

---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

## EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS PARLAMENTARIOS A ACCEDER A LOS CARGOS PÚBLICOS

Presentado por:

***Estefanía Bueno Poma***

Tutelado por:

***Laura Seseña Santos***

*Valladolid, 18 de julio de 2024*



## **RESUMEN**

El propósito de este trabajo es analizar el derecho de acceso a los cargos públicos de los parlamentarios, previsto en el art. 23.2 de la Constitución Española. Para el estudio de este derecho, este Trabajo de Fin de Grado inicia con la contextualización del derecho en torno al concepto de representación política. Seguidamente, se exponen la naturaleza, los titulares, el contenido y las jurisdicciones competentes para la protección de este derecho fundamental. En último término, se abordan dos problemas jurídicos en relación con este derecho fundamental y se proponen sus respectivas soluciones.

## **PALABRAS CLAVE**

Cargo público, Representación política, Constitución, Derecho fundamental, Participación pública, Sufragio activo, Sufragio pasivo, Igualdad, Democracia, Representación democrática.

## **ABSTRACT**

The purpose of this work is to analyze the right to access representative public offices as provided for in article 23.2 of the Spanish Constitution. In order to study this right, the thesis begins with contextualizing the right in terms of the concept of political representation. Subsequently, it outlines the nature, holders, content, and competent jurisdictions for the protection of this fundamental right. Finally, two legal issues are addressed in relation to this fundamental right and their respective solutions are proposed.

## **KEYWORDS**

Public office, Political representation, Constitution, Fundamental right, Public participation, Active suffrage, Passive suffrage, Equality, Democracy, Democratic representation.

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>2. EL DERECHO FUNDAMENTAL A ACCEDER EN CONDICIONES DE IGUALDAD A LAS FUNCIONES Y CARGOS PÚBLICOS CON LOS REQUISITOS QUE SEÑALEN LAS LEYES (ART. 23.2 CE) .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
2.1.1. El concepto de representación y la representación política .....	7
2.1.2. La representación política democrática y el derecho de representación política en la Constitución de 1978 .....	11
2.1.3. Antecedentes históricos en España del derecho de participación política representativa y la conexión entre el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 CE) y el acceso a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) .....	15
<b>2.2. NATURALEZA DEL DERECHO .....</b>	<b>26</b>
2.2.1. Derecho democrático o derecho de participación y derecho subjetivo. La doble dimensión del derecho de acceso a los cargos públicos representativos .....	26
2.2.2. Derecho de libertad o autonomía del representante .....	28
2.2.3. Derecho de configuración legal .....	29
2.2.4. Derecho instrumental o interactivo .....	32
2.2.5. Derecho de naturaleza no sustantiva .....	34
<b>2.3. TITULARES DEL DERECHO .....</b>	<b>35</b>
2.3.1. Delimitación del concepto de cargos públicos y funciones públicas .....	35
2.3.2. Titularidad y requisitos: Ciudadanía, nacionalidad y mayoría de edad .....	39
2.3.3. Partidos políticos y grupos parlamentarios .....	42
<b>2.4. CONTENIDO DEL DERECHO .....</b>	<b>46</b>
2.4.1. Acceso .....	46
2.4.2. Adquisición de la condición de parlamentario .....	60
2.4.3. Ejercicio del cargo público. El <i>ius in officium</i> .....	65
2.4.4. Permanencia en el cargo público representativo .....	87
2.4.5. Suspensión y pérdida de la condición de parlamentario .....	89
<b>2.5. JURISDICCIONES COMPETENTES Y VÍAS DE IMPUGNACIÓN .....</b>	<b>92</b>

2.5.1.	Introducción.....	92
2.5.2.	Recurso de amparo del art. 42 LOTC .....	92
2.5.1.	Recurso de amparo electoral .....	97
2.5.2.	Otras vías ante el Tribunal Constitucional .....	101
2.5.2.1.	La jurisdicción constitucional sobre el Parlamento como subsidiaria de la jurisdicción ordinaria .....	101
2.5.2.2.	Recurso y cuestión de inconstitucionalidad por vicios in procedendo ...	103
<b>3.</b>	<b>PROBLEMAS/ SOLUCIONES/ VALORACIÓN CRÍTICA .....</b>	<b>104</b>
3.1.	EL ETHOS DEMOCRÁTICO DEL REPRESENTANTE.....	104
3.2.	FORTALECIMIENTO FUNCIÓN DEL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL .....	109
<b>4.</b>	<b>CONCLUSIONES/ VALORACIÓN PERSONAL.....</b>	<b>114</b>
<b>5.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>115</b>
5.1.	MANUALES Y ARTÍCULOS DE REVISTAS.....	115
5.2.	JURISPRUDENCIA .....	118

