

Göran Rollnert Liern

PROFESOR AYUDANTE DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

EL CONFLICTO ENTRE LOS DEBERES PARLAMENTARIOS Y LA LIBERTAD IDEOLÓGICA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ¹

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II EL ARTÍCULO 23.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA.
- III LA INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA EN LA IMPOSICIÓN DE DEBERES A LOS PARLAMENTARIOS: A) El deber de asistencia a las sesiones parlamentarias. B) El deber de jurar o prometer acatamiento a la Constitución. C) La interpretación formalista del requisito del juramento o promesa como vulneración del artículo 23.2 e, indirectamente, de la libertad ideológica.
- IV LA OBLIGACIÓN DE ARMONIZAR LA LIBERTAD IDEOLÓGICA CON LOS DEBERES PARLAMENTARIOS.

I INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como presupuesto previo la existencia de una doctrina jurisprudencial que vincula directamente la libertad ideológica reconocida por el art. 16 de la Constitución Española con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes *ex art. 23.2* en el que, como es sabido, tiene su máximo anclaje constitucional — junto al derecho de participación política garantizado en su párrafo 1— el ejercicio de la función parlamentaria. En la medida que esa conexión con la libertad ideológica se instrumenta por el Tribunal calificando el art. 23.2 como un derecho que puede superponerse a una manifestación externa de la libertad ideológica, parece oportuno comenzar refiriéndonos en primer lugar y aunque muy concisamente a esa línea de nuestra jurisprudencia constitucional ².

¹ Esta publicación se enmarca en el Proyecto de Investigación GV99-95-1-08 sobre «Las garantías no jurisdiccionales de los derechos constitucionales respecto de la actuación administrativa», financiado por la Generalitat Valenciana (2000-2001).

² Una primera aproximación a esta cuestión puede verse en G. ROLLNERT LIERN: «Ideología y libertad ideológica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1980-1990)», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99 (1998), pp. 242-244 y nota 41.

El carácter bidimensional de la libertad ideológica se estableció inicialmente por el Tribunal Constitucional de forma genérica y conjunta para la libertad religiosa y la libertad ideológica con apoyo en los textos internacionales sobre derechos humanos ³ para, en un momento posterior, explicitar más esta doble dimensión, interna y externa, de la libertad ideológica en el Auto 1227/1988 ⁴, al que haremos posterior referencia, y en la Sentencia 120/1990 ⁵, por citar las dos resoluciones más significativas en este sentido. En definitiva, sistematizando esta doctrina podemos esquemáticamente distinguir entre una dimensión interna de la libertad ideológica (denominada «libertad de pensamiento» por algunos autores ⁶) y una dimensión externa que incluiría las manifestaciones externas de la misma, esto es, el derecho a exteriorizar las propias creencias, bien de palabra, bien de obra, y a acomodar la propia vida a las mismas pero ello en el bien entendido que, a partir de la doctrina sentada sobre la objeción de conciencia por las conocidas Sentencias del Tribunal Constitucional 160/1987 y 161/1987, la posibilidad de comportarse coherentemente con las propias convicciones frente a los deberes impuestos por normas de rango constitucional o legal sólo está jurídicamente garantizada en el caso de la objeción de conciencia al Servicio Militar ⁷, dependiendo en los demás casos de que tal conducta

3 En este sentido, el Auto del Tribunal Constitucional 180/1986, FJ 2, cuya argumentación remite al artículo 9 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales que ha servido al Tribunal de Estrasburgo para sentar idéntica doctrina con posterioridad en las Sentencias Kokkinakis, de 25 de mayo de 1993, § 31; Kalacı, de 1 de julio de 1997, § 27; y Larissis, de 24 de febrero de 1998, § 45.

4 Según el FJ 2 del mencionado Auto,

«la libertad ideológica que recoge el artículo 16.1 de la Constitución no constituye, como es obvio, una mera libertad interior sino que dentro de su contenido esencial se incluye la posibilidad de su manifestación externa. Asimismo, es claro que esta manifestación externa no se circunscribe a la oral/escrita, sino que incluye también la adopción de actitudes y conductas [...]».

5 También la STC 120/1990 hizo referencia a las dos dimensiones que el Tribunal Constitucional entiende presentes en esta libertad pública cuando afirmó que

«ciertamente, la libertad ideológica [...] no se agota en una dimensión interna del derecho a adoptar una determinada posición intelectual ante la vida y cuanto le concierne y a representar o enjuiciar la realidad según personales convicciones. Comprende, además, una dimensión externa de *agere licere* con arreglo a las propias ideas sin sufrir por ello sanción o demérito ni padecer la compulsión o la injerencia de los poderes públicos» (FJ 10).

6 Entre ellos, E. ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, volumen I, 2ª Ed., Tecnos, Madrid, 1996, p. 320; F. FERNÁNDEZ SEGADO: *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992, p. 295; J. M. SERRANO ALBERCA: «Artículo 16», en *Comentarios a la Constitución*, F. GARRIDO FALLA y otros, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1985, p. 287; J. M. BENEYTO PÉREZ: «Artículo 16. Libertad ideológica y religiosa», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, 0. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), tomo II, Edersa, Madrid, 1984, p. 356; y J. M. TAMARIT SUMALLA: *La Libertad Ideológica en el Derecho Penal*, PPU, Barcelona, 1989, pp. 46-53.

7 A partir de las citadas Sentencias, la objeción de conciencia al Servicio Militar sería la única manifestación de la libertad de conciencia en el sentido en que la misma fue definida por el Tribunal Constitucional en las Sentencias 15/1982, 24/1982 y, especialmente, en el Auto 617/1984 (que, a su vez, anticiparon la citada bidimensionalidad de la libertad ideológica). Así, según este último ATC, la libertad de conciencia sería

«[...] la posibilidad jurídicamente garantizada de acomodar el sujeto su conducta [...] y su forma de vida a sus propias convicciones con exclusión de cualquier intervención por parte del Estado [...]» (FJ 4).

En las SSTC 160/1987 (FFJJ 3 y 4) y 161/1987 (FJ 3), el Tribunal Constitucional afirmó el carácter autónomo y no fundamental del derecho a la objeción de conciencia — aún manteniendo su condición de concreción de la libertad ideológica— y negó que pueda hablarse, al amparo de la libertad ideológica reconocida en el artículo 16.1, de la existencia de un derecho a la objeción de conciencia de carácter general que pueda oponerse

sea armonizable y compatible con las obligaciones establecidas por los poderes públicos. Resulta significativa en este sentido la afirmación contenida en la STC 141/2000, remitiéndose a la STC 160/1987:

«Desde el momento en que sus convicciones y la adecuación de su conducta a las mismas se hace externa, y no se constriñe a su esfera privada e individual, haciéndose manifiesta a terceros hasta el punto de afectarles, el creyente no puede pretender, amparado en la libertad de creencias del art. 16.1 CE [...] alterar con el sólo sustento de su libertad de creencias [...] la obligatoriedad misma de los mandatos legales con ocasión del ejercicio de dicha libertad, so pena de relativizarlos hasta un punto intolerable para la subsistencia del propio Estado democrático de Derecho del que también es principio jurídico fundamental la seguridad jurídica [...]» (FJ 4).

II EL ARTÍCULO 23.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA

El indudable trasfondo ideológico que subyace en el ejercicio del derecho al desempeño o ejercicio del cargo público representativo en condiciones de igualdad reconocido en el artículo 23.2 CE y, por tanto, la conceptualización positiva del mismo como manifestación externa de la libertad ideológica se estableció expresamente en el ATC 1227/1988 al señalar que

«estas manifestaciones exteriores de la libertad ideológica no dejan de ser tales por el hecho de que se solapan con facilidad con otros derechos constitucionales (artículos 20, 23.2 de la Constitución y otros)» (FJ 2).

a los deberes constitucionales y legales. Este planteamiento — reiterado desde entonces en todas las resoluciones del TC relativas a la objeción de conciencia (entre ellas, las SSTC 321/1994 y 55/1996, FJ 5 y el ATC 71/1993, FJ 3) así como recientemente en la STC 141/2000, FJ 4, con referencia a la libertad ideológica en general— supone negar en la práctica la posible existencia de otras manifestaciones de la libertad de conciencia distintas a la objeción de conciencia al Servicio Militar que se hallen constitucionalmente garantizadas: si la libertad ideológica no alcanza por sí sola a garantizar la posibilidad de alegar la coherencia personal con las propias convicciones para eximirse del cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, no puede decirse que el artículo 16 ampare manifestación alguna de la libertad de conciencia y ello por cuanto no consagra garantía alguna de abstención frente a los deberes establecidos; sólo en el caso de la objeción de conciencia existirá tal garantía por lo que sólo la objeción puede considerarse como manifestación de la libertad de conciencia y ello como consecuencia de su configuración como derecho constitucional autónomo. Para un desarrollo más extenso de este aspecto puede consultarse G. ROLLNERT LIERN: Op. cit., pp. 228-234.

