

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



# TIEMPOS DE PRAGMATISMO Y NUEVA HERIDA AL PARLAMENTO (LA INCOMPREENSIBLE SOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL ACATAMIENTO DE DIPUTADOS EN LA XIII LEGISLATURA)

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad Carlos III de Madrid*

TRC, nº 52, 2023, pp. 473-494  
ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. Introducción. II. El devenir de los casos y las sentencias que se han enfrentado a la cuestión sobre la oportunidad del deber de acatar la Constitución por parte de los cargos públicos representativos. III. Sobre la constitucionalidad del deber de acatar la constitución y que dicho acatamiento se haga de acuerdo con una fórmula prevista en la Ley. IV. Sobre si se ha visto afectado el *ius in officium* de los diputados recurrentes por el acto de la presidencia de la Cámara que da por bueno el acatamiento realizado por ciertos diputados. V. Sobre el valor que tiene la deliberación en las declaraciones y procedimientos que se producen en las Cámaras parlamentarias. VI. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

Que en democracia la forma se convierte en sustancia es algo evidente. El ejercicio del poder por parte del pueblo reclama unos procedimientos que, no solo son “trámites participativos” sino que, por su gran valor, en las constituciones de la segunda mitad del siglo XX, se han transformado en auténticos derechos fundamentales. Democracia quiere decir formalmente, “poder del pueblo”. Ahora bien, ese poder no se ejerce de cualquier manera, se debe hacer de acuerdo con unas reglas jurídicas. Es decir, el poder del pueblo es un poder limitado por

las reglas constitucionales y los derechos fundamentales<sup>1</sup>. La democracia no es tan solo un método para tomar decisiones colectivas, sino que es un método sometido a reglas y derechos. Como ha dicho Aragón Reyes (1989: 107), “la dimensión material de la democracia incluye inexorablemente, los dos valores materiales que la Constitución proclama (libertad e igualdad) sin cuya realización (...) no alcanzan efectividad las garantías procedimentales u organizativas, o, si se quiere, la dimensión estructural de la democracia”. En la democracia constitucional el ejercicio del poder por el pueblo está sometido a la Constitución y sus normas sustanciales, de tal suerte que es imposible entender la participación política según criterios puramente formales sin tener en cuenta que se han de respetar ciertos principios<sup>2</sup>. Por eso Robert Dahl (1999: 60) nos recuerda que “la democracia no es únicamente un procedimiento de gobierno. Dado que los derechos son elementos necesarios de las instituciones políticas democráticas, la democracia es también intrínsecamente un sistema de derechos”. Por ejemplo, que el ejercicio del voto es universal, libre, igual, directo y secreto. Cuando se ha olvidado esta evidencia la democracia no solo ha sufrido, sino que ha llegado a fenecer en manos del fascismo o el comunismo.

Parlamento y democracia están indisolublemente unidos, como dijera Kelsen (1977: 50) en los años 20 del siglo pasado, “el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente”. Por eso, la participación en el Parlamento mediante los procedimientos tiene la lógica democrática, la forma se convierte en sustancia. Es tan evidente esta idea que hasta el constituyente reconoce en el art. 23 que junto con el derecho de participación política de los ciudadanos (apartado 1º) también se ha de reconocer el derecho al ejercicio de cargo público representativo (apartado 2º). Es decir, el derecho al voto -en sus modalidades activa y pasiva- va acompañado y unido indisolublemente al ejercicio del cargo representativo para hacer efectiva la democracia representativa. Como dijera Peter Schneider (1991: 141) refiriéndose a la Ley Fundamental de Bonn “los derechos fundamentales, especialmente los derechos de libertad política, pasan al centro de la idea de democracia concebida como autodeterminación del pueblo”. Esta idea es fundamental para todos los poderes y órganos constitucionales que deben tener siempre presente que su legitimación depende del correcto funcionamiento del Parlamento que es quién les va a diferir legitimidad democrática. Pero también es fundamental para la

1 Vid. Ferrajoli, L. (2008): 77 y ss.

2 El profesor Cascajo Castro refiriéndose al principio democrático en la Constitución española de 1978 señala que “la visión «principalista» implica pronunciarse sobre la naturaleza material o procedimental del principio democrático, y por tanto sobre su conexión con los valores constitucionales y su función dentro del sistema político que la norma fundamental encauza. Es clara decidida apuesta de la doctrina española por entender que el principio democrático contiene un elemento material que conecta con los valores de igualdad y libertad propugnados en el mismo art. 1.1, dignidad humana, autonomía individual y autodeterminación de la comunidad política guardan así una profunda relación interpretativa que enlaza con los fundamentos más sólidos constitucionalismo como técnica de libertad.” Cascajo Castro, J.L. (2003): 121-122.

constitución y organización del propio Parlamento que debe ser consciente que su estructura, órganos y procedimientos se articulan para un fin superior: legitimar el ejercicio del poder del Estado. Rubio Llorente (1995: 11)<sup>3</sup> nos recuerda, refiriéndose a la potestad legislativa del Parlamento, lo que la define “no es ya su función, ni su origen, sino su método, su procedimiento. El debate público, la publicidad, que es un rasgo tardío y accidental del procedimiento que se convierte en su esencia”.

Por todo lo anterior, produce desolación comprobar como en un acto tan importante como es la constitución de las Cámaras parlamentarias, en el momento que los diputados y senadores electos deben formalizar el acatamiento a la Constitución para el ejercicio pleno de sus derechos y deberes como representantes, algunos de esos parlamentarios pretenden empezar su honorable función incumpliendo la ley y subvirtiendo los fines constitucionales de ese procedimiento. Parlamentarios que en claro fraude de ley aprovechan la oportunidad para pronunciar una declaración política, ¡respetable!, pero que nada tiene que ver con lo que se está tratando y que termina por ocultar o negar el objetivo del acto: reconocer que en democracia la política se debe ajustar a Derecho, a la Constitución y que el respeto a ella es la única garantía de las reglas de juego. De la democracia misma. Si desalentador es el comportamiento de los parlamentarios que así actúan, frustrante es la actuación de la presidencia de las Cámaras que haciendo una evidente dejación de su deber de *cumplir y hacer cumplir el Reglamento* (art. 32.2 RCD), la facultad de dirección de los debates parlamentarios y abandonando su obligación de reconvenir a los oradores que hacen un uso inadecuado de su intervención, renuncia a su deber de llamarlos a la cuestión y da por bueno un acatamiento que ofende la Ley, la Constitución y el sentido común. Para remate de todo y desolación plena, nos encontramos con que el pragmatismo y la renuncia al valor sustancial de las formas en el Parlamento no solo se ha instalado en la estrategia de diputados y senadores y órganos parlamentarios que quieren allanar el camino para fines ejecutivos, sino que hasta el propio Tribunal Constitucional ha dado por buena estas prácticas, y puesto que hacerlo entrando en el fondo del asunto entrañaría especial dificultad “dispara” a la santidad parlamentaria mediante argumentos indirectos y de legitimidad procesal. Como todos los que estos temas interesan ya han deducido la cuestión de la que estamos hablando la ha abierto la Sentencia 65/2023, de 6 junio de 2023 del Tribunal Constitucional por la que se desestima el amparo interpuesto por diputados frente a las resoluciones de la presidencia y de la mesa del Congreso de los Diputados teniendo por cumplimentado por todos los Diputados el requisito de juramento o promesa de la Constitución.

3 También en Parlamento y la representación política. *La forma del Poder. Estudios sobre la Constitución*. 185-204. Garrorena Morales, A. (2014: 29-32).

Pues bien, los hechos que allí se sustancia se produjeron en la sesión constitutiva de la XIII Legislatura, el 29 de mayo de 2019. Y aunque no es objeto de esta demanda, se volvió a repetir en la sesión constitutiva de la XIV Legislatura, el 3 de diciembre de 2019 y, nuevamente, en la sesión constitutiva de la XV Legislatura el 17 de agosto de 2023.