# 1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este Trabajo de Fin de Grado es analizar el derecho a acceder a los cargos públicos de los parlamentarios según lo estipulado en el artículo 23.2 de la Constitución Española. La importancia de analizar el derecho a acceder a los cargos públicos radica en su papel fundamental dentro de la democracia y del sistema de representación política. Este derecho garantiza que los ciudadanos puedan participar activamente en la vida política y acceder a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad, lo cual es esencial para el funcionamiento democrático y la legitimidad de las instituciones representativas. El estudio de este derecho permite identificar y abordar los desafíos y obstáculos que pueden surgir en su implementación práctica, asegurando así una representación equitativa y justa para todos los ciudadanos. El trabajo comienza con una introducción que contextualiza el derecho de acceso a los cargos públicos dentro del concepto de representación política. En segundo lugar, se examina la naturaleza del derecho, destacando las distintas acepciones del mismo como derecho democrático o de participación, de libertad, de configuración legal, instrumental o interactivo, no sustantivo, y su relación con el principio de igualdad. En tercer lugar, se delimita la titularidad del derecho y los requisitos necesarios para acceder a los cargos y funciones públicas, puntualizando la especial posición de los partidos políticos y grupos parlamentarios. En cuarto lugar, se desglosa el contenido del derecho, incluyendo el acceso, la adquisición de la condición de parlamentario, el ejercicio del derecho, la permanencia en el cargo y la suspensión o pérdida de la condición de parlamentario. En quinto lugar, se describen las jurisdicciones competentes y las vías de impugnación disponibles para la protección de este derecho, incluyendo el recurso de amparo y otras vías de impugnación. En sexto lugar, se exponen tres problemas jurídicos específicos relacionados con el derecho de acceso a los cargos públicos y se proponen soluciones viables para cada uno. En último lugar, se realiza una valoración crítica del estudio.

## **2. EL DERECHO FUNDAMENTAL A ACCEDER EN CONDICIONES DE IGUALDAD A LAS FUNCIONES Y CARGOS PÚBLICOS CON LOS REQUISITOS QUE SEÑALEN LAS LEYES (ART. 23.2 CE)**

### **2.1.INTRODUCCIÓN**

#### **2.1.1. El concepto de representación y la representación política**

Representar es desarrollar una actividad concreta en lugar de otra persona incapaz de realizarla por sí misma, lo cual supone que la figura del representante materializa la voluntad del representado mediante su actuación. La representación es un imprescindible mecanismo relacional, pues se trata de una manifestación de la división social del trabajo que puede encarnar múltiples finalidades y desarrollar diversas actividades<sup>1</sup>.

En el caso de la representación política, se describe una relación formal entre el representante y el representado que reconduce lo múltiple y heterogéneo a la unidad. Por consiguiente, es una actividad que congrega un colectivo humano como una unidad de acción política. Por este motivo, la publicidad se presenta como una nota esencial de la representación política, ya que genera una imagen públicamente perceptible para los sujetos representados<sup>2</sup>.

Como se irá viendo, ya en el Estado liberal desaparece la vinculación de los representantes con la voluntad de los representados, a diferencia de otros tipos de representación en los que existe una perfecta identificación del sujeto representado y una intensa ligazón del representante a la voluntad del representado. La representación política moderna tiene como principal finalidad la realización de una actuación o voluntad política, y no de una mera actividad

---

<sup>1</sup> ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., Representación Política y derecho fundamental, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, Madrid, pp. 48.

<sup>2</sup> ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., Representación Política y derecho fundamental, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, Madrid, pp. 58-64.

determinada o delegada. De ahí que podamos decir con palabras de Garrorena Morales, que el mandato representativo se ha caracterizado por ser un “mandato nacional” (presunción de que cada parlamentario una vez elegido representa a toda la Nación y no sólo a sus electores), un “mandato libre” (no vinculado a instrucciones de sus electores) y un “mandato no revocable” (no puede ser retirado el poder al representante antes de concluir el periodo de su mandato)”<sup>3</sup>.

Las vicisitudes históricas han producido múltiples modulaciones y adaptaciones del concepto de representación política a los nuevos escenarios con el objetivo de proporcionar una imagen que represente fehacientemente la unidad política. El precedente de las asambleas parlamentarias modernas, en un sentido técnico-organizativo, se sitúa en la Baja Edad Media, sobre todo a partir del siglo XIII. Estas asambleas se basaban en un esquema patrimonial, por lo que su convocatoria se realizaba por motivos financieros. El derecho a comparecer pertenecía a determinadas personas por su pertenencia a un colectivo o estamento sobre la base de un privilegio o prerrogativa ligado a su posición social. En este contexto, surge la figura del representante, que encarnaba personalmente los intereses de las personas colectivas. El representante debía atenerse a los límites del poder documentalmente formalizado (el conocido en Francia como *cahiers d'instructions*) que lo legitimaba para actuar en lugar de su mandante, acatar sus instrucciones y era susceptible de revocación.

Posteriormente, frente a la irracionalidad y el voluntarismo del Antiguo Régimen, en la época liberal y revolucionaria el mandato parlamentario respondió a las necesidades derivadas del modelo de representación burgués. Este modelo se basaba en la centralidad e impersonalidad del poder político y encontraba su soporte teórico en la doctrina de la soberanía nacional; en la separación de poderes, que dotaba de una posición dominante al Parlamento, al que le correspondía ejercer la función legislativa como órgano de

---

<sup>3</sup> GARRORENA MORALES, A., “Mandato representativo”, Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II Organización del Estado. Coordinador Manuel Aragón Reyes, Civitas, Madrid, 1ª Edición, 2001.



representación de la voluntad de los ciudadanos; y en la nueva concepción del individuo dotado de derechos naturales e inalienables. En este momento, el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció que: *“La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes. Debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar. Además, puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes.”*, lo que supuso la previsión y el reconocimiento del derecho de acceso a los cargos y funciones públicas en el ámbito liberal.