Se configura así este derecho por el juez constitucional como un supuesto de solapamiento de una manifestación exterior de la libertad ideológica — el ejercicio del cargo público con arreglo a las propias convicciones ideológicas— con el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE⁸. Por lo demás, las SSTC 101/1983 (FJ 5), 122/1983 (FJ 4) y 119/1990 (FJ 6) vinieron a corroborar la dimensión ideológica del derecho reconocido en el artículo 23.2 en la medida que en los tres casos se hizo un pronunciamiento expreso sobre la inexistencia de vulneración de la libertad ideológica — reconociéndose, por tanto, la conexión de dicha libertad con el artículo 23.2— sin que el TC rechazara, como en otras ocasiones, la existencia de conexión o relación ente los actos enjuiciados y el derecho a la libertad ideológica.

III LA INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA EN LA IMPOSICIÓN DE DEBERES A LOS PARLAMENTARIOS

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse negativamente (SSTC 101/1983 y, 122/1983, principalmente y, de forma colateral, en la STC 8/1985⁹ y en los AATC 1227/1988 y 334/1993) acerca de si la exigencia de cumplimiento de los deberes inherentes a la titularidad de un cargo público constituyen una vulneración de la libertad ideológica del titular del mismo. La argumentación elaborada por el juez constitucional se ha desarrollado a partir de la constatación de que la titularidad de un cargo público atribuye «[...] una posición distinta a la correspondiente a cualquier ciudadano» (STC 101/1983, FJ 5), consistiendo dicha posición singular en la existencia de «[...] deberes inherentes a tal titularidad [...]» (*ibíd.*). Como tales deberes se mencionan explícitamente:

⁸ En este sentido, J. M. MORALES ARROYO afirma que el artículo 23.2 viene a reforzar la protección de la libertad ideológica: «[...] el artículo 23.2 reconoce, siguiendo al texto constitucional republicano, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, intentando evitar lo que ha constituido una perversa práctica en la tradición administrativa española: la selección del funcionariado por afinidades políticas o de otro tipo» («El lugar de la libertad ideológica en el catálogo de los derechos constitucionales», en *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 2 (1993-1994), p. 285).

⁹ STC 8/1985, de 25 de enero (*BOE* núm. 37, de 12 de febrero de 1985), a la que no hacemos mayor referencia dado que, si bien los demandantes de amparo invocan reiteradamente la violación de la libertad ideológica del artículo 16, el Tribunal no se pronuncia sobre esta cuestión y otorga el amparo por vulneración del artículo 23.1 CE al no haber sido impuesta por una norma de rango legal la exigencia de prestar juramento o promesa para acceder al cargo de Concejal.

1. El deber de los parlamentarios de asistir a las sesiones del respectivo Parlamento, en cuanto

«faceta esencial de la propia función parlamentaria [...] que no es tan sólo [...] un mero deber reglamentario, sino al tiempo un requisito inexcusable para el cumplimiento de la globalidad de las tareas parlamentarias [...] que no es de naturaleza secundaria, sino que pertenece al núcleo más específico de la función parlamentaria [...]» [ATC 1227/1988, FFJJ 2 y 3 y ATC 334/1993, FJ 2 a), remitiéndose al anterior].

2. El deber de prometer o jurar acatamiento a la Constitución como exteriorización del especial deber positivo de todo cargo público de actuar con arreglo al ordenamiento constitucional en el ejercicio de sus funciones, siendo este último deber el que más extensamente ha sido contemplado por las SSTC anteriormente mencionadas.

Así, en relación a la «promesa o juramento de acatar la Constitución» como requisito necesario para la adquisición plena de la condición de Diputado (artículo 20.1.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados¹⁰), la STC 101/1983¹¹ declaró que

10 Dispone el artículo 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados:

- «1. El Diputado proclamado electo adquirirá la condición plena de Diputado por el cumplimiento conjunto de los siguientes requisitos:
 - 1.º Presentar en la Secretaría General la credencial expedida por el correspondiente órgano de la Administración electoral.
 - 2.º Cumplimentar su declaración a efectos del examen de incompatibilidades, reflejando los datos relativos a profesión y cargos públicos que desempeñe.
 - 3.º Prestar, en la primera sesión del Pleno a que asista, la promesa o juramento de acatar la Constitución.

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

11 STC 101/1983, de 18 de noviembre (BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1983) dictada por la Sala Primera desestimando el recurso de amparo promovido por dos Diputados al Congreso de Herri Batasuna contra el acuerdo del Congreso de los Diputados de 14 de diciembre de 1982, que declaró la suspensión de los derechos y prerrogativas parlamentarias de los actores por no haber prestado el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución conforme al artículo 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados, alegando la vulneración, de los artículos 14, 16 y 23 CE. Los actores argumentaron que el juramento o promesa de acatar la Constitución es un acto formal intrascendente para la adquisición de la condición plena de Diputado y que no es justo confundir las ideas y sentimientos contrarios a la Constitución de los sectores sociales que dicen representar y que tienen derecho a expresarlos pacíficamente a través de sus representantes elegidos, con los hechos encaminados a derribar por la fuerza el orden constitucional vigente, estando obligados a ser fieles al mandato recibido de sus electores al prestar el acatamiento reglamentario, por cuanto fueron elegidos por un cuerpo electoral que en el referéndum constitucional dijo en las urnas «no» a la Constitución. El acuerdo recurrido supuso, a su juicio, una discriminación por razón de opinión — dado que se discriminó a los recurrentes por su posición contraria a la Constitución al imponer el juramento como condición para adquirir los derechos y prerrogativas—, violó la libertad ideológica al tratar de imponer un determinado pensamiento político o silenciar el de los actores pues la manifestación de éste implica automáticamente la no adquisición de la condición de Diputados, violándose así la libertad de pensamiento no sólo de los actores sino también de sus electores en virtud de cuyos votos fueron proclamados electos, sin que pueda pensarse que sea contrario al «mantenimiento del orden público protegido por la Ley» la utilización de la libertad de pensamiento para una actitud crítica y discrepante frente a la CE, pues eso llevaría a la eliminación o reducción del pluralismo político y a penalizar y criminalizar simples opiniones; por otra parte, alegan que su libertad ideológica se halla limitada durante el tiempo que representan a

«[...] la sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, [...] los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, [...]. Entendido así el acatamiento [...], constituye un deber inherente al cargo público, una condición en el sentido de requisito, con independencia de que se exteriorice o no en un acto formal. [...]

«El precepto del Reglamento del Congreso no establece *ex novo* el requisito para el acceso a la condición plena de Diputado, sino que se limita a formalizar el deber positivo de acatamiento que contiene la Constitución, de la que deriva directamente como un requisito al ser inherente al cargo el deber de que se trata¹²» (FJ 3).

En el mismo sentido se manifestó la STC 122/1983¹³, cuando, en relación con el deber análogo de prestar promesa o juramento de «acatar y guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto

de los electores que los han votado ya que de lo contrario dejarían de representarlos con quiebra del principio de *idem sentire*: la identificación entre elector y elegido es indispensable para la existencia de una auténtica representación, por lo que los representantes no pueden verse obligados a realizar un acto que supone ir contra la libertad ideológica que se reconoce a sus electores y contra el mandato ideológico recibido. La violación del artículo 23 se fundamenta en que el establecimiento de un requisito que otorga la posibilidad de evitar el acceso a los cargos públicos del disidente político mediante la exigencia de un acto formal contrario a su ideario político no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores y eventualmente a la del elegido (antecedente 3).