Puesto que ya contamos con un buen arsenal de decisiones de órganos políticos y jurisdiccionales, y el problema -la sustancialidad de un ritual de acatamiento a la Constitución por parte de los parlamentarios electos- no solo no se ha resuelto con la práctica parlamentaria y la última decisión del Alto Tribunal sino que más bien se ha reabierto con más fuerza y más preocupación ante el evidente pragmatismo estratégico que siguen los órganos parlamentarios, ahora respaldados por la desafortunada sentencia del Tribunal Constitucional, entendemos que es el momento de presentar las discrepancias que esas decisiones nos producen.

Para ello, este artículo se estructura en tres grandes partes, unas conclusiones y una previa de presentación de los hechos del problema: la primera, para entrar en el fondo del asunto, si el acto de acatamiento de la Constitución por parte de los parlamentarios electos tiene sentido constitucional y si ese acatamiento se debe hacer de acuerdo a unas normas preestablecidas en los reglamentos parlamentarios. La segunda, sobre la legitimidad que asiste a parlamentarios terceros para recurrir un acto de la presidencia de la Cámara que da por bueno el acatamiento con claro y manifiesto incumplimiento de la previsión legal para la realización del acto. La tercera, sobre el valor que tiene la deliberación parlamentaria mediante las declaraciones y procedimientos que se dan en las Cámaras parlamentarias.

## II. EL DEVENIR DE LOS CASOS Y LAS SENTENCIAS QUE SE HAN ENFRENTADO A LA CUESTIÓN SOBRE LA OPORTUNIDAD DEL DEBER DE ACATAR LA CONSTITUCIÓN POR PARTE DE LOS CARGOS PÚBLICOS REPRESENTATIVOS

Como es bien sabido, el debate sobre la constitucionalidad del deber de acatar la Constitución por parte de los cargos públicos representativos viene de lejos y ha dado lugar, hasta ahora, a seis sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 101/1983; 122/1983; 8/1985; 119/1990; 74/1991 y 65/2023)<sup>4</sup>. Puesto que la sentencia sobre la que trae causa este trabajo resuelve el problema con argumentos de carácter procesal, la conculcación o no del *ius in officium* de los demandantes, quizás merezca la pena traer aquí el cómo y por quién fueron

<sup>4</sup> También la doctrina desde hace años se ha ocupado de los términos en los que se debe producir la jura o promesa de la Constitución. Aparicio Pérez, M.A. (1985). Santaolalla López, F. (1990). Díaz Revorio, F.J.:121-153.

interpuesto los amparos de las sentencias anteriores que el TC resolvió sobre este asunto.

En la primera de las sentencias -101/1983- los demandantes, diputados electos al Congreso de los Diputados por la Agrupación Electoral Herri-Batasuna no habiendo prestado el acatamiento a la Constitución; por ello, el señor Presidente de la Cámara manifestó “siendo la tercera sesión plenaria en que se produce tal llamamiento, conforme al apartado 1 del artículo 20 del Reglamento, queda declarado que estos señores Diputados no tendrán derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición de la condición plena de Diputado, tras el acatamiento de la Constitución, por juramento o promesa, se produzca”. Ante dicho acto los diputados electos recurren en amparo y alegan que la suspensión de derechos y prerrogativas de los Diputados por razón del no cumplimiento del acto formal de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución supone una infracción de preceptos constitucionales de los artículos 14, 16 y 23 de la Constitución.

En la segunda de las sentencias -122/1983- los demandantes, diputados electos al Parlamento de Galicia, recurren una resolución del Pleno de dicha Cámara por la cual se les priva de sus derechos, aunque no de sus prerrogativas. El Reglamento de la Cámara establece que, para adquirir la condición plena de diputados, además de presentar la credencial de electos y hacer la declaración de bienes y actividades, se debe “prestar en la primera Sesión del Pleno a la que se asista la promesa o el juramento de acatar y guardar fidelidad a la Constitución y el Estatuto de Galicia”. Los diputados se negaron a hacerlo por considerar que dicho acatamiento atentaba contra su derecho a la igualdad ante la ley reconocida en el art. 14 CE, así como a su libertad ideológica reconocida en el art. 16 CE. Por ello, el Pleno de la Cámara aprobó una resolución mediante la que suspendía de sus derechos a esos diputados en tanto no acataran la Constitución y el Estatuto de Galicia.

En la tercera de las sentencias -8/1985- los recurrentes son dos concejales del Ayuntamiento de Aranda de Duero que tomaron posesión de su cargo alterando la fórmula establecida por el RD 707/1979, de 5 de abril que a la pregunta ¿Juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo..., con lealtad al Rey, y guardar y hacer guardar la Constitución, como norma fundamental del Estado?, reclama si juro o sí prometo. Dichos concejales prometieron “ante el pueblo soberano cumplir fielmente con las obligaciones del cargo de concejal”. Tras la constitución del Pleno se sometió a votación la elección de alcalde y frente a dicha elección se interpuso contencioso-electoral que resolvió la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos que estima en parte el recurso y anula la toma de posesión de los dos concejales por ser defectuosa la promesa prestada. Los demandantes en amparo fundamentan su demanda en la presunta violación del derecho a la igualdad reconocido por el art. 14 de la Constitución Española, así como de los derechos a la libertad de pensamiento, a la libertad de expresión y a la

participación en los asuntos públicos, reconocidos, respectivamente, por los arts. 16.1 y 2, 20.1 a) y 23 de la misma norma fundamental.

La cuarta de las sentencias -119/1990- los recurrentes son dos diputados al Congreso de los Diputados que tras no asistir a la sesión constitutiva de la Cámara -21 de noviembre de 1989- donde el resto de los diputados acatan la Constitución respondiendo a la pregunta que les formula el Presidente con la expresiones “si, juro” “si, prometo”, salvo dos diputados que utilizaron la expresión “si, juro y prometo”, ante la solicitud del Presidente de la Cámara en la sesión de investidura del candidato a Presidente del Gobierno -4 de diciembre de 1989- de que respondiesen a la pregunta de acatamiento en los términos que se habían regulado en el intervalo entre los dos plenos en la Resolución de Presidencia de 30 de noviembre de 1989, respondieron “por imperativo legal, si prometo”. Ante dicha manifestación el Presidente de la Cámara señaló que “al no haber utilizado la fórmula reglamentaria no han adquirido la condición plena de Diputados”, rogándoles que abandonaran el hemiciclo. Tras dos llamamientos más, en sucesivos plenos, para que acatasen la Constitución sin que estuvieran presente en la sala el Presidente señaló que “de acuerdo con la fórmula reglamentariamente establecida”, los diputados señalados “no tendrán, según lo dispuesto en el art. 20 del Reglamento de la Cámara, derechos ni prerrogativas hasta que se produzca la adquisición plena de su condición de Diputados”.

En la quinta de las sentencias -74/1991- los recurrentes, ante la pregunta por parte del Presidente del Senado y tras recordarse lo dispuesto en el art. 11.3 del Reglamento del Senado “¿juráis o prometéis acatar la Constitución?”, respondieron sucesivamente cada uno de los hoy recurrentes “por imperativo legal, si prometo”. Ante dicha declaración el Presidente del Senado señaló que “al no haber utilizado la fórmula prevista en el art. 11.3 R.S., no han perfeccionado su condición de Senadores», rogándoles a continuación que abandonasen el salón de sesiones. Dicha decisión fue la que dio lugar al recurso de amparo por supuesta violación de los arts. 14, 16 y 23.2 de la CE.