La doctrina de la soberanía nacional surgió durante el siglo XVIII a consecuencia de la imprecisión de los conceptos de pueblo y Nación, que en ese momento no se ajustaban a la realidad sociológica. Esto provocó la personificación del individuo en el concepto de ciudadano, con el que no se identificaba íntegramente, y la subsunción del pueblo en favor de la Nación. A raíz de lo anterior, se suscitó un problema en relación con la articulación jurídico-política, para lo cual se recurrió a la representación, que materializaba y garantizaba la existencia de la Nación. El concepto de Nación se sustentaba sobre la diferenciación entre la sociedad y el Estado y sobre la relación entre la Nación y el cuerpo de representantes. La articulación del sufragio en el Estado liberal se caracterizaba por derivar de un título otorgado y derivado de la propiedad, de la aptitud intelectual y del interés en la buena marcha de la política. Asimismo, configuraba un complejo de derechos y deberes, y subsumía los intereses individuales al logro organizativo.

El Parlamento liberal era una prolongación del concepto burgués de opinión pública y estaba integrado por diputados individuales, libres e iguales que interactuaban para descubrir la voluntad colectiva y que no estaban sujetos a un vínculo jurídico-obligacional respecto de los electores. La naturaleza racional de la actividad parlamentaria y la soberanía nacional, entre otros motivos, mostraron la necesidad estructural de independencia y libertad de los representantes. Para ello, se articuló el mandato parlamentario libre y se

prohibió el mandato imperativo. A pesar de todo, el espacio público representativo en el Estado liberal resultó reduccionista y excluyente<sup>4</sup>.

En contraposición y a posteriori, el Parlamento democrático se construyó sobre el pluralismo social, que se proyectó sobre su composición, organización y funcionamiento. El principio democrático produjo profundas alteraciones en el colectivo representado, aproximándolo gradualmente a la realidad social, plural e integradora, reduciendo su abstracción e incorporando la representatividad a la percepción de la representación. La inclusividad, la igualdad y el pluralismo desplazaron al censo y a la capacidad. Por ello, la participación política se transformó en un derecho fundamental otorgado a todos los ciudadanos sin más requisitos para reunir tal condición que la edad y la pertenencia a esa comunidad. El reconocimiento de la participación política como derecho fundamental supuso la articulación de un proceso decisorio de acuerdo con los principios que inspiran este derecho y el respeto al estatus de los miembros del órgano que instrumenta la participación ciudadana. Con la extensión de la participación política a los sectores relegados por el parlamentarismo liberal, los ciudadanos se organizaron en partidos políticos, los cuales presentaron un alto grado de cohesión ideológica y disciplina interna. Los partidos políticos asumieron la tarea de reducir la complejidad derivada de la extensión del voto y se convirtieron en garantes de la representatividad. En adición, el principio democrático exigió a los poderes públicos adoptar una vinculación positiva conforme con los derechos fundamentales, en aras de garantizar su efectiva realización y su vigencia, además de la tradicional vinculación negativa de no lesión o injerencia.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., *Representación Política y derecho fundamental*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, Madrid, pp. 77.

<sup>5</sup> ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., *Representación Política y derecho fundamental*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, Madrid, pp. 54-116.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.M., "Mandato parlamentario y derechos fundamentales. Notas para una teoría de la representación "constitucionalmente adecuada", *Revista española de Derecho Constitucional*, núm.36, 1992, pp. 127-130.

### **2.1.2. La representación política democrática y el derecho de representación política en la Constitución de 1978**

La Constitución Española de 1978 es un reflejo del proceso anteriormente enunciado y, en este sentido, recoge dos tipos de preceptos<sup>6</sup>. En primer lugar, reúne preceptos que encarnan el concepto clásico o liberal de representación, entre los que se incluyen el art. 1.2 CE, que proclama la soberanía popular; el art. 66.1 CE, el cual establece que las Cortes Generales representan al pueblo español; el art. 67.2 CE, que prohíbe el mandato imperativo; el art. 71 CE, el cual contiene las prerrogativas parlamentarias; y el art. 79.3 CE, que recoge el carácter personal e inderogable del voto de diputados y senadores. En segundo lugar, prescribe normas que son expresión del principio democrático del constitucionalismo contemporáneo, entre los que se encuentran el art.1.1 CE, que constituye a España como un Estado social, democrático y de derecho; el art. 6 CE, que constitucionaliza los partidos políticos como expresión del pluralismo político; y, principalmente, el art. 23 CE, que proclama un derecho fundamental a la participación política de todos los ciudadanos mediante la representación política tanto en su vertiente activa como pasiva.

Por un lado, la Constitución Española prevé la participación política en su vertiente activa en el artículo 23.1 CE, el cual expresa que: “*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*”. Por otro lado, recoge la participación política en su vertiente pasiva en el art. 23.2 CE: “*Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*”. Aunque el apartado 1 del artículo 23 haga referencia a la participación política de los ciudadanos tanto mediante su intervención directa como a través de los representantes, al ser el objeto central de nuestro estudio el contenido del derecho de acceso a los cargos públicos representativos en

---

<sup>6</sup> ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., *Representación Política y derecho fundamental*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, Madrid, p. 119.

condiciones de igualdad, no se va a hacer referencia a la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, que, como es bien conocido, se lleva a cabo en España mediante los institutos del referéndum, la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición. Solo cabe añadir que en nuestro país la democracia directa solo constituye un complemento, pues se trata, como en el resto de los Estados democráticos, de un sistema que está basado en la articulación de la participación política del ciudadano mediante la representación política.

La participación política representativa, como cualquier derecho constitucional, debe interpretarse de acuerdo con el resto de derechos, principios y valores constitucionales, y concretarse conforme a las normas legales que regulan su procedimiento y las condiciones para ejercer el derecho dentro de los límites constitucionales. No obstante, su interpretación comporta múltiples peligros y limitaciones debido a su compleja construcción<sup>7</sup>.