La fundamentación jurídica de la decisión desestimatoria del Tribunal es objeto de amplio comentario en el texto principal.

12 G. ESCOBAR ROCA ha criticado esta argumentación señalando que «[...] un deber tan indeterminado como el del artículo 9.1 no puede implicar un deber de acatamiento formal susceptible de limitar y suspender derechos fundamentales» (*La objeción de conciencia en la Constitución Española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 430).

13 STC 122/1983, de 16 de diciembre (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1984) dictada por la Sala Primera desestimando el recurso de amparo interpuesto por tres miembros del Parlamento de Galicia contra la resolución del mismo que les privó de determinados derechos — entre ellos, los de rechos a voto, a ejercer la iniciativa legislativa y a percibir una asignación económica— hasta que prestasen la promesa o juramento de acatar y guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Galicia, alegando la vulneración de los artículos 6, 14 y 23. 1 CE.

Según los recurrentes, si bien el deber jurídico de respetar y obedecer las Leyes obliga a todos, tal principio tiene únicamente aplicación en el fuero externo, en el comportamiento positivo y público, pero no interiormente, en el ámbito de la conciencia, señalando que se da una desigualdad contraria al artículo 14 CE por el hecho de que unos diputados que prestan el juramento o promesa citados con reserva mental conservan la plenitud de sus derechos y lo pierden quienes por razones de conciencia se niegan a hacerlo; los límites a la actividad de los partidos políticos han de venir impuestos por normas destinadas a regular las acciones externas de los hombres en sus relaciones mutuas, y nada tienen que ver con actos como el juramento o promesa que no afecta a la conducta externa, sino a actitudes internas de conciencia, yendo además esta exigencia en contra del pluralismo político; si el Reglamento se hubiese limitado a exigir el respeto a la Constitución y al Estatuto, su constitucionalidad sería incuestionable, pues no habría hecho más que repetir el artículo 9.1 de la vigente Constitución pero no ocurre lo mismo con la exigencia de fidelidad, pues es fiel el que se acomoda a una creencia y consiste la fidelidad en la observancia de la fe que uno debe a otro: el legislador puede exigir obediencia a las Leyes, pero no fidelidad sin detrimento a las salvedades de conciencia (antecedentes 1 y 5).

Por lo demás, el discurso argumental del juez constitucional se comenta detalladamente en el texto principal.

to de Galicia» impuesto por el Reglamento del Parlamento de Galicia ¹⁴, afirmó que

«[...] de una interpretación sistemática del texto constitucional derivada de los principios que la inspiran y en particular del artículo 9.1 [...] se deriva que la sujeción a la Constitución entendida como deber negativo de no actuar contra ella se aplica a todos y que esta sujeción actúa como deber positivo de obrar con arreglo a la misma, respecto a quienes son titulares de poderes públicos. En consecuencia, el Reglamento de la Cámara no ha hecho nacer un deber *ex novo* para los diputados, sino que se ha limitado a exteriorizar ese deber positivo de acatar la Constitución que se encuentra en esta misma [...]» (FJ 4).

A partir de esta doctrina, el Tribunal entró a considerar si la imposición de los mencionados deberes vulnera la libertad ideológica de los cargos públicos, respondiendo negativamente en relación con ambos deberes:

A) EL DEBER DE ASISTENCIA A LAS SESIONES PARLAMENTARIAS

En el caso del deber de asistencia a las sesiones parlamentarias, el ATC 1227/1988 ¹⁵ se planteó si

14 Según el artículo 7.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia,

«el Diputado proclamado electo adquirirá la condición plena de Diputado por el cumplimiento de los siguientes requisitos: [...] Prestar en la primera Sesión del Pleno al que asista, la promesa o el juramento de acatar y guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Galicia».

15 ATC 1227/1988, de 7 de noviembre, dictado por la Sección Segunda de la Sala Primera inadmitiendo el recurso de amparo interpuesto por ocho parlamentarios forales de Herri Batasuna en el Parlamento de Navarra contra el acuerdo de la Mesa del mismo que suspendió a los actores por el plazo de un mes del ejercicio de todos sus derechos parlamentarios por su reiterada inasistencia a las sesiones parlamentarias y ordenó la deducción de las asignaciones variables que, en proporción al número de parlamentarios, recibía el Grupo Parlamentario de Herri Batasuna, alegando que el citado acuerdo vulneraba los artículos 14 16.1 y 23 CE.

Los recurrentes argumentaron que la sanción impuesta suponía una discriminación por razón de opinión ya que se les sancionaba por la actitud adoptada respecto a una institución parlamentaria en cumplimiento de sus posiciones políticas e ideológicas frente a los que acuden con continuidad, y no puede considerarse que tal diferencia constituya una causa justificativa del trato desigual, ya que su actitud se basa en una posición política crítica respecto a la organización institucional en Navarra. Se vulneró también, en su opinión, el artículo 16.1 de la Constitución, puesto que la sanción impuesta restringe la manifestación política de su concepción ideológica, al imponerles el deber de asistencia a las sesiones e impedir una concepción pasiva del trabajo y actividad parlamentaria derivada de no entender como algo esencial al cargo tal asistencia. Asimismo, afirmaron, se vulnera el derecho a participar en los asuntos públicos que el artículo 23 de la Constitución garantiza tanto a los ciudadanos a través de sus representantes como a éstos mismos, al impedir a los solicitantes de amparo decidir cuando han de asistir a las sesiones, máxime teniendo en cuenta que acudieron a las elecciones con un programa claro y concreto al respecto y obtuvieron la representación de los electores que lo apoyaron; la Constitución no prevé la forma que ha de adoptar la participación en los asuntos públicos, por lo que son los propios representantes quienes en ejercicio de su cargo y de la libertad ideológica deben decidir la forma de dicha participación (antecedente 3).

La argumentación del Tribunal, que se remite en parte a la doctrina sentada en las SSTC 101/1983 y 122/1983, se contiene *in extenso* en el texto principal.

«[...] la libertad ideológica alcanza a amparar un comportamiento, la inasistencia generalizada — con eventuales excepciones— a las sesiones parlamentarias, que implica el incumplimiento de un deber que el Reglamento de la Cámara impone a los parlamentarios [...]»¹⁶ (FJ 2).

El Tribunal respondió negativamente a esta cuestión al concluir que

«[...] así planteadas las cosas es manifiesto que no puede considerarse que la libertad ideológica ampare actitudes que implican precisamente desconocer la obligación principal de un cargo público [...]. No puede aceptarse [...] que las tareas de un cargo público quedan a discreción del titular del mismo, sino que las mismas derivan de un conjunto normativo que, en el caso de los parlamentarios, va desde la Constitución a los propios Reglamentos parlamentarios. Los Diputados de las Cámaras autonómicas tienen unas funciones constitucionalmente prefijadas, principalmente el ejercicio de las competencias legislativas asumidas por los Estatutos de sus respectivas Comunidades Autónomas, que no es disponible por ellos bajo la cobertura del ejercicio de una libertad fundamental» (*ibíd.*).

En el mismo sentido se pronunció, el ATC 334/1993¹⁷ [FJ 2, a)] remitiéndose a la doctrina establecida en el auto anteriormente comentado.

B) EL DEBER DE JURAR O PROMETER ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN

Respecto de la exigencia del juramento o promesa de acatar la Constitución, el Tribunal entendió igualmente que la imposición de dicha obligación no suponía en sí misma ninguna limita-

¹⁶ En el caso concreto al que se refiere el auto que comentamos, el artículo 20 del Reglamento del Parlamento de Navarra establece:

«Los Parlamentarios Forales tienen el deber de asistir a las sesiones del Pleno, a las de las Comisiones de que forman parte y de cumplir fielmente las obligaciones propias de su cargo, ajustándose, en todo momento, a lo establecido en el presente Reglamento».

Por su parte, el artículo 113.1 del mismo cuerpo normativo dispone que «la Mesa, mediante acuerdo motivado, podrá suspender, por el plazo máximo de un mes, del ejercicio de alguno o de todos los derechos que los Parlamentarios Forales les concede el presente Reglamento en los siguientes supuestos: a) Cuando de forma reiterada o notoria dejaren de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones», siendo necesario acuerdo del Pleno, a propuesta de la Mesa, para la adopción de sanciones superiores a un mes (artículos 113.2 y 114).

