisito que la Ley les impone» (STC 119/1990, fundamento jurídico 7.º). El añadido inicial a la fórmula de acatamiento no tiene así relevancia suficiente para vaciar de contenido el compromiso que adquirieron los recurrentes del respeto a la Constitución y de sujeción al modelo democrático que la misma representa.

En el presente caso ha faltado el necesario entendimiento finalista de la promesa de acatamiento que debe presidir siempre la interpretación por los órganos de gobierno de la Cámara de los preceptos que regulan el juramento o promesa a prestar por los integrantes de la misma, interpretación finalista y flexible que en modo alguno supone la desigualdad, arbitrariedad o inseguridad jurídica que sostiene la representación del Senado, sino antes bien, con respeto de esa seguridad, igualdad y no arbitrariedad, una interpretación integradora del precepto a la luz de los valores y principios constitucionales. Por consiguiente, el acto impugnado no ha interpretado el precepto reglamentario *secundum constitutionem*, y ha lesionado el derecho fundamental de los recurrentes al ejercicio del cargo público de Senador para el que fueron elegidos, lesión del apartado segundo del artículo 23 CE, que también repercute en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE).

Por ello hemos de anular la decisión de la Presidencia de la Cámara de considerar que los recurrentes no habían perfeccionado su condición de Senadores, tan sólo por haber añadido al formular su promesa de acatamiento una expresión que debe ser entendida, a la luz también de la voluntad expresada por los recurrentes, como una mera redundancia no invalidante ni limitativa del acatamiento efectivamente realizado. El

restablecimiento del derecho de los recurrentes debe llevar, como ya hicimos en la STC 119/1990, a estimar como válida la prestación de promesa de acatamiento a la Constitución, realizada por los recurrentes en el Pleno del Senado de 2 de octubre de 1990 y, en consecuencia, a declarar que han adquirido la condición plena de Senadores.

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 del Presidente del Senado de 2 de octubre de 1990.

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

3.º Restablecerlos en ese derecho declarando que han adquirido la condición plena de Senadores 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 8 de abril de 1991.—Francisco Rubio Llorente.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.