El art. 23 CE prevé un derecho fundamental que encarna el derecho de participación política de un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), a través del cual se ejercita la soberanía del pueblo español (art.1.2 CE)<sup>8</sup> y que tiene como uno de sus valores fundamentales el pluralismo político (art.1.1 CE). El principio democrático que preside la Constitución Española impone una concreta articulación material y procesal de la representación política, debido a que supone el cauce idóneo para la consecución de los principios y valores constitucionales. El nexo entre representante y representado sólo puede nacer de la elección libre, periódica y democrática de naturaleza directa o indirecta. Por ende, en el momento electoral la dimensión

---

<sup>7</sup> Conforme a Gonzalo Arruego Rodríguez: *“La interpretación (de derecho de representación) comporta todos los peligros y limitaciones propias de cualquier comprensión fracturada de un texto normativo, especialmente problemática cuando se trata de norma constitucional. Implica postergar elementos inherentes al concepto de representación política y no constituye el presupuesto metodológico idóneo para analizar ni la normativa infraconstitucional, ni la jurisprudencia constitucional. Desde este punto de vista, ambas no serían sino una prolongación minuciosa de las contradicciones de la norma suprema”*.

<sup>8</sup> STC 51/1984, de 25 de abril, FJ. °2, y STC 71/1989, de 20 de abril, FJ. °3.

técnica del proceso de representación se manifiesta como un criterio nuclear de los derechos fundamentales de participación.

A tenor de la Constitución y del intérprete de la misma, la relación representativa se articula, primeramente, entre las Cortes Generales, y el pueblo español en su conjunto, pese a algunas vacilaciones<sup>9</sup>. Es decir, se ponen en relación el órgano-representante y el colectivo-representado, lo cual implica que la voluntad de los representantes equivale a la de los representados como consecuencia de la relación de unidad de voluntad e imputación por la cual se manifiesta la vocación colectiva que se reputa general del pueblo español. Por ende, se trata de un “*mandato nacional*”<sup>10</sup>. Por este motivo, el Tribunal Constitucional, considerando que la Constitución configura el mandato representativo como un mandato libre, niega la posibilidad de establecer relaciones intersubjetivas entre los representantes y los miembros del colectivo representado para proteger la unidad de representación y estado<sup>11</sup>. En definitiva, las Cortes Generales en su doble condición de representantes del pueblo español (art. 66.1 CE) y de titulares de la potestad legislativa (art. 66.2 CE) sirven de cauce para el ejercicio de la soberanía, que corresponde al pueblo español (art. 1.2 CE).

---

<sup>9</sup> Conforme a Gonzalo Arruego Rodríguez, la STC 40/1981, de 18 de diciembre, es un claro ejemplo de los errores en los que formalmente incurre el Tribunal, puesto que primero señala que “*las Cortes Generales, y por consiguiente el Senado, representa al pueblo español (art. 66.1 de la C. E.), en quien reside la soberanía nacional y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 de la misma)*” y a renglón seguido afirma que: “*el Senado, por su parte, lo hace específicamente como «Cámara de representación territorial»*”. Por tanto, es obvio que el Senado como tal no ostenta representación alguna, al igual que diputados y senadores. Que el principio constitucional de autonomía imponga una determinada articulación de la representación política, en nada enturbia su significado medular.

STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ. ° 1.

<sup>10</sup> STC 10/1983, de 18 de diciembre, F.J. 4 “*Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública, a la que no puede poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término*”

<sup>11</sup> STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ. °3.

También, el resto de órganos de representación política articulan esta relación con los ciudadanos representados en su respectivo ámbito<sup>12</sup>. Así, en lo que respecta al aspecto institucional del concepto constitucional de representación política, el Tribunal Constitucional afirma que se extiende a los entes en los que se organiza el Estado conforme al art. 137 CE<sup>13</sup>, como después señalaremos con más detalle. Por lo tanto, se prevén cuatro niveles de representación política a nivel estatal: el nacional, el autonómico, el provincial y el municipal. En atención a lo cual, quedan excluidas las corporaciones de derecho público de naturaleza no territorial, pues no presentan la nota de generalidad.

---

<sup>12</sup> La vinculación que ha hecho el Tribunal Constitucional entre el derecho de participación política con el concepto de soberanía en alguno de sus pronunciamientos, como la STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2º, ha provocado que algún autor señale que podría implicar que el ejercicio de la representación política en estos otros entes territoriales en los que no se pone en juego la soberanía, no estuviera comprendido en el derecho del artículo 23.2. No obstante, como dice María Reyes Alberdi: *“Todas estas incoherencias conceptuales derivan a nuestro juicio de que el fundamento de la participación política no debe buscarse tanto en el artículo 1.2 CE, como hace el Tribunal Constitucional, sino más bien en el primer apartado del mismo artículo en el que se define al modelo de Estado que se instaura con la Constitución española de 1978 como democrático. Este principio democrático, del que el artículo 1.2 es una, pero no la única de sus manifestaciones, es un principio de legitimación del poder que debe predicarse no únicamente del Estado, sino además de todos los demás poderes públicos de distribución vertical o territorial del poder, a saber, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales”*.

<sup>13</sup> STC 23/1984, 20 de febrero, FJ. º4 y STC 51/1984, 25 de abril, FJ. º2.

Art. 137 CE: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”*

### **2.1.3. Antecedentes históricos en España del derecho de participación política representativa y la conexión entre el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 CE) y el acceso a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE)**

La previsión del derecho de los ciudadanos a acceder a cargos y funciones públicas goza de una larga tradición en el Derecho Constitucional español, a diferencia del derecho de voto, que, hasta la Constitución Española de 1978, solo será reconocido expresamente como derecho por el artículo 16 de la Constitución española de 1869: *“Ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de Senadores, Diputados a Cortes, Diputados provinciales y Concejales.”*.