En la sexta sentencia, que es la que da origen a este artículo, -STC 65/2023- el recurso de amparo tiene su origen en la demanda que interponen diversos diputados que estaban disconforme con la decisión de la presidenta del Congreso que en la sesión constitutiva de la XIII Legislatura celebrada el 21 de mayo de 2019, procedió a solicitar el juramento o promesa de acatamiento de la Constitución de todos los diputados electos, de conformidad con el art. 4 del RC y la resolución de Presidencia de 30 de noviembre de 1989. La presidenta, tras la contestación de cada diputado a la pregunta “juráis o prometéis acatar la Constitución” a la que había que responder “si, juro” o “si, prometo”, en la que se utilizaron una diversidad de fórmulas (v.gr. «*Per la llibertat de les preses i exiliades polítiques, per la república catalana i per imperatiu legal, sí, prometo*»), acordó que “todas las señoras y señores diputados que han contestado al llamamiento han adquirido la condición plena de diputados y diputadas”. Los demandantes fundamentan su acción señalando el incumplimiento del requisito de acatamiento a la

Constitución que por juramento o promesa deben prestar todos los parlamentarios electos para poder así ejercer los derechos, deberes y prerrogativas inherentes al cargo, conforme exigen tanto la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) como los reglamentos parlamentarios y la reiterada doctrina de este Tribunal Constitucional se ha de hacer sin que quepan fórmulas ininteligibles o que vacíen, limiten o condicionen el sentido propio de dicho acatamiento. En los hechos que dan lugar al amparo se denuncia que veintinueve diputados tomaron posesión en la sesión constitutiva de la XIII Legislatura del Congreso de los Diputados, emitiendo su acatamiento a la Constitución algunos en un tono inaudible o en forma ininteligible para los asistentes (y para los funcionarios parlamentarios) que estaban en el hemiciclo, otros expresándolo en idioma distinto al castellano sin constar su comprensión, y otros —en castellano o en catalán— con palabras que no solo no hicieron mención alguna a la Constitución, sino que propugnaban la fidelidad a sistemas políticos inexistentes, y en contradicción con la propia Constitución. Según los demandantes en amparo quienes utilizaron esas expresiones limitaban la eficacia de la fórmula de acatamiento y establecían condiciones de tal naturaleza que viciaban de nulidad el acto de acatamiento.

Salta a la vista, poniendo los casos que dieron lugar a las sucesivas sentencias uno tras de otro, que se producen sobre supuestos jurídicamente distintos (en las dos primeras los recurrentes se habían negado a prestar el juramento o promesa; en la tercera los actores eran concejales y aunque prestan el acatamiento lo hacen empleando fórmulas radicalmente distintas a la establecida en el RD 707/1979; en la cuarta y quinta también se presta el acatamiento, pero incluyendo a la respuesta requerida la expresión “por imperativo legal...”. Pese a esta variedad de supuestos de hecho que dan lugar a las demandas y de los actos y sujetos recurrentes el Alto Tribunal no tuvo ningún problema para entrar en el fondo del asunto y pronunciarse sobre la oportunidad del acatamiento a la Constitución, así como sobre los términos en que ese acatamiento se debía producir. Cosa bien distinta de los que sucede en la Sentencia 65/2023 donde el Tribunal pese a la alteración tan radical de la fórmula en la que se debía producir el acatamiento desprecia cualquier mención al fondo del asunto olvidándose de la doctrina que había sentado, sobre todo desde la sentencia de 119/1990 que, como veremos, no da por buena cualquier manifestación para producir el acatamiento, sino que apunta que la inclusión de la expresión “por imperativo legal” no desvirtúa el objetivo de la norma y tan solo hace referencia a la constatación de una evidencia: que de acuerdo con el art. 9.1 de la CE “todos estamos sometidos a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”. Es cierto que en todos los casos anteriores a la actual sentencia los recurrentes eran los directamente afectados por el acto denegatorio de la condición plena de diputado, senador o concejal y que en ésta los recurrentes son terceros diputados que entienden que el reconocimiento de la condición plena a los diputados que acataron con las declaraciones, expresiones o silencios totalmente distintos a lo que se les requería produce un vicio en los órganos parlamentarios que impide su normal funcionamiento e, indirectamente, afecta a su

función representativa. Pero como veremos en el epígrafe correspondiente, esa conculcación del *ius in officium* “indirecta” no es una novedad en el razonamiento del Tribunal y no ha impedido entrar en el fondo de asunto e, incluso, otorgar el amparo en otros muchos casos.

## II. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DEBER DE ACATAR LA CONSTITUCIÓN Y QUE DICHO ACATAMIENTO SE HAGA DE ACUERDO CON UNA FÓRMULA PREVISTA EN LA LEY

La constitucionalidad del deber de acatar la Constitución por parte de los representantes públicos es un asunto que desde el primer momento dejó claro el Alto Tribunal. Los términos son los siguientes:

Desde el punto de vista formal, aunque es cierto que el acatamiento expreso de la Constitución de cargos y servidores públicos no es un mandato constitucional; también es cierto que dicho acatamiento está recogido en la Ley (para los parlamentarios en la LOREG y el correspondiente reglamento de la cámara) y que el derecho al ejercicio de cargo público representativo (art. 23.2 CE) es de configuración legal de tal suerte que para determinar las condiciones en las que se ejerce se ha de estar a dichas normas. En este caso en el art- 108.8 de la LOREG, los reglamentos parlamentarios -art. 4 RC y art. 11 RS- y las resoluciones de presidencia que los desarrollan, en su caso. El Tribunal es muy categórico con este argumento formal señalando que, aunque se puedan mantener opiniones dispares sobre la oportunidad del acatamiento, lo cierto es que en nuestro sistema está impuesto en el Derecho positivo de acuerdo con la Constitución y, por lo tanto, se ha de cumplir. El argumento anterior es de pura legalidad: se ha de cumplir porque la Ley lo exige, ¡sin más! Sin embargo, aunque eso es cierto, también merece la pena fijarse en si ese acatamiento que se produce por representantes públicos y en sede parlamentaria le confiere un mayor valor que el mero cumplimiento de la Ley. Pues bien, el ritual del acatamiento en los órganos parlamentarios y representativos, desde nuestro punto de vista, reviste un valor y solemnidad que forma parte de la institución y la función que se desempeña que no es menor y que hace que entrar en las consideraciones de fondo del acto sea oportuno. Como nos recuerda el Tribunal Supremo en la Sentencia 723/2020, el acatamiento a la Constitución como condición para acceder a un cargo obtenido por elección democrática de los ciudadanos no es algo desconocido en el Derecho Constitucional ni puede reducirse a mera formalidad intrascendente. No parece necesario recordar que no son desconocidas por los ordenamientos jurídicos contemporáneos exigencias formales cuya inobservancia determina la ineficacia de los actos jurídicos que los requieren tanto en las relaciones públicas cuanto en las privadas. Tampoco se ha de perder de vista que en España la exigencia de acatar la Constitución tiene un especial significado habida cuenta de las circunstancias históricas en que se fraguó el texto fundamental. El acatamiento que pide la Ley

Orgánica del Régimen Electoral General en sus artículos 108.8 y los artículos 4 RC y 11 RS guarda directa relación con los que el artículo 10.1 de la Constitución sitúa entre los fundamentos del orden político y de la paz social: el respeto a la ley y a los derechos de los demás. Por supuesto, como nos dijo el Tribunal Constitucional desde sus sentencias del 83, el acatamiento es un acto personalísimo que en el ordenamiento español no implica la adhesión ideológica a los principios y valores de la Constitución ni a la organización del poder que establece, sino el respeto a los procedimientos en ella previstos, también para reformarla, incluso, en su totalidad, ya que su artículo 168 lo admite. Dicho todo lo anterior, puesto que estamos en sede parlamentaria, donde las fórmulas, procedimientos y usos se convierten en sustancia, en el momento en el que los representantes van a dar comienzo su actividad representativa de acuerdo con la Constitución y en el marco de ella misma, el acatamiento se convierte no solo en un deber legal sino en la asunción de las normas constitucionales como referente formal de la acción política democrática.