¹⁷ ATC 334/1993, de 10 de noviembre, dictado por la Sección Primera de la Sala Primera inadmitiendo el recurso de amparo promovido por catorce Diputados del Parlamento Vasco y del Grupo Parlamentario de Herri Batasuna contra diversas resoluciones de los órganos de gobierno de la Cámara que impusieron a los recurrentes la sanción de pérdida de los derechos económicos hasta la finalización de la legislatura por inasistencia reiterada y voluntaria a las sesiones parlamentarias, alegando la vulneración de, entre otros derechos fundamentales, los artículos 14, 20 y 23 CE. Aunque los recurrentes no alegaron directamente la vulneración de la libertad ideológica, invocaron la existencia de una discriminación por razón de opinión y el Tribunal se remitió a la doctrina sentada en el ATC 1227/1988 con referencia expresa a la libertad ideológica.

ción a la libertad ideológica¹⁸ argumentando:

1. En primer lugar, que, al no ser el acatamiento sino «[...] la exteriorización del deber positivo de respeto a la Constitución inherente al cargo público» (STC 101/1983, FJ 3), dicho acto nada añade a la obligación de todos los cargos públicos de sujetarse a la Constitución y al ordenamiento jurídico (artículo 9.1 CE) existente y exigible con independencia de que se preste o no el juramento o promesa¹⁹. Como señaló la STC 119/1990²⁰,

«[...] la obligación de prestar juramento o promesa de acatar la CE no crea el deber de sujeción a ésta, que resulta ya de lo que dispone su artículo 9.1^o y aunque pueda entenderse que lo refuerza, creando un vínculo suplementario de índole religiosa o moral, esta vinculación más fuerte en el fuero interno no tiene, como tal, trascendencia jurídica ni es, en consecuencia, la finalidad perseguida por la norma legal o reglamentaria que la impone» (FJ 4).

2. En segundo lugar, el Tribunal consideró que el mencionado acatamiento²¹

18 En contra, G. ESCOBAR ROCA, según el cual «si partimos, como afirman las SSTC 101/1983 y 122/1983, de que la negativa al acatamiento de la Constitución por parte de los parlamentarios es una manifestación de la libertad ideológica, no podemos evitar la crítica a la ponderación realizada en dicha jurisprudencia, pues no parece razonable entender que una manifestación formal de acatamiento no exigida constitucionalmente pueda suspender o limitar derechos fundamentales, sea el de libertad ideológica, sea el de participación política» (op. cit., nota 11, p. 430)

19 De ahí que el Tribunal Constitucional considere irrelevante la fórmula empleada para el juramento o promesa en aquellos supuestos en que la prestación del mismo no venga exigida por una norma de rango legal como es el caso de la toma de posesión de los Concejales electos (STC 8/1985, FJ 4).

20 STC 119/1990, de 21 de junio (BOE núm. 160, de 5 de julio de 1990), dictada por el Pleno estimando el recurso de amparo interpuesto por tres Diputados electos de la coalición electoral Herri Batasuna contra el acuerdo de la Presidencia del Congreso de los Diputados que declaró la no adquisición por los recurrentes de la condición plena de Diputados por no haber utilizado la fórmula reglamentaria de acatamiento a la Constitución («sí, juro» o «sí, prometo») al haber antepuesto a la misma la expresión «por imperativo legal», alegando vulneración de los derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos y a participar en los asuntos públicos (artículo 23.2 CE) en relación con el principio de igualdad (artículo 14 CE).

Los solicitantes de amparo argumentaron haber sido objeto de una discriminación por razón de opinión al exigirseles, por razón de sus planteamientos políticos, el cumplimiento de requisitos o condiciones que no se exigieron a todos los que resultaron elegidos al mismo tiempo y ello en la medida que la obligatoriedad de utilizar una fórmula concreta para el juramento o promesa se estableció en una Resolución de la Presidencia dictada con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara.

La sentencia rechazó la existencia de discriminación ideológica pero otorgó el amparo por considerar que la fórmula reglamentaria no había sido exigida a los Diputados de la misma legislatura que habían prestado el juramento o promesa en la sesión constitutiva de la Cámara, antes de la adopción de la Resolución de la Presidencia sobre la forma en que se ha de prestar el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y, en consecuencia, anuló el acuerdo impugnado, reconoció el derecho de los recurrentes a acceder, en condiciones de igualdad, a la función de Diputados, con los requisitos que señalan las leyes y los restableció en ese derecho, declarando que adquirieron la condición plena de Diputados mediante la prestación de la promesa de acatamiento a la Constitución con el empleo de la fórmula por ellos utilizada.

21 Esta posición jurisprudencial es compartida por F. Santaolalla López para quien «[...] el simple acatamiento a la CE no implica una adhesión a una posición ideológica determinada, pues precisamente la CE consagra a nivel máximo el pluralismo político, la libertad ideológica y la inviolabilidad de los parlamentarios, por lo que el simple acatamiento de la misma, de implicar alguna consecuencia, sería la adhesión a estos valores» [«El juramento y los Reglamentos parlamentarios», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30 (1990), p. 151].

«[...] no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los artículos 166 y siguientes de la Norma Fundamental.» (*ibid.*).

Por tanto, el hecho de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución en nada merma la capacidad del parlamentario de ejercer la crítica política respecto de sus contenidos concretos al no implicar sino un compromiso de aceptar el marco jurídico existente y acomodar formalmente al mismo todas sus actuaciones. Tampoco la exigencia suplementaria de «guardar fidelidad a la Constitución» impuesta por el Reglamento del Parlamento de Galicia implica limitación alguna de la libertad ideológica por cuanto la STC 122/1983 viene a identificar prácticamente «acatamiento» y «fidelidad» al rechazar que la fidelidad suponga la «[...] adhesión inferior al contenido concreto de los diversos aspectos del texto constitucional [...]» (FJ 5) y afirmar que

«[...] el deber de fidelidad se confunde prácticamente con el deber de obediencia a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico que deriva del artículo 9.1 de la Constitución²², del que arranca también, como se ha advertido, el deber de acatamiento, por lo que son de aquí de aplicación las consideraciones que respecto a éste se han hecho anteriormente» (FJ 5).

Así, pues, el juramento o promesa no limita la libertad ideológica del parlamentario en su dimensión interna y ello en la medida que

«las reservas internas que algunos pudieran tener al cumplimentar esa obligación son irrelevantes para el Derecho que no puede entrar en el ámbito del pensamiento en tanto no se manifieste en conductas externas» (*ibid.*, FJ 3)

En el mismo sentido, la mayor vinculación hacia la Constitución que pudiera surgir en la conciencia individual del parlamentario como consecuencia de las connotaciones religiosas o mo -

²² La explicitación del sentido con que debe interpretarse la sujeción a la CE y al ordenamiento jurídico establecida en el artículo 9.1 CE – «deber de obediencia»– lleva a I. de Otto Pardo a valorar muy favorablemente la jurisprudencia sentada por las SSTC 101 y 122/1983. Entiende dicho autor que «[...] la posibilidad de deducir del artículo 9.1 un principio de democracia militante sólo sería viable si entendemos que la expresión “Constitución” no se refiere a al ordenamiento constitucional positivo, sino al orden constitucional subyacente a los preceptos que integran aquel» (*Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 26). El hecho de que el TC interprete el deber impuesto por el artículo 9.1 como deber jurídico de obediencia al ordenamiento jurídico supone, sin duda, un argumento a favor de su tesis contraria a la existencia en España de un régimen de «democracia militante» constitucionalmente consagrado (*vid. infra* al respecto la nota 23).

rales del juramento o promesa ni siquiera es, como ya se ha dicho anteriormente, la finalidad perseguida por la norma legal o reglamentaria que lo impone, según la STC 119/1990 y ello por cuanto se trata simplemente de

«[...] un requisito formal que han de cumplir quienes han recibido el mandato popular para el acceso al ejercicio pleno de la función de Diputados o Senadores. Su eventual incumplimiento no priva, en consecuencia, de la condición de Diputado o Senador²³, para la que no hay otro título que la elección popular, sino sólo del ejercicio de las funciones propias de tal condición y, con ellas, de los derechos y prerrogativas anexos» (FJ 4).