La primera manifestación del derecho de acceso a los cargos y funciones públicas se plasmó en el art. 141 del Estatuto de Bayona de 1808, que establecía que: *“Ninguno podrá obtener empleos públicos civiles y eclesiásticos si no ha nacido en España o ha sido naturalizado”*. Del mismo modo, la Constitución de Cádiz preveía este derecho y sus requisitos de acceso en los artículos 23, 45, 91 y 317<sup>14</sup>, que vinculaban directamente los empleos públicos con la ciudadanía, la mayoría de edad y la vecindad o

---

<sup>14</sup> Artículos 23, 45, 91 y 317 de la Constitución Española de 1812.

Art. 23: *“Solo los que sean Ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley”*.

Art. 45: *“Para ser nombrados elector parroquial se requiere ser Ciudadano, mayor de veinte y cinco años, vecino y residente de la parroquia.”*

Art 91: *“Para ser Diputado de Cortes se requiere ser Ciudadano que esté en el comercio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y que haya nacido en la Provincia, o esté vecindado en ella con residencia a lo menos de siete años, bien sea del estado seglar o del eclesiástico secular; pudiendo realizar la elección en los Ciudadanos que componen la Junta, o en los de fuera de ella.*

Art. 317: *“Para ser alcalde, regidor y procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco, a lo menos, de vecindad o residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.”*

residencia, de conformidad con el art. 6 de la Declaración del Hombre y del Ciudadano, antes referido. Con la Constitución de 1812 se produjo una verdadera ruptura con la tradición del Antiguo Régimen, puesto que existía la necesidad de establecer una conexión jurídica expresa entre los empleos y cargos públicos con los ciudadanos y los principios de mérito y capacidad. Por su parte, la Constitución de 1837, ligada a la preocupación por la igualdad, lo fijaba en su artículo 5º<sup>15</sup>. Asimismo, la Constitución de 1845 lo recogía en el art. 5º<sup>16</sup> y la Constitución *non nata* de 1856 en su art. 6º<sup>17</sup>. La Constitución de 1869 regulaba la admisibilidad en el art. 27, que hacía referencia a la independencia entre la adquisición y el ejercicio de empleos y cargos públicos y la profesión de una religión<sup>18</sup>. También del Proyecto de Constitución Federal de 1873 prescribía este derecho en su art. 29<sup>19</sup>. La Constitución de 1876 lo reflejaba en su art. 15<sup>20</sup>, el cual no suscitó debate alguno. Finalmente, la

---

<sup>15</sup> Artículo 5º de la Constitución de 1837: *“Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según mérito y capacidad.”*

<sup>16</sup> Artículo 5º de la Constitución Española de 1845: *“Todos españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según mérito y capacidad.”*

<sup>17</sup> Artículo 6º de la Constitución Española de 1856: *“Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según mérito y capacidad. Para ninguna distinción ni empleo público se requiere la calidad de nobleza.”*

<sup>18</sup> Artículo 27 de la Constitución Española de 1869: *“Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad. La obtención y el desempeño de estos empleos y cargos, así como la adquisición y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, son independientes de la religión que profesen los españoles. El extranjero que no estuviere naturalizado no podrá ejercer en España cargo alguno que tenga aneja autoridad o jurisdicción.”*

<sup>19</sup> Art. 29 Proyecto de Constitución Federal de 1873: *“Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad probada. El extranjero que no estuviere naturalizado no podrá ejercer en España el sufragio ni cargo alguno que tenga aneja autoridad o jurisdicción.”*

<sup>20</sup> Artículo 15 de la Constitución Española de 1876: *“Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según mérito y capacidad.”*



Constitución republicana de 1931 lo predicaba en su art. 40<sup>21</sup>, el cual agregaba una prohibición de discriminación por razón del sexo mediante el inciso “*sin distinción de sexos*” y hacía una remisión a la normativa que regulase las incompatibilidades.<sup>22</sup>

En el Estado liberal la intervención política de los individuos se conformaba como un derecho que tenía el fin de determinar la voluntad general por medio de un debate racional reservado únicamente a las personas con un determinado interés en los asuntos políticos (propietarios y personas con una cierta instrucción), y que se concretaba fundamentalmente en la aprobación de las leyes. Sin embargo, como ya se ha señalado, el principio democrático exigió otorgar y asegurar la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos.

España se configura como un Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE), lo que implica la configuración de la participación política como un derecho fundamental, recogido en el art. 23 de la Constitución Española de 1978<sup>23</sup>, y que como hemos señalado se regula tanto en su vertiente activa como en su vertiente pasiva.

Dada la notoria conexión entre estos dos apartados, se van a sintetizar ahora los caracteres más relevantes del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 CE), junto con su conexión con el derecho fundamental a acceder a los cargos públicos (art. 23.2 CE), con el fin de poner de relieve la importancia de la representación política en sus dos vertientes en un contexto democrático y la fuerte vinculación entre ambos apartados, como reiteradamente manifiesta el Tribunal Constitucional,-

---

<sup>21</sup> Art. 40 de la Constitución Española de 1931: “*Todos los españoles, sin distinción de sexo, son admisibles a los empleos y cargos públicos según mérito y capacidad, salvo las incompatibilidades que las leyes señalen.*”.

<sup>22</sup> PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un Estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, CIUDAD, 1992. pp. 35-44.

GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 36-39.