Desde el punto de vista material, el Alto Tribunal tuvo claro desde el principio (STC 53/85) que la función representativa es cualitativamente distinta a la de los cargos públicos no representativos y que, precisamente, esa diferencia incide en el valor del acatamiento. La obligación de prestar formalmente el acatamiento solo puede imponerse a quienes han sido elegidos para el desempeño de funciones representativas teniendo en cuenta que éstos han de cumplirlas porque han obtenido el voto de los electores para orientar su actuación pública dentro del marco constitucional en un sentido determinado. Es decir, el reconocimiento del pluralismo político (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos (art. 6 CE) dota de relevancia jurídica y no solo política la posición de los representantes. De lo anterior colige el TC que el deber de acatar la Constitución, aunque tiene un carácter ritualista que podría “chocar” con la libertad para el ejercicio de cargo, en realidad no es así cuando estamos ante un acto parlamentario de carácter solemne que, por definición, tiene una forma ritual. En este sentido, la exigencia de juramento o promesa de la Constitución expresa un momento de integración constitucional de los servidores públicos, en especial de los representantes, que manifiestan la soberanía nacional que ejercen precisamente de acuerdo con la Constitución. Por eso, el mismo Tribunal señaló en la Sentencia 101/83 que los servidores públicos tienen un deber positivo de realizar su función de acuerdo con la Constitución y, por lo tanto, también un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma. A partir de aquí, el TC dice, ya en la Sentencia 119/1990, en una frase clave para entender lo que ha fallado en la que ahora estamos comentando, que “para tener por cumplido el requisito no bastaría sólo con emplear la fórmula ritual, sino emplearla, además, sin acompañarla de cláusulas o expresiones que de una u otra forma, vacíen, limiten o condicionen su sentido propio, sea cual fuese la justificación invocada para ello” (fj. 4).

Pues bien, aquí es donde está el nudo gordiano del asunto. En si es posible introducir expresiones o cláusulas que acompañen a la fórmula establecida para el

acatamiento sin que ello afecte a la finalidad que se busca: una manifestación expresa de jura o promesa de la Constitución. El Tribunal lo tiene claro en la sentencia 119/1990 en la que lo que se cuestionaba no era la obligación de acatar la Constitución sino que se hubiera denegado la adquisición plena del cargo por parte de la presidencia de la Cámara por incluir en la expresión “si, juro” o “si, prometo” las palabras “por imperativo legal...” qué, según los recurrentes tiene tan solo un sentido modal o causal que no implica “condición, reserva, ni limitación alguna” al acatamiento que ha quedado claramente declarado. El Alto Tribunal asume estos argumentos cuando dice: “Las eruditas y dilatadas consideraciones lingüísticas en las que una y otra parte apoyan sus respectivas posiciones, aunque no carentes de interés, no son, a nuestros efectos, conclusivas. Tan evidente es que, en el lenguaje común, la expresión añadida no tiene valor condicionante ni limitativo de la promesa (una evidencia que, por lo demás, ratifica la argumentación de los recurrentes ante nosotros, como acabamos de ver), como que su sentido desborda con mucho del carácter meramente explicativo de lo obvio que los recurrentes, en ocasiones, pretenden atribuirle, y adquiere un significado político que, por lo demás, los mismos recurrentes admiten sin paliativos, pues como repetidamente afirman, el sentido de su adicción, cuyo uso anunciaron ya en el curso de su campaña electoral, es el de precisar que su acatamiento no es resultado de una decisión espontánea, sino simple voluntad de cumplir un requisito que la Ley les impone, para obtener un resultado (el de alcanzar la condición plena de Diputados), que es el directamente querido tanto por ellos como por sus electores”. Por ello, el Tribunal concluye que: “... al considerar que esta adición (no) implicaba el incumplimiento del requisito impuesto por el art. 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados, la interpretación que de este precepto ha hecho el Presidente de la Cámara, es lesiva del derecho de los recurrentes a acceder a la condición de Diputados «en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalan las leyes»”.

Para más abundamiento, el Tribunal señala que los recurrentes habían hecho declaraciones políticas en la campaña electoral donde dejaron constancia que su proceder en el acto de acatamiento sería el de manifestar que lo hacían porque la Ley les obligaba. Puesto que estamos ante la actuación de representantes políticos que expresan la voluntad de los ciudadanos y eso electores conocían su posición política debemos ser conscientes que su actuar responde a eso objetivo y, por tanto, la fidelidad a ese compromiso político no excluye el deber de sujeción a la Constitución que la misma impone en su art. 9. 1, ni altera o impide reconocer la declaración de acatamiento, más bien al contrario, expresa la evidencia de este. Por supuesto, no se ve afectado la libertad ideológica garantizada en el art. 16.1 CE, ya la sentencia 101/83 en su fundamento quinto señala que “las manifestaciones de la libertad ideológica de los titulares de los poderes públicos sin la cual no sería posible ni el pluralismo ni el desarrollo del régimen democrático ha de armonizarse en su ejercicio con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo público de respetar y actuar en su ejercicio con sujeción a la Constitución”.

Pues bien, frente a esos argumentos que llevan al Tribunal a declarar la constitucionalidad de la fórmula utilizada por los demandantes en las SSTC 119/1990 y 74/1991, en las expresiones que dieron lugar a la demanda de la Sentencia 65/2023 estamos, como señala uno de los votos particulares, ante “la primera ocasión en la que este tribunal ha sido puesto ante la tesitura de resolver si la utilización de fórmulas de acatamiento a la Constitución que no completan («como la de por imperativo legal»), sino que directamente sustituyen a las establecidas por la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 30 de noviembre de 1989, resultando de hecho contrarias a la Constitución, pueden entenderse como válidas a efectos del cumplimiento del requisito y en aras a permitir que se constituya válidamente la Cámara y, con ello, quede salvaguardado el derecho de acceso y ejercicio de la función parlamentaria esencial de los diputados”. Veamos algunas, sin pretensión de agotar todas las que fueron recurridas, además de que algunas fueron proferidas en catalán o euskera: -“con lealtad al mandato democrático del 1 de octubre y el pueblo catalán, por la libertad de los presos y exiliados”, “por la libertad de los presos políticos y exiliados políticos y hasta la proclamación de la república catalana», «por la libertad de la república catalana”, -por la libertad de los presos políticos y por la república catalana”.

Puesto que en estos términos era muy difícil negar que la aceptación del acatamiento con esas declaraciones eran contrarias a la Ley y la Constitución, el Tribunal Constitucional optó por un argumento procesal, que los recurrentes en amparo no se habían visto afectados en su *ius in officium* por la decisión de la presidencia de la Cámara. Una solución procesal que por primera vez se utiliza y que, aunque en otros casos hubo supuestos formales que podían haber dado argumentos para fundamentar la correspondiente sentencia, nunca se hizo y no se esquivó el fondo del asunto. En este sentido, salta a la vista la poca importancia que en la Sentencia 119/1990, el TC da al hecho que los diputados recurrentes tuvieron que someterse a una fórmula de acatamiento regulada en una resolución de presidencia que se dictó una vez que la mayoría de los diputados habían hecho el acatamiento sin que hubiera una previsión legal en cuanto a cómo se debía responder a la pregunta de la presidencia de la Cámara. Un hecho que podría haber dado lugar a que se planteara la conculcación del derecho a la igualdad formal (art. 14 CE), en relación el ejercicio de cargo público en los mismos términos (art. 23.2 CE), puesto que los diputados recurrentes tuvieron que enfrentarse al acatamiento con una norma distinta a los restantes. Pues bien, este hecho podría haber sido utilizado para reconocer el amparo y evitar entrar en el fondo del asunto. De hecho el Tribunal en su fundamento jurídico sexto dice que el hecho de que la Resolución fuese promulgada iniciada ya la legislatura y habiendo prestado juramento o promesa la mayoría de los Diputados no invalida su contenido pero hace imposible su aplicación inmediata “pues evidentemente los Diputados elegidos en una misma convocatoria electoral y que han recibido su mandato simultáneamente no pueden verse sujetos, para acceder a la condición plena de Diputados, a condiciones o requisitos jurídicamente diferentes”. Sin embargo, el Alto

Tribunal, en este caso, no aprovechó ningún subterfugio y si entró en el fondo del asunto<sup>5</sup>.