Buena prueba de que el juramento o promesa carece de todo valor o eficacia jurídica constitutiva²⁴ de la relación representativa entre los electores y el parlamentario es que los Reglamentos de las Cámaras

«[no] contienen previsión alguna para el supuesto de que un miembro de una u otra Cámara anuncie formalmente su decisión de considerarse desligado del juramento o promesa prestados, o explique, dentro o fuera del recinto parlamentario, las razones por las que lo asumió, ni, menos aún, contemplan la posibilidad de adoptar medida alguna frente a aquellos Diputados o Senadores que lleven a cabo acciones, que, en la opinión general o mayoritaria de las Cámaras, puedan entenderse incompatibles con la sumisión o el respeto a la CE. Cuando esas acciones puedan encuadrarse en alguno de los supuestos tipifica-

23 Este pronunciamiento tan rotundo del Tribunal puede tener, a juicio de F. SANTAOLALLA LÓPEZ, relevantes consecuencias jurídico-políticas: «[...] la rotundidad con que el TC afirma que la falta del juramento o promesa no priva de la condición de Diputado o Senador al elegido como tal plantea la cuestión de la regularidad de la práctica observada en las últimas legislaturas, de considerar que estos parlamentarios dejan de computar para el número legal de miembros de las Cámaras (en el caso del Congreso de los Diputados, 350) y la paralela disminución del número en que quedan fijadas las mayorías cualificadas, especialmente la absoluta, necesaria para la aprobación de iniciativas tan importantes como leyes orgánicas y mociones de censura» (*op. cit.*, nota 19, p. 153).

24 Señala al respecto J. M. CONTRERAS MAZARIO que esta tesis del Tribunal «[...] ha llevado a plantear la posibilidad de que si la emisión de juramento o promesa proyecta sus efectos en el ámbito religioso o moral y tiene, en el mejor de los casos – según el TC – una “limitada eficacia jurídica”, no resultaría mejor optar por la supresión de este tipo de requisitos, y ello además por exigencia del respeto al derecho de libertad de conciencia no de los promitentes, sino de quienes sí se toman en serio los juramentos o promesas y se entienden vinculados por ellos, aunque jurídicamente no den lugar a obligaciones nuevas» [«Algunas consideraciones sobre la libertad de conciencia en el sistema constitucional español (II)» en *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 4 (1995), pp. 146-147], citando al respecto a J. M. González del Valle y a R. Rodríguez Chacón.

También crítico con esta afirmación del Tribunal se muestra F. Santaolalla López; para este autor, puede hablarse de una «pura desvalorización del juramento o promesa»: «Así como la calificación de simple requisito formal del juramento o promesa resulta plausible, por no implicar ninguna vinculación material con la CE, la novedosa afirmación de carencia de toda trascendencia jurídica parece exagerada, pues incluso como se reconoce a continuación su no verificación priva del ejercicio de las funciones propias de la condición de parlamentario: trascendencia jurídica sí que la hay, aunque sea como consecuencia de un acto que no obliga a nada más allá de la propia prestación del juramento o promesa» (*op. cit.*, nota 19, pp. 152-153).

dos en los artículos 21 y 22 del Reglamento del Congreso de los Diputados procederá la suspensión en el ejercicio de los derechos y deberes parlamentarios o incluso la pérdida de la condición de Diputado, pero la causa de tal efecto será entonces la conducta tipificada, no la ruptura del compromiso adquirido» (STC 119/1990, FJ 4).

En consecuencia, si ni tan siquiera una declaración pública y formal de los parlamentarios de no sentirse vinculados por el juramento o promesa produciría efecto jurídico alguno, tanto más carecerán de relevancia cualesquiera reservas, restricciones o limitaciones que puedan existir en el campo íntimo e incoercible de la conciencia y el pensamiento individual.

En lo que se refiere al fuero externo y, por tanto, a la vertiente externa de la libertad ideológica, la prestación del juramento o promesa únicamente conlleva «[...] el compromiso de aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico existente en tanto existe y a no intentar su transformación por medios ilegales [...]» (STC 122/1983, FJ 5) en el bien entendido que dicha aceptación «[...] no entraña una prohibición de representar y perseguir ideales diversos de los encarnados en la Constitución y Estatuto, siempre que se respeten aquellas reglas de juego [...]» (*idem*). En el mismo sentido, la STC 119/1990 declaró que el juramento o promesa no implica siquiera «una adhesión emocional a la CE misma» (FJ 6).

La vinculación del parlamentario con el texto constitucional (o estatutario) resultante del juramento o promesa es pues de carácter formal o procesal y no material o ideológica ²⁵ siendo compatible con «[...] procurar la reforma de la Constitución o el Estatuto [...]» por el procedimiento establecido y, por supuesto, con el ejercicio de todas aquellas libertades individuales que exterioricen la propia ideología y, en particular, con la libertad de expresión que «[...] ob-

25 En este sentido, para A. MORENO GARCÍA, «[...] la Constitución española [...] ha optado por un inequívoco sistema de democracia constitucional abierta y es, por consiguiente, un sistema compatible con la asunción de sus propios disidentes». El citado autor considera que «[...] la vinculación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico que el artículo 9.1 establece debe ser interpretada siempre como una vinculación formal, esto es, como una sujeción o sometimiento a normas de derecho positivo, y no como una exigencia de adhesión al orden material de democracia y libertad en ella instituido» [Significado constitucional de la libertad ideológica] en *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*. Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, núm. 7 (1995), p. 112] y se remite a la tesis defendida por I. de Otto Pardo en virtud del carácter bilateral de la sujeción establecida en el artículo 9.1 de la Constitución, afectante no solo a los poderes públicos sino también a los ciudadanos. Señala en este sentido I. DE OTTO que «[...] el artículo 9.1 no es fundamento suficiente para deducir de él que nuestra Constitución se asienta en un principio de democracia militante que haya de presidir la interpretación del derecho constitucional positivo y permitir el establecimiento de mecanismos de defensa de la Constitución que ésta no prevé. Y no es fundamento suficiente porque el propio artículo 9.1 impone a los poderes públicos y a los ciudadanos la misma sujeción a la Constitución, y la igualdad de ahí resulta se rompería si se prohibiese a los ciudadanos perseguir un fin que, sin embargo, el Título X declara lícito para el poder constituyente constituido, o si se permitiese al poder constituido limitar los derechos y libertades de los ciudadanos sin habilitación expresa ni garantía alguna en cuanto al alcance y procedimiento de la limitación» (*op. cit.*, nota 20, p. 42).

viamente no viene coartada por la prestación del juramento o promesa [...]» (STC 122/1983, FJ 5) al no suponer el mismo

«[...] una renuncia a las libertades individuales consagradas por la Constitución, ni a la libre crítica del ordenamiento jurídico existente, ni de los actos políticos que se realicen, ni a la libre proposición de nuevas leyes [...]» (*idem*).

En definitiva, volviendo a la cuestión que planteábamos al inicio, ni el deber de asistencia a las sesiones del órgano correspondiente ni el deber de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución vulneran la libertad ideológica de los titulares de los cargos públicos por cuanto no suponen límites a la misma distintos del genérico mantenimiento del orden público protegido por la ley (artículo 16.1 CE)²⁶, sin perjuicio de que dicho límite se concrete, en este caso, en la exigencia de respeto a los cauces establecidos en la propia Constitución para su reforma. La libertad ideológica de los titulares de los cargos públicos incluye por tanto la posibilidad de postular la reforma de la Constitución — «[...] tanto más, conviene subrayarlo, cuanto el contenido de la actual Constitución Española es reformable, aunque el procedimiento para llevar a cabo esa reforma sea más o menos rígido, según la materia y ámbito de que se trate [...]» (STC 122/1983, FJ 5)— si bien con el límite de sujetarse al procedimiento de reforma constitucionalmente establecido como especificación, para este caso concreto, del límite del orden público protegido por la ley.