<sup>23</sup> PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Serie Monografías, núm. 95, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, p. 29.

dejando el desarrollo en profundidad del art. 23.2 CE para un momento posterior, al ser el objeto concreto del estudio.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el sufragio activo es un derecho fundamental que hace efectivo el derecho de participación política en un Estado social y democrático de Derecho como es el español (art. 1.1 CE<sup>24</sup>) y es la forma de ejercitar la soberanía que reside en el pueblo español (art. 1.2 CE<sup>25</sup>).<sup>26</sup>

En un primer momento la interpretación en torno al ámbito del derecho del art. 23.1 CE y, concretamente en lo que se refería a la denominación de “*asuntos públicos*”, se encontraba dividida por dos líneas doctrinales de pensamiento. Una primera línea defendía una interpretación restrictiva en relación con la fórmula “*asuntos públicos*”, limitándola así a la participación política o democrática directa o a través de representantes. Esta posición fue adoptada por, entre otros muchos, Luís López Guerra<sup>27</sup>, Tomás Font Llovet<sup>28</sup> y Paloma Biglino Campos<sup>29</sup>. Una segunda línea defendida por Santamaría Pastor

---

<sup>24</sup> Art. 1.1 CE: “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*”.

<sup>25</sup> Art. 1.2 CE: “*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.*”.

<sup>26</sup> STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2º.

<sup>27</sup> LÓPEZ GUERRA. L., *El régimen constitucional español*, Labor, Madrid, 1980.

PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Serie Monografías, núm. 95, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, p. 37.

<sup>28</sup> FONT LLOVET. T., Algunas funciones de la idea de participación, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985, pp. 45-54.

PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Serie Monografías, núm. 95, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, p. 37.

<sup>29</sup> BIGLINO CAMPOS, P., *La jurisprudencia del Tribunal constitucional sobre el Derecho de la participación política del art. 23*, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 3 y 4, 1988, pp. 593-613.

PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Serie Monografías, núm. 95, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, p. 37.

y Sánchez Blanco<sup>30</sup> mantenía una interpretación amplia del concepto “*asuntos públicos*”, acogiendo todas las formas de participación presentes en el texto constitucional e incardinados en la denominada *Democracia Participativa*<sup>31</sup>, como la participación de los padres y alumnos en los órganos educativos (art. 27.7 CE<sup>32</sup>) o la participación de la juventud en el desarrollo político, cultural, social y económico (art. 48 CE<sup>33</sup>).

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha seguido desde 1984 una concepción restrictiva de la expresión “*asuntos públicos*”, coincidente con la primera línea doctrinal, atendiendo a dos límites objetivos que se deducen por medio de una interpretación literal del precepto. En primer lugar, la titularidad subjetiva del derecho fundamental, que es ostentada por los ciudadanos como personas físicas (*uti cives*) y no por las personas jurídicas (partidos políticos o sindicatos)<sup>34</sup>, a pesar de que el Tribunal Constitucional haya incurrido en algunas contradicciones en sus pronunciamientos<sup>35</sup>; y, en segundo lugar, la

---

<sup>30</sup> SANTAMARÍA PASTOR. J.A., *Comentario al art. 23 de la Constitución, op.cit.*, p. 443.

SÁNCHEZ BLANCO, A., *Los derechos de participación y representación y de acceso a funciones y cargos públicos, op.cit.*, p. 207-211.

PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Serie Monografías, núm. 95, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, p. 37.

<sup>31</sup> STC 119/1995, de 17 de julio de 1995, FJ. ° 6.

<sup>32</sup> Art. 27.7 CE: “*Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.*”.

<sup>33</sup> Art. 48 CE: “*Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.*”.

<sup>34</sup> SSTC 53/1982, de 22 de julio; 5/1983, de 4 de febrero; 23/1983, de 25 de marzo; y 51/1984, de 25 de abril.

<sup>35</sup> En algunas sentencias aisladas, como en la STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ. °3, en la que el Tribunal sostuvo que: “*Antes de adentrarnos en esa consideración, parece necesario precisar que tales derechos (art. 23.2 y art. 14 CE) los ostentan sólo las personas físicas o jurídicas, no los grupos políticos carentes de personalidad, como son las fracciones políticas presentes en un órgano colegiado, y que, en consecuencia, la minoría de uno de tales órganos no puede, en cuanto tal, invocar su infracción, ni acudir para remediarla ante la jurisdicción ordinaria y en consecuencia tampoco ante nosotros en la vía del amparo.*”.

oposición a cualquier clase de sufragio estamental o corporativo como consecuencia de la previsión del sufragio universal y libre y la periodicidad de la elección de los representantes.<sup>36</sup> En consecuencia, se identifica la participación en los asuntos públicos con la participación política o electoral, y quedan excluidos cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, pueden crearse por el ordenamiento, puesto que no todo derecho de participación es un derecho fundamental<sup>37</sup>. Conforme a esta restricción, el derecho de participación puede ejercerse de diversas formas, bien de manera directa, mediante el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el concejo abierto<sup>38</sup>; o bien por medio de representantes elegidos a través de elecciones periódicas por sufragio universal y libre<sup>39</sup>. De esta suerte, se pone de relieve la relación entre la participación política y la representación política, con exclusión de otras formas de representación.<sup>40</sup>

Como ya dijimos, la participación en los asuntos públicos que consagra el art. 23.1 CE consiste en la elección de los miembros de las Cortes Generales, como representantes del pueblo (art. 66.1 CE<sup>41</sup>), la elección de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y también en la participación en el gobierno del resto de las entidades territoriales en las que se

---

<sup>36</sup> PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Serie Monografías, núm. 95, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, p. 37-40.