#### IV. SOBRE SI SE HA VISTO AFECTADO EL *IUS IN OFFICIUM* DE LOS DIPUTADOS RECURRENTES POR EL ACTO DE LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA QUE DA POR BUENO EL ACATAMIENTO REALIZADO POR CIERTOS DIPUTADOS

Sin duda, el tema que se debate en este punto es el que el Tribunal Constitucional ha querido que sea el centro de su argumentación para resolver el amparo en la Sentencia 65/2023. Como veremos, aunque el Alto Tribunal lo intenta ocultar, lo que realmente se está planteando es si los diputados recurrentes contaban con legitimación activa para recurrir en amparo. Pues bien, esa pregunta se puede responder fácilmente sin giros y revueltas. No debemos perder de vista que, además de que el acatamiento de la constitución es, como ha dicho el TS un acto constitutivo<sup>6</sup>, lo que se debe cuestionar es si han quedado constituidos constitucional y reglamentariamente los órganos parlamentarios que se han conformado con la integración de diputados que no han adquirido la condición plena. Pues bien, si es así, parece bastante claro que se ve afectado el *ius in officium* de todos los diputados que forman parte de esos órganos, también de aquellos que acataron correctamente la Constitución.

El Tribunal en este asunto entra en una argumentación alambicada y poco convincente en la que hasta hace uso de la abundantísima jurisprudencia que ese órgano tiene para reconocer no solo legitimidad activa de terceros frente actos parlamentarios que generan otros diputados u órganos parlamentarios, sino que esos actos han llegado a conculcar el *ius in officium* de los parlamentarios. Me estoy refiriendo a los distintos amparos que han interpuesto diputados catalanes contra iniciativas legislativas de otros grupos de ese mismo parlamento que eran manifiestamente inconstitucionales y así lo había declarado el TC<sup>7</sup>.

Si se acepta que los recurrentes tienen legitimación activa para interponer el recurso, y así lo reconoce el TC cuando en el fundamento jurídico 2 (ii), como no podía ser de otro modo, señala que de acuerdo con lo establecido en el art. 162.1 b) de la CE se confiere legitimada para recurrir en amparo “a toda persona natural

5 Sobre la aplicación de la Resolución de presidencia iniciada la legislatura puede consultarse el trabajo de Santaolalla López, F. (1990): 158-159.

6 SSTS 722/2020, de 10 de junio 2020; 723/2020, de 10 de junio de 2020; 431/2021, de 24 de marzo de 2021 y 735/2021, 17 de marzo de 2021.

7 SSTC 107/2016, de 7 de junio; 108/2016, de 7 de junio; 109/2016 de 7 de junio; 46/2018, de 10 de mayo; 115/2019, de 16 de octubre; 128/2019, de 11 de noviembre; 159/2019, de 12 de diciembre; 24/2022, de 23 febrero; 65/2022, de 31 de mayo; 75/2022, de 15 de junio; 85/2022, de 27 de junio; 92/2022, de 11 de julio; 93/2022, de 11 de julio; 94/2022, de 12 de julio y 96/2022, de 12 de julio. 46/2023, de 10 de mayo;

o jurídica que invoque un interés legítimo” y en el art. 46.1. a) LOTC se otorga legitimación para promover recurso de amparo en el caso del art. 42 LOTC a las “personas directamente afectadas”. Puesto que lo que se recurre es la violación del derecho al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) por parte de órganos parlamentarios al Tribunal no le queda más remedio que reconocer la legitimidad activa de los recurrentes.

Reconocido lo anterior, el fondo de la Sentencia, en las literales palabras del Tribunal, es si ha “existido la alegada vulneración de los derechos invocados por los demandantes en amparo”. Pues bien, lo primero que hay que decir es que lo que se recurre es el acto de la presidencia de la Cámara que da por bueno el juramento o acatamiento de diputados que no se ajustan en absoluto a las previsiones reglamentarias. Acto que conferiría formalmente legalidad a la constitución de órganos parlamentarios donde diputados que no han cumplido el requisito de acatamiento podrán intervenir en sus sesiones y emitir su voto en los mismos términos que aquellos que han adquirido la condición plena de diputado. El Tribunal Constitucional en la Sentencia 65/2022 ha establecido con meridiana claridad que “el derecho de voto de los parlamentarios es uno de los que se integran en su *ius in officium*. El ejercicio de este derecho no solo afecta a su titular, sino que, al ser el modo por el que se expresa la voluntad de la Cámara, si este derecho no se ejerce debidamente puede incidir en el derecho de voto de los demás parlamentarios. En tales supuestos, los votos emitidos conforme a Derecho tendrían un menor peso en la formación de la voluntad del órgano colegiado, esto es, «valdrían» menos. Por este motivo, el indebido ejercicio del derecho de voto por parte de un parlamentario puede afectar al *ius in officium* del resto de los miembros de la Cámara” (fj 3). Por lo tanto, es bastante evidente que tanto el acto de la presidencia como los potenciales votos de los diputados que no han adquirido la condición plena de diputado pueden afectar al *ius in officium* del resto de diputados. No es el único caso en el que el Alto Tribunal se ha manifestado en sentido de que el derecho de los parlamentarios a ejercer su cargo público (art. 23.2 CE) y el correlativo derecho de los ciudadanos a participar en las funciones públicas a través de sus representantes (art. 23.1 CE) pueden ser vulnerados, si no se respetan las normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios<sup>8</sup>. En este sentido el Tribunal ha dicho en la Sentencia 19/2019 que “La voluntad del parlamento debe formarse con los elementos de juicio necesarios para que su decisión se considere debidamente adoptada. De este modo, no solo se garantiza la constitucionalidad y oportunidad de la decisión, sino, además, el correcto ejercicio del derecho de participación política que consagra el artículo 23 CE. La función primordial de toda asamblea parlamentaria es representar a la ciudadanía y esta función solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para

8 Entre otras muchas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 57/2011, de 3 de mayo, FJ 2; 114/2017, FJ 6 a), y 27/2018, de 5 de marzo, FJ 4.

realizarla se atienen a los procedimientos que el ordenamiento dispone y respetan las reglas y principios que conforman estos procedimientos. Como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal, «[l]a democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está, sin duda, entre sus presupuestos inexcusables».

Pues bien, si esto es así, la única manera de saber si el acto de la presidencia de la Cámara, en nuestro caso, afecta a los derechos de esos diputados es entrando en el fondo del asunto, que es, precisamente, lo que no hace la Sentencia 65/2023. La cuestión sería si las declaraciones proferidas por los diputados que se apartan de la previsión reglamentaria para el acatamiento se pueden considerar ajustadas a derecho y la doctrina del Tribunal Constitucional. A esta pregunta la respuesta es claramente que no. Basta con recordar lo que el Tribunal dijo en el caso del añadido de la expresión “por imperativo legal”: “para tener por cumplido el requisito (de acatamiento) no bastaría sólo con emplear la fórmula ritual, sino emplearla, además, sin acompañarla de cláusulas o expresiones que de una u otra forma, vacíen, limiten o condicionen su sentido propio, sea cual fuese la justificación invocada para ello” (fj. 4 STC 119/1990). Como ya apuntamos en el epígrafe anterior, el “acatamiento” que hacen los diputados que no siguen las previsiones reglamentarias en la XIII Legislatura no solo vacían, limitan y condicionan el sentido propio de la fórmula legal, sino que simple y llanamente utilizan unas declaraciones políticas que nada tiene que ver con lo que se les reclama (v.gr. a la pregunta ¿“Juráis o prometéis acatar la Constitución”? que ha de ser respondida con “sí, juro” o “sí, prometo”; alguna de las respuestas dadas fue del siguiente tenor: “Per la llibertat deis presos polítics”; «Contra el racismo, por el “no pasarán”, por la libertad de las presas y las exiliadas catalanas, por la república catalana y por imperativo legal, sí, prometo. No pasarán”; “Fórmulas ininteligibles o incompletas, que impiden la certeza de la incondicionalidad y plenitud del juramento o promesa de acatamiento”; “Amb lleiatat al poble de Catalunya i...”; “(Pronuncia palabras en euskera) por imperativo legal”. Oídas o leídas estas declaraciones y desde el puro sentido común hacen falta pocos argumentos para reconocer la alteración y limitación de la fórmula para el acatamiento de la Constitución.