C) LA INTERPRETACIÓN FORMALISTA DEL REQUISITO DEL JURAMENTO O PROMESA COMO VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 23.2 E, INDIRECTAMENTE, DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA

Si bien la exigencia de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución no supone en sí misma una violación de la libertad ideológica, muy otra es la conclusión a que llega el

²⁶ En este sentido, cabe señalar que la STC 20/1990 ha señalado que la equiparación, en cuanto a limitaciones, de la libertad ideológica con las libertades de expresión e información supone restringir la mayor amplitud con que la Constitución configura el ámbito de la libertad ideológica (FJ 3); de esta forma, la imposición a la libertad ideológica de límites distintos al que con carácter único establece el artículo 16.1 CE supone una violación directa de la misma y ello por cuanto la exigencia de esos límites adicionales implicaría recortar injustificadamente su ámbito de ejercicio, habiéndose reiterado recientemente esta misma idea en la STC 141/2000 cuando ha señalado que «[...] los poderes públicos conculcarán dicha libertad [*i.e.*, la libertad de creencias], por tanto, si la restringen al margen o con infracción de los límites que la Constitución ha previsto.» (FJ 4).

juez constitucional en la STC 119/1990 ²⁷ anteriormente mencionada con respecto a una interpretación ritualista de dicha obligación. Entiende el TC que, siendo legítimo el establecimiento de una fórmula concreta de juramento o promesa por una Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados – fórmula que califica por otra parte de aséptica y de «ideológicamente neutral» (FJ 4)–, no es por el contrario acorde con la Constitución una interpretación rigorista de dicha fórmula en el sentido de considerar implícita en la misma la prohibición de agregar a la fórmula reglamentaria la expresión «por imperativo legal» como efectivamente hicieron los Diputados recurrentes. El Tribunal no aceptó la argumentación de los recurrentes en el sentido de que el aditamento de la expresión «por imperativo legal» tiene sólo un sentido modal o causal que no implica «condición, reserva, ni limitación alguna» (FJ 7) – que, por otra parte, de existir serían irrelevantes, tal y como ya se ha expuesto en el apartado B, 2 anterior– y consideró que la expresión utilizada

«[...] adquiere un significado político que, por lo demás, los mismos recurrentes admiten sin paliativos, pues como repetidamente afirman, el sentido de su adición, cuyo uso anunciaron ya en el curso de su campaña electoral, es el de precisar que su acatamiento no es resultado de una decisión espontánea, sino simple voluntad de cumplir un requisito que la Ley les impone, para obtener un resultado (el de alcanzar la condición plena de Diputados), que es el directamente querido tanto por ellos como por sus electores» (FJ 7).

Ahora bien, el hecho de que el uso de la expresión añadida «por imperativo legal» implique la adopción de una posición política crítica frente al orden constitucional no necesariamente conduce a la conclusión de que la finalidad de dicha adición sea vaciar de todo contenido vinculante el juramento o promesa, vinculación que por otro lado es meramente formal o procesal. Dado que, como ya se ha expuesto, el juramento o promesa es un requisito formal que carece en sí mismo de todo valor jurídico constitutivo de la relación representativa – sin

27 G. ESCOBAR ROCA cree advertir en esta sentencia las bases para una nueva ponderación de la libertad ideológica con el deber de acatamiento que rectifique la orientación jurisprudencial anterior (*vid. supra* la nota 17) y considera que la posterior STC 74/1991 confirma e incluso potencia este cambio de perspectiva; señala este autor que la conclusión a que llega el Tribunal es que «[...] el rigorismo en la exigencia del deber de acatamiento debe ceder ante el derecho fundamental de participación política». Dado que ninguna de las dos sentencias se pronuncia directamente sobre la vulneración de la libertad ideológica por no haber sido la misma invocada por los actores, se pregunta G. Escobar Roca «[...] ¿cuál habría sido la ponderación más adecuada al texto constitucional en el caso de que se hubiera alegado la vulneración del artículo 16.1? Si mantenemos que en este caso estamos ante el ejercicio de una manifestación de la libertad ideológica, la necesaria flexibilización y la nueva interpretación del deber de acatamiento obligan a entender que éste carece del apoyo constitucional necesario y suficiente para limitar el derecho fundamental de libertad ideológica. De esta forma podría llegarse al mismo resultado al que se llegó (anulación del Acuerdo del Presidente del Congreso de los Diputados de 4 de diciembre de 1989), en aquel caso por vulneración del derecho de participación política» y concluye afirmando que «[...] el deber de acatamiento, aun siendo constitucional, debe ponderarse con el de libertad ideológica, de modo que al objeto de conciencia no le sigan consecuencias perjudiciales (aquí, la imposibilidad de disfrutar de las inmunidades y derechos parlamentarios) por su desobediencia» (*op. cit.*, nota 11, pp. 432-433).

perjuicio de que su incumplimiento impida la adquisición de la condición plena y los derechos y prerrogativas ligados a la misma—, la relación representativa de naturaleza ideológica existente entre unos electores que votaron a unos candidatos que, como en este caso, incluyeron en su programa político ²⁸ «[...] el compromiso de afirmar públicamente que sólo por imperativo legal acatan la Constitución [...]», no debe quedar subordinada a una aplicación ritualista de la obligación de prestar el juramento o promesa, tanto más cuanto que el cumplimiento de dicho compromiso no excluye, obviamente, el deber de sujeción a la CE que esta misma impone en su artículo 9.1 (FJ 7). Así pues, la fidelidad de los representantes al compromiso adquirido con los electores

«[...] no puede ser desconocida ni obstaculizada, como se ha hecho en este caso mediante la prohibición de agregar a la fórmula reglamentaria la expresión «por imperativo legal» en el momento mismo de prestar el juramento o promesa de acatamiento, pues como es evidente [...] ni siquiera la interpretación rigorista del requisito reglamentario anuda consecuencia alguna a la expresión, antes o después de ese momento, en el hemisiciclo o fuera de él, de la misma motivación que pretende recoger la adición introducida por los recurrentes en la fórmula de su promesa» (FJ 7).

La conjunción del criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales — del que se hace eco expreso el FJ 5— con la relación existente entre el artículo 23.2 y la libertad ideológica lleva al Tribunal a considerar que la aplicación formalista del requisito de prestar juramento o promesa implicaría una violación del artículo 23.2 CE no sólo en su condición de derecho fundamental autónomo sino también en cuanto manifestación externa de la libertad ideológica y ello según se desprende en sentido contrario del FJ 7 según el cual

«en un Estado democrático que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; que entroniza como uno de sus valores superiores el pluralismo político; que impone el respeto a los representantes elegidos por sufragio universal en cuanto poderes emanados de la voluntad popular, no resulta congruente una interpretación de la obligación de prestar acatamiento a la CE que antepone un formalismo rígido a toda otra consideración, porque de

²⁸ «Los Diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito (y por tal ha de ser tenido mientras no haya una decisión judicial en contrario) en el que puede haberse incluido de modo tácito o expreso (y los recurrentes afirman sin contradicción que ellos lo hicieron de modo expreso) el compromiso de afirmar públicamente que sólo por imperativo legal acatan la CE» (FJ 6).

ese modo se violenta la misma CE de cuyo acatamiento se trata, se olvida el mayor valor de los derechos fundamentales (en concreto, los del artículo 23) y se hace prevalecer una interpretación de la CE excluyente frente a otra integradora» (FJ 6) ²⁹.