<sup>37</sup> ATC 740/1984, de 28 de noviembre; 942/1985, de 18 de diciembre; 677/1988, de 24 de mayo; y 25/1998, de 26 de enero; y las SSTC 189/1993, de 14 de junio; 212/1993, de 28 de junio; y 80/1994, de 14 de marzo; 167/2001, de 16 de junio; y 103/2008, de 11 de septiembre.

MARRERO GARCÍA-ROJO, A., “Artículo 23.1. *El derecho a participar en los asuntos públicos y el acceso a cargo público representativo. Comentarios a la constitución Española*”, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018 pp. 674-700.

<sup>38</sup> Arts. 92, 149. 1.32, 150.1, 152.2, 167.3 y 168.3 de la Constitución Española y de acuerdo con la STC 63/1987, de 20 de mayo de 1987.

<sup>39</sup> STC 119/1995, de 17 de julio de 1995, FJ. ° 2.

<sup>40</sup> PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Serie Monografías, núm. 95, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, p. 37.

<sup>41</sup> Art. 66.1 CE: “*Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.*”

organiza el Estado español conforme al art. 137 CE, mediante un especial llamamiento o una especial legitimación.<sup>42</sup>

Es digna de mención la postura del Tribunal con relación al ejercicio de la participación política en los distintos entes territoriales previstos por el Título VIII de la Constitución Española. La doctrina del Tribunal Constitucional afirmó que, a diferencia de las elecciones generales, en las elecciones autonómicas y locales no se ejercía soberanía, lo cual suponía que se pusiera en duda que se tratasen de una forma de ejercicio del derecho de participación política amparada en el artículo 23 CE. Realmente, las únicas elecciones que cumplen con las notas de unidad, orginariedad e ilimitabilidad que definen la soberanía, son las elecciones generales, debido a que en ellas se encuentra la totalidad del pueblo español y en las elecciones locales y autonómicas se ejerce meramente la autonomía o autogobierno. Lo relevante entonces es que, aunque la soberanía únicamente puede predicarse del Estado en su conjunto, en el conjunto de entes territoriales en que se articula el Estado en virtud del art. 137 CE, se ejerce la participación política, lo que incluye las elecciones generales, las autonómicas y las locales, pues como señala Pérez Alberdi *“la participación política es participación del individuo en la formación de la voluntad de la comunidad política a la que pertenece”*<sup>43</sup>. Todo esto de acuerdo con una interpretación sistemática del art. 1.2 CE y el art. 66.1 CE, con los artículos 2<sup>44</sup>, 137<sup>45</sup> y 140<sup>46</sup> CE, que reconocen la autonomía de las Comunidades y Entidades Locales; el art. 152, que establece la legitimación

---

<sup>42</sup> STC 51/1984, de 25 de abril de 1984, FJ. º2.

<sup>43</sup> PÉREZ ALBERDI, M. R., El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, Serie Monografías, núm. 95, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, pag.45.

<sup>44</sup> Art. 2 CE: *“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”*

<sup>45</sup> Art. 137 CE: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”*

<sup>46</sup> Art. 140 CE: *“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena [...]”*.

democrática de las Comunidades Autónomas<sup>47</sup> y el art. 133 CE<sup>48</sup>, que asigna al Estado la potestad originaria para establecer tributos (potestad relacionada con la soberanía), mientras que predica el carácter derivado de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales al sujetarlas a la Constitución y a las leyes. Igualmente, la Unión Europea, como organización de carácter supranacional y con numerosas competencias derivadas de la soberanía y cedidas por el Estado, ha creado una nueva situación jurídica, la ciudadanía europea, por la cual la participación de los ciudadanos europeos en las elecciones al Parlamento europeo se incardina también dentro del ámbito del ejercicio de la participación política representativa. En suma, la participación en los asuntos públicos por medio de representantes se integra por la participación para la designación de los miembros de las Cortes Generales, de los órganos electivos de los entes territoriales, y del Parlamento europeo <sup>49</sup>.

Como se ha destacado, existe una estrecha correlación entre el derecho de participación en los asuntos públicos por medio de representantes del artículo 23.1 y el derecho de acceso a los cargos públicos representativos del apartado 2 de este artículo, constatando el Tribunal Constitucional desde su etapa inicial esta íntima conexión, puesto que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos<sup>50</sup>.

La garantía del derecho de los ciudadanos a acceder a los cargos públicos representativos, a su permanencia en ellos, salvo por las causas previstas en la ley, y a ejercerlos de conformidad con lo dispuesto en la regulación legal hace

---

<sup>47</sup> Art. 152 CE: “[...]la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio[...]

<sup>48</sup> Art. 133 CE: “1. *La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.* 2. *Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.*”.

<sup>49</sup> PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Serie Monografías, núm. 95, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, pp. 31-35 y 46-49.

<sup>50</sup> STC 5/1983, de 4 de febrero de 1983, FJ. ° 4.

realidad el derecho de participación de los ciudadanos por medio de los representantes que hayan elegido.