## V. SOBRE EL VALOR QUE TIENE LA DELIBERACIÓN EN LAS DECLARACIONES Y PROCEDIMIENTOS QUE SE PRODUCEN EN LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS

Nuevamente, debemos empezar recordando que el Parlamento sirve a la democracia porque es la institución que tiene encomendada hacer presente la voluntad popular. Da vida al sujeto político más importante de nuestro sistema y hace posible la integración de los plurales y diversos intereses presentes en la sociedad. Que nunca se olvide, sin Parlamento es inimaginable la democracia representativa.

El Parlamento actúa legitimando la acción del resto de poderes del Estado. En los gobiernos parlamentarios la “legitimidad de primer nivel”, al menos constitucionalmente hablando, la ostenta el Parlamento que es el órgano resultante directamente de la voluntad de los ciudadanos. Todos los demás poderes, en especial el Ejecutivo y en particular su Presidente, obtienen su legitimidad democrática de la voluntad parlamentaria<sup>9</sup>.

Luego, el cumplimiento de las formas en los procedimientos parlamentarios trasciende la realización de meros trámites para la consecución de la decisión político-parlamentaria. Los procedimientos son el contexto para la deliberación que, a su vez, es complemento insustituible a la representación y legitimación parlamentaria. Como dijera Guizot (2009: 527-528), “argumentos y contraargumentos de las partículas de razón que están en los representantes y que agrupadas se convierten en poder público”<sup>10</sup>. Desde esta consideración, el Parlamento es una institución que reflejaba el pluralismo político de la sociedad –para Mirabeau, *es un mapa en pequeña escala del país*- y con ese pluralismo se hacen presentes en las cámaras los diversos intereses de la sociedad y conforman el interés general. Como dijera Burke (1996: 312-313), desde una consideración aristocrática de la representación, “el parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad...”, por ello, la deliberación parlamentaria requiere mucho más que un espacio de diálogo y comprensión. Necesita de una técnica que facilite la contraposición dialéctica de intereses y que asegure la manifestación de los buenos argumentos tanto para los participantes cuanto para el público en general<sup>11</sup>. Esta es la creencia liberal en cuanto al funcionamiento del parlamentarismo: la cámara cumple con su misión de reconocimiento del interés general si los diputados no están atados a los deseos de sus circunscripciones y participan del debate dispuestos a variar su opinión cuando se presentan mejores argumentos.

La deliberación parlamentaria hunde sus raíces en la fe que la filosofía ilustrada tenía en la razón. Para el pensamiento ilustrado la razón humana es algo objetivo y universal. Para Descartes, “la razón nos descubre verdades universales que son evidentes, innatas y que no derivan de la experiencia”. Más adelante,

9 Vid. García Pelayo, M. (1989). De Otto Pardo, I. (1985). Sobre el sistema electoral y su incidencia en el ejercicio del mandato parlamentario, puede verse a Ortega Santiago, C. (2005: 43 y ss). También a Torres del Moral, A. (1997: 15 y ss).

10 Guizot señala como características esenciales de este sistema los siguientes puntos: i) los *pouvoirs* siempre estén obligados a discutir, buscando así, entre todos, la verdad; ii) que la publicidad de toda la vida estatal sitúe a los *pouvoirs* bajo el control de los ciudadanos; iii) que la libertad de prensa induzca a los ciudadanos a buscar la verdad por sí mismos, comunicándosela al *pouvoir*. Guizot, F. (2009: 527-528). También vid. Manin, B. (1898: 124-130).

11 Sobre la importancia del debate y la oratoria en la vida parlamentaria vid. Cazorla Prieto, L.M. (1985).

Kriele (1980: 254) dice que es lo que nos permite hablar de un *sensus communis*. Por ello, en nuestro tiempo, De Vega (1985:56) decía que “precisamente, la opinión pública burguesa, en cuanto producto de la discusión libre entre particulares, se presentaría en esta óptica como el único medio de liberar a la razón individual del ofuscamiento de las pasiones y prejuicios para llegar a alcanzar ese *sensus communis* que es el que se identifica con el momento de la verdad. Aparece así determinado en toda su plenitud el carácter de la discusión burguesa”. Precisamente, que la “justicia y la verdad” en la lógica ilustrada solo puedan ser reconocidas mediante la razón y que, a pesar de que todos puedan participar en su descubrimiento, resulta imposible que lo hagan individualmente, es lo que hace que la deliberación y la contradicción cobren importancia. Con esa forma de pensar, aunque con unos fundamentos bien distintos, es con la que se construye la práctica parlamentaria que siglo y medio después lleva a Kelsen (1982:200) a decir que “el parlamentarismo democrático tendrá que presentarse desde posiciones crítico-relativistas. Se trata de un relativismo filosófico que, por partir de la imposibilidad de expresar apriorísticamente valores o verdades absolutas, y, estar dispuesto a considerar el valor de las opiniones contrarias no puede abandonar el método dialéctico a través del cual se sintetizan las tesis contrastantes”.

En los años ochenta del siglo pasado la doctrina se hacía eco de una de las paradojas más graves que este modelo para la conformación de la voluntad general tiene: en el Parlamento representativo el debate se desarrolla entre diputados que, por esencia del sistema, no pueden estar sometidos a mandato imperativo. Eso hace que entre los representantes y los representados se produzca un distanciamiento, un alejamiento que lleva al ciudadano común a sentirse fuera de la discusión y las subsiguientes decisiones políticas. De Vega (1985:57) se preguntaba “¿cómo compaginar el principio *auditur et altera pars* con la exclusión en el proceso de discusión y decisión parlamentaria de la generalidad de los individuos a los que esas decisiones les van a afectar directamente?” y respondió entonces: con el “reforzamiento de la publicidad”. Mediante ella el ciudadano podía ver proyectadas sus propias opiniones en las opiniones mantenidas por los representantes.

Una última cuestión relacionada con este tema tiene que ver con la recuperación de la dinámica de un debate que se organice de acuerdo a los principios de contradicción. Como decíamos, en los fundamentos filosóficos de la actividad parlamentaria ilustrada estaba la búsqueda de la verdad mediante la contraposición de las razones singulares. El Parlamento mediatizado por los partidos, los *mass media* y el pragmatismo ha diluido esa técnica para el desarrollo de los debates, con sus estrategias de comunicación llena de decisiones *simples, sin matices y resolutivas*. Para corregir esta situación deberíamos ajustarnos más a las ideas que formularon los clásicos de la organización parlamentaria. Bentham (1991), en su *Essays on Political Tactics* aportaba algunos principios organizativos: i) toda proposición que se vaya a debatir en la cámara ha de ser apoyada por algún sujeto parlamentario distinto a su autor; ii) los debates se pueden organizar con dos

formatos distintos, uno sin réplica y otro con ella, que es el que debe primar; iii) debe observarse con rigurosidad la unidad de debate; iv) se ha de separar el debate de la emisión del voto; v) se ha de seguir un orden riguroso y predeterminado en el uso de la palabra; vi) se han de excluir los debates con lectura de discursos escritos<sup>12</sup>; vii) todo debate debe ir precedido de la puesta a disposición de los parlamentarios de los documentos necesarios para su información. En particular, los intervinientes en el debate no deben hacer referencia a documentos que previamente no se hayan puesto a disposición de la cámara. En el caso que a nosotros nos ocupa hubiera bastado con que la presidencia de la Cámara haciendo uso de su deber de *cumplir y hacer cumplir el Reglamento*, así como del derecho-deber para ordenar el debate y llamar a la cuestión a los diputados y hubiera reconvenido las declaraciones que, como ya hemos demostrado, eran totalmente contrarias a las previsiones legales y la jurisprudencia del TC. Pero no fue así y en aras de un pragmatismo que hiere al Parlamento dio por buenas manifestaciones de acatamiento que tan solo pretendían ofender a la Constitución.