En el mismo sentido, la STC 74/1991 ³⁰, referida a idéntico supuesto fáctico que la 119/1990, ésto es, a la impugnación en amparo del Acuerdo de la Presidencia del Senado por el que se denegó a tres Senadores electos de Herri Batasuna la adquisición de la condición plena de Senadores por haber adicionado la expresión «por imperativo legal» a la fórmula reglamentaria prevista para el juramento o promesa ³¹, vino a ratificar la doctrina de las SSTC 101/1983 y 122/1983 y, especialmente, la de la STC 119/1990. Según esta sentencia

29 En similares términos razona A. MORENO GARCÍA cuando, partiendo de su propuesta de considerar a la libertad ideológica como un «derecho-valor» — esto es, que además de un derecho subjetivo, es un valor axiológico del ordenamiento jurídico en virtud del cual «[...] el aplicador del derecho debe buscar siempre una solución basada en la mayor protección y efectividad real del principio axiológico de la pluralidad de ideologías, en tanto que realidad jurídica contenida en el nivel más alto del derecho positivo del Estado, en su Constitución» —, afirma que «[...] preceptos de indudable contenido y trascendencia ideológico-política como el artículo 20.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados [...] deben quedar directamente penetrados por el valor objetivo de la pluralidad de ideologías y, consiguientemente, obligan al interprete a trasladarse a un ángulo de interpretación diametralmente alejado de cualquier solución dirigida a potenciar el tradicional carácter de control de la disidencia política que tales normas comportan. En concreto [...] por lo que respecta a [...] el artículo 20.3 del Reglamento del Congreso, llevada la interpretación de tal norma al terreno del pluralismo ideológico, es claro que el precepto debe ceder ante la conveniencia de preservar aquel más alto valor constitucional, y así — convertido ya en pura formalidad sin contenido espiritual alguno — no es posible una interpretación estricta y literal de este requisito que, por ejemplo, impida a quien presta el juramento o promesa acompañar la fórmula de acatamiento con frases dirigidas a poner de manifiesto su disidencia constitucional y su deseo de dejar bien claro que ese acatamiento no supone conculcar su identidad política ni la de sus representados» (*op. cit.*, nota 24, pp. 131-133).

30 STC 74/1991, de 8 de abril (BOE núm. 115, de 14 de mayo de 1991) dictada por la Sala Segunda estimando el recurso de amparo interpuesto por tres Senadores de Herri Batasuna contra la decisión del Presidente de la Cámara por la que se denegó a los recurrentes la perfección de la condición de Senadores al no haber utilizado la fórmula reglamentariamente prevista para el acatamiento a la Constitución, alegando la vulneración del artículo 23.2 CE en relación con el artículo 14.

A decir de la demanda de amparo, la obligación de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución es sólo un requisito formal, irrelevante desde el punto de vista jurídico, sólo admisible como requisito en la medida 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 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 Congreso de anteponer un formalismo rígido a cualquier otra consideración, a la hora de rechazar la fórmula «por imperativo legal, si prometo» como violación del derecho recogido en el artículo 23.2 CE, alegando asimismo la vinculación de este derecho con los reconocidos en el 23.1 y la necesidad de proceder a la interpretación más favorable para la efectividad de estos derechos fundamentales, sin establecer restricciones indebidas al derecho de los representados a acceder en condiciones de igualdad en el ejercicio de sus funciones (antecedente 3).

El Tribunal, sobre la base de la doctrina sentada en la STC 119/1990 a la que se remitió expresamente, otorgó el amparo y, en consecuencia, anuló la resolución recurrida, reconoció su derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a la función de Senadores, con los requisitos que señalan las leyes y los restableció en el mismo, declarando que adquirieron 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.

31 El artículo 11.3 del Reglamento del Senado preceptúa:

«A tales efectos, 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”.»

«[...] 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» (FJ 5).

Añade al respecto el Tribunal que

«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, 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» (FJ 5).

La referencia a la STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt³² contra Bélgica, de 2 de marzo de 1987, también efectuada en la STC 119/1990 (FJ 4), es, a nuestro juicio, un tanto forzada en este caso por cuanto que:

32 STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica, de 2 de marzo de 1987, serie A, núm. 113 [traducción de J. M. TEJERA VICTORY, en *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 86 (1988), pp. 981-1000], en la que el Tribunal, contrariamente al informe de la Comisión, declaró, con seis votos particulares y una declaración, que la regulación del Consejo regional flamenco que impidió a los recurrentes, parlamentarios belgas de habla francesa que habían jurado sus respectivos cargos en francés, formar parte del mismo por esta misma razón pese a que residían en municipios que a todos los efectos, salvo los electorales, dependen de la región flamenca, no constituyó una violación del artículo 3.1 del Protocolo núm. 1 ni del artículo 14 del mismo, por cuanto los electores de habla francesa de la región flamenca disfrutaban de los derechos de voto y de ser elegibles en las mismas condiciones que los electores de habla neerlandesa y el hecho de que tengan que optar entre representantes que, por jurar en una u otra

1. La citada sentencia sólo muy incidentalmente se refiere a la cuestión del juramento y no hay en ella otra referencia al principio *favor libertatis* que la que se desprende del propio tenor literal del artículo 3.1 del Protocolo número 1 cuando habla de que las elecciones se celebren «[...] en condiciones que aseguren la libre expresión del pueblo en la elección del Cuerpo Legislativo». No necesitaba el Tribunal remitirse, con dudosa oportunidad, a la misma cuando la interpretación favorable a la libertad es un principio hermenéutico ampliamente consagrado por su propia jurisprudencia.

2. La conclusión a la que se llega de la lectura de dicha sentencia – cuyo supuesto fáctico es particularmente enrevesado dadas las peculiaridades constitucionales del sistema institucional belga en función de la pertenencia a una u otra comunidad lingüística– parece ser justamente la contraria a la que el Tribunal quiere llegar. Repárese en este sentido en que en la citada sentencia el Tribunal (aun con cinco votos particulares discrepantes y en contra del informe de la Comisión) no consideró vulnerado el artículo 3.1³³ del Protocolo número 1 por el hecho de que, según la legislación belga, los parlamentarios domiciliados en determinados municipios con considerables minorías de habla francesa – integrados en la circunscripción electoral de Bruselas pero que a todos los demás efectos pertenecen a la región flamenca–, no puedan formar parte del Consejo flamenco por haber jurado su cargo en francés³⁴, con la consiguiente falta de representación de los electores de habla francesa en un Consejo regional con amplias competencias que afectan a sus municipios y ello en contraposición con los electores de habla neerlandesa que están representados en dicho Consejo por los parlamentarios que han jurado su cargo en neerlandés.

Parece revalidar así el Tribunal Europeo en esta Sentencia una práctica tan rigorista que, en función no ya de la fórmula empleada en el juramento, sino tan sólo de la lengua en que se

lengua, formaran parte de uno u otro grupo lingüístico de la Cámara y, consecuentemente, de uno u otro Consejo regional, no es ninguna limitación desproporcionada que se oponga a la «libre expresión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo» (§ 57).

33 El tenor literal del artículo 3.1 del Protocolo núm. 1 de la Convención es el siguiente:

«Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar, en intervalos razonables, elecciones libres con votación secreta, en condiciones que aseguren la libre expresión del pueblo en la elección del Cuerpo Legislativo»

34 Debe reseñarse, no obstante, que dichos parlamentarios, como argumentó la representación del Gobierno belga, podrían perfectamente formar parte del Consejo flamenco si optaran por jurar su cargo en neerlandés, pero ello implicaría su incorporación al grupo lingüístico neerlandés en cualquiera de las dos cámaras y la pérdida del derecho a votar dentro del grupo lingüístico francés en las cuestiones en que la Constitución exige una mayoría especial, con el consiguiente debilitamiento de la posición constitucional de la minoría lingüística francesa. Sobre esta sentencia puede consultarse el comentario de J. M. Tejera Victory, en *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 86 (1988), pp. 981-986.

preste, impide al parlamentario formar parte de las instituciones de su región si en la misma la lengua empleada en el juramento es minoritaria con lo cual en todo caso se produce, a nuestro juicio una violación de la libertad ideológica: o bien los electores de la lengua minoritaria se ven discriminados por razón de opinión si votan a un candidato que jurará en dicha lengua por cuanto dejarán de estar representados en el órgano regional del que dependen, o bien es la libertad ideológica del parlamentario la que se ve limitada al estar obligado a jurar en la lengua mayoritaria si quiere formar parte de la institución regional de la que dependen sus electores³⁵.

Retornando a la STC 74/1991, el juez constitucional reitera su criterio contrario a una exigencia rigorista de la fórmula reglamentaria en cuanto que puede llegar a afectar lesivamente a los mecanismos de representación política y a la libertad ideológica, que resulta así citada por el legislador en *la ratio decidendi* de la sentencia, pese a que el artículo 16 no fue formalmente invocado por los recurrentes³⁶:

«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 tendientes 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)» (FJ 6).