Sobre el valor sustancial que tienen los símbolos y los procedimientos en el Parlamento se ha pronunciado en más de una ocasión el Tribunal Constitucional. Baste recordar ahora lo que dice la Sentencia 19/2019, en el recurso ante las resoluciones del Presidente del Parlamento de Cataluña que pretendía que la investidura del Sr. Puigdemont se realizase sin su presencia: “La exigencia de que la función parlamentaria se ejerza en un determinado espacio físico –la sede del Parlamento– no tiene solo como finalidad garantizar que los parlamentarios puedan ejercer su función representativa en un lugar en el que no puedan ser perturbados, sino que cumple también una función simbólica, al ser ese el único lugar en el que el sujeto inmaterial que es el pueblo se hace presente ante la ciudadanía como unidad de imputación y se evidencia la centralidad de esta institución. Como establece el artículo 55 EAC, el Parlamento representa al pueblo de Cataluña, (...). Desde esta perspectiva, no es irrelevante que el candidato a la Presidencia del Gobierno de la Generalitat acuda en persona a la sede del Parlamento para solicitar a la Cámara su confianza. Esta exigencia cumple la importante función de hacer visible la diferente posición institucional en la que se halla el candidato en relación con el Parlamento al hacer patente la posición de sometimiento a la voluntad del pueblo de Cataluña en la que se encuentra el aspirante a presidir la Generalitat” (fj.5º).

Pero no solo se queda el Tribunal en dar ese valor simbólico y espiritual a la presencialidad del candidato a presidir la Generalitat para el debate de

12 Sobre la necesidad de que los debates parlamentarios sean de viva voz ya Constant nos recordaba que “Cuando los oradores se limitan a leer lo que han escrito en la soledad de sus despachos, no discuten, amplifican; no escuchan, pues lo que oigan no debe cambiar en nada lo que van a decir, simplemente esperan a que acabe el que les precede: no analizan la opinión que el otro defiende, sólo cuentan el tiempo que emplea, y que les parece excesivo. No hay discusión, todos reproducen objeciones que ya han sido refutadas, nadie se ocupa de lo imprevisto, de lo que podría estropear un alegato previamente redactado”. Constant, B. (1989: 78).

investidura, sino que llega a decir, ¡nada más y nada menos!: “...que una investidura en la que el candidato no compareciera presencialmente ante la Cámara para solicitar su confianza sería contraria al bloque de la constitucionalidad al vulnerar los principios que derivan del artículo 99.2 CE y en el caso examinado también del artículo 67 EAC y del artículo 149 RPC, pues, aunque estas normas no establezcan expresamente el carácter presencial de la investidura, esta exigencia es inherente a la naturaleza de este procedimiento”.

Pues bien, si una investidura en la que el candidato no compareciera presencialmente sería contraria al bloque de la constitucionalidad, pese a que esa presencialidad no está recogida en norma alguna y, por ello, se ha de echar mano de que es una norma inherente a la naturaleza del procedimiento, mucho más grave es que el juramento o promesa de acatar la Constitución, que es un acto constitutivo para adquirir la condición plena de parlamentario e, indirectamente, para la constitución formal de los órganos de la correspondiente Cámara, se formalice incumpliendo la Ley -que establece una fórmula tasada- y la jurisprudencia del TC que señaló que la fórmula se debe utilizar sin acompañarla de cláusulas o expresiones que de una u otra forma, vacíen, limiten o condicionen su sentido propio.

## VI. CONCLUSIONES

Que el acatamiento de la Constitución por parte de los representantes públicos es una obligación legal perfectamente constitucional y que para la adquisición plena del cargo se ha de producir ese acatamiento mediante la jura o promesa de la Constitución es algo que nadie discute y que el Tribunal Constitucional lleva reconociendo desde su primer pronunciamiento en 1983. Que ese acatamiento se debe hacer de acuerdo a una fórmula que está recogida en los reglamentos parlamentarios o resoluciones de presidencia tampoco plantea problema alguno. Lo que ha dado lugar a cierto debate, desde la sentencia de 1990, es si a las previsiones normativas se le podían introducir variaciones, consideraciones sin que ello desnaturalizase el fin buscado por la jura o promesa. El Tribunal dijo entonces que la fórmula de acatamiento se debe utilizar sin acompañarla de cláusulas o expresiones que de una u otra forma, vacíen, limiten o condicionen su sentido propio. Es decir, no cabe responder con una declaración política que sin ajustarse lo más mínimo a la regulación legal, o, aunque incorpore alguna expresión de la fórmula, distorsione, altere y desvíe el objetivo de la norma. Precisamente es lo que pasó en la sesión constitutiva de la XIII Legislatura, que veintinueve diputados se sometieron al procedimiento de acatamiento haciendo declaraciones que: unas nada tenían que ver con lo que la Resolución de presidencia establecía (v.gr. respondían: “Contra el racismo, por el “no pasarán”, por la libertad de las presas y las exiliadas catalanas, por la república catalana y por imperativo legal, sí, prometo. No pasarán”); otras, no solo nada tenían que ver

con la previsión con la Resolución sino que, además, se formulaba en Catalán o Euskera cuando el idioma oficial en el Congreso de los Diputados es el Castellano (v.gr. respondían: “Per la llibertat deis presos polítics”); finalmente, otras se formulan en un tono tan bajo e ininteligible que los servicios taquigráficos de la Cámara no pudieron recoger lo que se decía. Por tanto, como ya hemos apuntado en su momento en este artículo, casi ofende al sentido común dar por buenas este tipo de declaraciones para perfeccionar el acatamiento. Es preocupante que la presidencia de la cámara las aceptara haciendo una evidente dejación de su deber de cumplir y hacer cumplir el Reglamento. En ese caso, aunque no es asumible, se puede entender esa decisión teniendo en cuenta que, lamentablemente, este órgano actúa en nuestro sistema, en demasiados casos, “asistiendo” los intereses del Ejecutivo. Sin duda un grave problema de nuestro Parlamento En el que hemos pasado de una *presidencia débil* a una *presidencia marcada por los partidos y sus intereses políticos*. Pero produce sonrojo que el intérprete último de la Constitución, valedor último también de los derechos fundamentales, haga una pirueta de tal calibre como decir que los recurrentes aunque tenían “un interés legítimo” para recurrir no se habían visto afectados en sus derechos fundamentales por la decisión de la presidencia que, no solo había dado por válido los acatamientos tan extravagantes que hemos visto, sino que asume que los órganos parlamentarios (Pleno, Comisiones, Ponencias) se constituyan con la participación de diputados que claramente habían incumplido su deber de acatar la Constitución conforme a las previsiones legales y que, por tanto, participarán en la conformación de actos que claramente pueden ser considerados nulos. Puestos a buscar explicaciones a la decisión del Tribunal, quizás este último argumento tenga mucho que ver. Si hubiera reconocido el amparo y hubiera declarado nulo el acto de la presidencia de acatamiento de esos diputados, el problema sería que todos los actos en los que habían actuado los diputados afectados durante la legislatura habrían quedado viciados, y eso, evidentemente, es un problema de enormes dimensiones. Sin duda, con esta sentencia ese problema queda despejado. Pero aparece otro: como ha quedado demostrado en la sesión constitutiva de la XV Legislatura, se ha instalado una práctica parlamentaria, avalada por el Tribunal Constitucional, que ha “derogado” las previsiones de la Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados y el artículo del Reglamento del Senado que establece la respuesta que hay que dar a la pregunta de acatamiento. ¡Nada más y nada menos!

El problema que se ha generado con el acatamiento de la Constitución por parte de cargos públicos representativos tiene que ver con una equivocada ¡o mal intencionada! interpretación de la solución que dio el TC en las Sentencias 119/1990 y 74/1991. Para muchos, de esas sentencias se desprendía que la fórmula de acatamiento no podía interpretarse de forma rigorista y que, en la práctica, los presidentes de las Cámaras debían permitir que se introdujera cualquier declaración política en el acto de acatamiento. Sin embargo, lo que realmente dijo el Alto Tribunal es algo mucho más “refinado” y complejo. La solución debe conciliar dos intereses en juego: primero, qué 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 y la solemnidad que tiene este tipo de actos en las Cámaras parlamentarias. Segundo, puesto que estamos ante declaraciones que hacen representantes políticos no se puede hacer una interpretación exageradamente ritualista de la obligación de acatamiento que anule los derechos de libertad de expresión y representación política. Por ello, lo que realmente dijo el Tribunal Constitucional es que la norma que establece la obligación de acatar debe ser interpretada siempre de manera que se maximalice, en lo posible, la eficacia de los derechos fundamentales al tiempo que se produce la jura o promesa de la Constitución “sin acompañarla de cláusulas o expresiones que de una u otra forma, vacíen, limiten o condicionen su sentido propio”. Para ello, lo que se reclama al órgano parlamentario que debe supervisar cómo se produce el acatamiento es que al tomar su decisión justifique que la aceptación o rechazo del acatamiento es *congruente y razonable* para el proceso de ponderación de intereses: la solemnidad y formalidad del acto de jura o promesa y que los parlamentarios no se ven afectados en el ejercicio de su libertad de expresión y participación política. Justificación que claramente no se dio en la sesión constitutiva de la XIII Legislatura, puesto que la presidencia de la Cámara, una vez que formuló la pregunta a todos los diputados y producidas las diversas respuestas, unos ajustándose a la previsión normativa otros en los términos que hemos señalado respondiendo con declaraciones políticas totalmente extrañas al acto que se estaba sustanciando, acordó: “todas las señoras y señores diputados que han contestado al llamamiento han adquirido la condición plena de diputados y diputadas”.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aparicio Pérez, M.A. (1985). El acatamiento de la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario. *Revista Jurídica de Cataluña*, 4, 1029-1060.
- Aragón Reyes, M. (1989). *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos.
- Bentham, J. (1991). *Tácticas parlamentarias*. Textos Parlamentarios Clásicos. Madrid: Congreso de los Diputados. Textos Parlamentarios Clásicos.
- Burke, E. (1996). *Textos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burke, E. (2008). *Discurso a los electores de Bristol*. En *Revolución y descontento. Selección de escritos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cascajo Castro, J.L. (2003). El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 69. Monográfico XXV aniversario de la Constitución (I). 121-122.
- Cazorla Prieto, L.M. (1985). *La oratoria parlamentaria*. Madrid. Espasa-Calpe.
- Constant, B. (1989). *Escritos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Dahl R. (1999) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid; Taurus.
- De Vega García, P. (1985). El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 43, 45-65.

- Díaz Revorio, F.J. (1993). El acatamiento a la Constitución y el acceso a los cargos públicos representativos. *Revista de las Cortes Generales*. 28, 121-153.
- García Pelayo, M. (1989). *El Estado de partidos*. Madrid. Alianza Editorial.
- Garrarena Morales, A. (2014). *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Guizot, F. (2009). *Historia de los orígenes del gobierno representativo en Europa*. Oviedo. Edit. KKK Ediciones.
- Ferrajoli, L. (2008). *Democracia y garantismo*. Madrid: Trotta.
- Kelsen. H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Punto y Omega. Guadarrama.
- Kriele, M. (1980). *Introducción a la teoría del Estado*. Buenos Aires. Depalma.
- Manin, B. (1998). *Los principios del Gobierno representativo*. Madrid. Alianza Editorial.
- Ortega Santiago, C. (2005). *El mandato representativo de los diputados y senadores*. Madrid. Congreso de los Diputados.
- De Otto Pardo, I. *Defensa de la constitución y partidos políticos*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rubio Llorente, F. (1995). Parlamento y Ley. *Anuario Jurídico de la Rioja*. 1. 15-28.
- Rubio Llorente, F. (1997). El Parlamento y la representación política. En *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 185-204.
- Santaolalla López, F. (1990) El juramento y los reglamentos parlamentarios. (Comentario a la Sentencia 119/1990 de 21 de junio). *Revista Española de Derecho Constitucional*. 30, 149-159.
- Schneider, H. P. (1991) *Democracia y constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Torres del Moral, A. (1997). Ley electoral y representación. En *El Parlamento a debate*. Manuel Ramírez -Ed.-. Madrid: Trotta.

\*\*\*

TITLE: *Time of pragmatism and a new wound to parliament (the incomprehensible solution of the Constitutional Court to the compliance of Deputies in the XIII Legislature)*

ABSTRACT: *The observance of the Constitution of public representatives has a symbolic value that, without conditional ideological freedom and political freedom to defend any idea, has the objective that in Parliament the deputies formally and personally state that the representative function will be performed with full respect for the Fundamental Standard. The Constitutional Court with Judgments 119/1990 and 74/1991 had clarified a lot in what terms this observance had to take place: to consider the requirement fulfilled, it would not be enough just to use the ritual formula, but to use it, moreover, without accompanying it with clauses or expressions. that in one way or another, empty, limit or condition their own meaning, whatever the justification invoked for it. However, Judgment 65/2023, despite the extravagant statements of some deputies -considered good by the presidency of the Chambers-, the High Court hides behind a procedural issue so as not to go into the merits of the matter and dismiss the amparo.*

RESUMEN: *El acatamiento de la Constitución de los representantes públicos tiene un valor simbólico que, sin condicional la libertad ideológica y la libertad política para defender cualquier idea, tiene como objetivo que en el Parlamento los diputados manifiesten formal y personalmente que la función representativa la van a desempeñar con pleno respeto a la Norma Fundamental. El Tribunal Constitucional con las Sentencias*

119/1990 y 74/1991 había aclarado mucho en qué términos debía producirse ese acatamiento: para tener por cumplido el requisito no bastaría sólo con emplear la fórmula ritual, sino emplearla, además, sin acompañarla de cláusulas o expresiones que de una u otra forma, vacíen, limiten o condicionen su sentido propio, sea cual fuese la justificación invocada para ello. Sin embargo, la Sentencia 65/2023 pese a las extravagantes declaraciones de algunos diputados -dadas por buena por la presidencia de la Cámaras-, el Alto Tribunal se escuda en una cuestión procesal para no entrar en el fondo del asunto y desestimar el amparo.

KEY WORDS: *compliance with the Constitution; oath or promise; public representatives*

PALABRAS CLAVE: *acatamiento de la Constitución; juramento o promesa; representantes públicos*

FECHA DE RECEPCIÓN: 22.08.2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 27.09.2023

CÓMO CITAR / CITATION: Aranda Álvarez, E. (2023). Tiempos de pragmatismo y nueva herida al Parlamento. *Teoría y Realidad Constitucional* 52, 473-494.