35 El propio Tribunal reconoce implícitamente las connotaciones ideológicas que puede tener la opción lingüística en regiones bilingües al señalar que

«ciertamente, los electores no se definen solamente por su lengua y su cultura; hay también razones políticas, económicas, sociales, religiosas o filosóficas que influyen en el ejercicio de su voto. No obstante, las preferencias lingüísticas desempeñan un papel muy importante en la elección de los ciudadanos en un país como Bélgica y, especialmente, en el caso de los habitantes de una zona tan “sensible” como la de los municipios de alrededor de Bruselas» (§ 56).

36 No puede considerarse tal invocación la afirmación marginal de los recurrentes en el sentido de que la interpretación rigorista que el Presidente del Senado ha hecho de la existencia de una fórmula en el artículo 11.3 RS supondría

«[...] 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» (antecedente 3).

Para finalizar, cabe decir que el TEDH ha discurrido en un sentido similar, esto es, fundamentando en las exigencias de la libertad ideológica y el pluralismo la imposibilidad de una interpretación rígida del juramento parlamentario, en la Sentencia Buscarini y otros ³⁷ contra San Marino, de 18 de febrero de 1999, en la que el Tribunal ha considerado que el requerimiento efectuado por el Parlamento de San Marino a tres de sus parlamentarios para que reiterasen el juramento de fidelidad que prestaron inicialmente según la fórmula prevista, pero omitiendo la referencia a los Evangelios, constituía una violación de las libertades de pensamiento, conciencia y religión garantizadas por el artículo 9 del Convenio, y, particularmente, de la libertad religiosa. Sin perjuicio de que la decisión del Tribunal se basara fundamentalmente en la incompatibilidad de la libertad religiosa con el juramento sobre los Evangelios ³⁸, en los fundamentos de derecho previos, la Corte de Estrasburgo, remitiéndose a la Sentencia Kokkinakis, argumentó que

«[...] tal como viene consagrada por el artículo 9, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión constituye uno de los fundamentos de una “sociedad democrática” en el sentido del Convenio. [...] El pluralismo indisoluble de una sociedad democrática, que ha sido costosamente ganada a través de los siglos, depende de ello» (§ 34).

IV LA OBLIGACIÓN DE ARMONIZAR LA LIBERTAD IDEOLÓGICA CON LOS DEBERES PARLAMENTARIOS

Ahora bien, la condición de cargo público «[...] modula el ejercicio de los derechos y libertades por parte de su titular, que debe hacerse compatible con el cumplimiento de los deberes inhe-

37 STEDH Buscarini y otros c. San Marino, de 18 de febrero de 1999, en la que el Tribunal declaró que la exigencia del Parlamento de la República de San Marino de que, so pena de ser sancionados con la pérdida del escaño, los demandantes — tres parlamentarios electos — repitieran sobre los Evangelios el juramento inicialmente prestado sin referencia a ningún texto religioso, constituyó una violación del artículo 9 del Convenio por tratarse de una limitación que no puede ser considerada como necesaria en una «sociedad democrática», no siendo necesaria determinar si perseguía o no alguna finalidad legítima por tratarse de una limitación en todo caso incompatible con el artículo 9.

La Comisión había informado previamente en el mismo sentido, debiendo reseñarse que, poco después de los hechos, se produjo una modificación legislativa que permite a los parlamentarios electos optar entre la fórmula tradicional de juramento sobre los Evangelios o una nueva fórmula en la que la referencia a los Evangelios se sustituyó por las palabras «por mi honor».

38 Declaró al respecto el Tribunal que

«[...] requerir a los demandantes a que presten el juramento sobre los Evangelios era tanto como requerir a dos representantes populares electos a jurar fidelidad a una particular religión, una exigencia que no es compatible con el artículo 9» (§ 39).

rentes al cargo que ostenta [...]» [ATC 1227/1988, FJ 2 y ATC 334/1993, FJ 2 a), remitiéndose al anterior]. Los titulares de los cargos públicos no ven constreñida con límites adicionales su libertad ideológica pero sí están sujetos, por razón de su cargo, a la obligación de armonizar su ejercicio con el cumplimiento de los deberes inherentes a los mismos sin que «[...] la adopción de una determinada actitud política [...]» pueda «[...] en ningún caso legitimar el desconocimiento de los deberes de un cargo público [...]» (*idem*).

De ahí que el Tribunal rechace considerar trato discriminatorio por razones ideológicas las sanciones disciplinarias que puedan imponerse por incumplimiento de deberes propios del cargo (*ibidem*, FJ 1), aunque tal incumplimiento sea consecuencia de la posición ideológica del titular puesto 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 — han de armonizarse en su ejercicio con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo público de respetar y actuar en su ejercicio con sujeción a la Constitución, y por ello, si se pretendiera modificarla, de acuerdo con los cauces establecidos por la misma³⁹. En definitiva, cuando la libertad ideológica se manifiesta en el ejercicio de un cargo público, ha de hacerse con observancia de deberes inherentes a tal titularidad, que atribuye a una posición distinta a la correspondiente a cualquier ciudadano [...]» (STC 101/1983, FJ 5).

Dicha doctrina ha sido revalidada más recientemente en la STC 169/1995⁴⁰ en la que el Tribu-

39 En el mismo sentido, el FJ 4 de la STC 122/1983 en virtud del cual

«[...] las manifestaciones de la libertad ideológica [...] ha de armonizarse en su ejercicio con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo público de actuar en el marco constitucional, incluyendo por supuesto la posibilidad de promover su reforma por los cauces que en la Constitución se establecen».

40 STC 169/1995, de 20 de noviembre (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 1995), dictada por la Sala Segunda estimando parcialmente el recurso de amparo promovido por un Diputado del Parlamento de Galicia — en concreto, Xose Manuel Beiras, dirigente del Bloque Nacionalista Gallego —, contra la resolución del Presidente del Parlamento de Galicia confirmatoria de la decisión del Presidente de la Comisión de Modificación del Reglamento de suspenderle en el ejercicio de sus derechos parlamentarios por el plazo de un mes como consecuencia de su negativa a abandonar el uso de la palabra y a abandonar la sala, una vez expulsado por el Presidente con la consiguiente suspensión de la sesión y de otro incidente idéntico acaecido con anterioridad, alegando la infracción de, entre otros, los artículos 14, 16.1, 20.1 a), 23 y 25.1 CE. En apoyo de su demanda de amparo, afirma el actor que el artículo 14 CE habría sido conculcado en la medida en que a los Diputados que precedieron al recurrente en el uso de la palabra no se les impuso ningún límite de tiempo, mientras que al actor se le conminó a dejar la palabra en estricta aplicación del Reglamento, motivo éste del que traen causa los posteriores incidentes y la subsiguiente sanción. La infracción del artículo

nal descartó que las sanciones disciplinarias que traigan causa del incumplimiento de obligaciones parlamentarias constituyan, en sí mismas y salvo discriminación en su aplicación, violaciones de la libertad ideológica.

16.1 CE resultaría del hecho de que con el trato discriminatorio padecido se le ha impedido defender libremente sus posturas ideológicas con vulneración también del derecho a la libertad de expresión. Además, el recurrente habría padecido en su derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias (antecedente 3).

El Tribunal estimó parcialmente el recurso por infracción del artículo 25.1 al aplicarle un precepto sancionador previsto para supuestos distintos al de autos con lo que, indirectamente, se lesionó el derecho del artículo 23.2, pero desestimó las restantes alegaciones en los siguientes términos:

«[...] las denuncias relativas a las supuestas infracciones de los artículos 14, 16.1 y 20.1 a) (y, también, parcialmente, del artículo 23) se refieren, en realidad, a la causa esgrimida por el recurrente para justificar la conducta finalmente sancionada: a su juicio, la infracción de aquellos preceptos se produjo cuando el Presidente de la Comisión le retiró la palabra, siendo su reacción frente a tal infracción la que motivó la imposición de la sanción que ahora se impugna. En consecuencia, el demandante se dirige propiamente contra dos actuaciones: la retirada de palabra (con la que se conculcaron los artículos 14, 16.1, 20.1 y 23 CE) y la sanción con la que se castigó su reacción frente a la primera infracción. En cuanto a lo primero, y habida cuenta de que la actuación del Presidente se atuvo a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, sin que sea cierto (según consta en el Acta de la sesión adjunta a la demanda) que no se hubiera limitado la intervención de otros parlamentarios, parece claro que las quejas del recurrente carecen de toda consistencia».