Por tanto, los derechos de sufragio activo y pasivo se presuponen mutuamente, en cuanto son modalidades o vertientes del mismo principio de representación política, aunque pueden ser diferenciados dentro de la intensa interdependencia que los caracteriza a efectos de su tutela en amparo y de la singularización de sus lesiones<sup>51</sup>. De manera que las lesiones del derecho electoral activo se resuelven con arreglo al artículo 23.1 CE y las del derecho electoral pasivo de conformidad con el art. 23.2 CE, salvo en determinados casos en los que la vulneración del art. 23.2 suponga un menoscabo del derecho a participar por medio de representantes enunciado el art. 23.1 CE<sup>52</sup>. Con arreglo a la STC 71/1989, de 20 de abril, “*Ambos derechos encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y del pluralismo político consagrados en el art. 1 de la Constitución*”<sup>53</sup>. Igualmente, el sufragio activo y pasivo son aspectos indisociables de una misma institución, nervio y sustento de la democracia: el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, previsto en los arts. 68.1 y 69.2 CE<sup>54</sup>. Estas ideas son de vital importancia, pues, como indica

---

<sup>51</sup> STC 24/1989, de 2 de febrero de 1989, FJ. °2, y STC 71/1989, de 20 de abril de 1989, FJ. ° 3.

GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 51.

<sup>52</sup> Por ejemplo, la STC 10/1983, de 21 de febrero, Fundamento Jurídico 2.º, indica que el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes puede ser vulnerado por el hecho de privar al representante de su función.

<sup>53</sup> STC 71/1989, de 20 de abril, FJ. °3 y STC 51/1984, de 25 de abril de 1984, FJ. ° 2.

GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 51.

<sup>54</sup> Art. 68.1 CE: “*El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.*”

Art. 69.2 CE: “*En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.*”.

la STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ. °2: *“El sentido democrático que en nuestra Constitución (art. 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular”*<sup>55</sup>.

Por lo tanto, la interconexión entre ambos preceptos es de especial relevancia en la legislación y en el proceso electoral, donde se ejercen de manera efectiva<sup>56</sup>, ya que están en la base de legitimación del ordenamiento político<sup>57</sup>.

A su vez, el Tribunal Constitucional en una jurisprudencia constante ha señalado que *“existe una conexión directa entre el derecho de los representantes políticos (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) ya que, con carácter general, en una democracia representativa son aquellos quienes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, por lo que ambos preceptos, de manera directa el art. 23.2 CE y de manera indirecta el art. 23.1 CE, quedarían vacíos de contenido, o serían ineficaces, si el representante político se viese privado de su cargo o perturbado en su ejercicio.”*<sup>58</sup>

En el mismo sentido, se han empleado diversas fórmulas por el Tribunal Constitucional con el fin de expresar la unidad entre estos apartados: *“conexión”*<sup>59</sup>, *“desde una consideración objetiva del ordenamiento se presumen*

---

STC 24/1990, de 15 de febrero de 1990, FJ. ° 2.

<sup>55</sup> STC 10/1983, de 21 de febrero de 1983, FJ. °2.

<sup>56</sup> STC 10/1983, de 21 de febrero de 1983, FJ. °2.

PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un Estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, CIUDAD, 1992. p. 178 y 179.

<sup>57</sup> STC 76/1987, de 25 de mayo de 1987, FJ. °2.

ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., *Representación Política y derecho fundamental*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, Madrid, p. 190.

<sup>58</sup> STC 10/2024, de 18 de enero, FJ 2º.

<sup>59</sup> STC 32/1985, de 6 de marzo de 1985, FJ. °3.



*mutuamente*<sup>60</sup>, “*Íntima conexión*”<sup>61</sup>, “*normas inseparables*”<sup>62</sup>, “*indisolublemente unidas*”<sup>63</sup> o “*estrecha relación*”<sup>64</sup>.

A pesar de todo lo anterior, según de Gonzalo Arruego Rodríguez, el Tribunal Constitucional ha obviado en numerosas ocasiones el hecho de que toda agresión a la esfera jurídica del representante supone una lesión al derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, lo que ha derivado en una jurisprudencia que olvida la íntima conexión entre estos preceptos y tiende al favorecimiento del art. 23.2 CE sobre el art. 23.1 CE<sup>65</sup>. En efecto, el derecho a participar en los asuntos públicos sucumbe en el momento de la elección como derecho-ejercicio, pero perdura como derecho-valor que protege la posición jurídica del representante frente a cualquier tipo de abusos y le garantiza un mínimo de derechos. Por ello, no existe un cambio de titularidad subjetiva del derecho consagrado en el art. 23.1 CE por el cual el representante se convierte en titular jurídico del mismo, sino que instrumentaliza el derecho de los ciudadanos a verse representados, por lo que queda procesalmente legitimado para su defensa<sup>66</sup>. La depuración de esta conexión se produjo con la consolidación doctrinal acerca de las funciones y

---

<sup>60</sup> STC 75/1985, de 21 de junio de 1985, FJ. ° 1.

<sup>61</sup> STC 76/1989, de 27 de abril de 1989, FJ. °2.

<sup>62</sup> STC 181/1989, de 3 de noviembre de 1989, FJ. °4.

<sup>63</sup> STC 205/1990, de 13 de diciembre de 1990, FJ. °4.

<sup>64</sup> STC 81/1991, 22 de abril de 1991, FJ. °2.

<sup>65</sup> STC 28/1984, de 28 de febrero de 1984.

ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., *Representación Política y derecho fundamental*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, Madrid, p. 192.

FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M., “La interpretación del artículo 23 de la Constitución y el Contenido del derecho a votar: Una revisión. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/2020, de 29 de junio. Recurso de amparo núm. 4167-2017. (BOE núm. 207, de 31 de julio de 2020”, *Revista de las Cortes Generales*, núm.109, 2020, pp. 575-576.

<sup>66</sup> CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.M., “Mandato parlamentario y derechos fundamentales. Notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm.36, 1992, pp. 137-138.

cargos públicos de representación política del art. 23.2 CE<sup>67</sup>, para lo cual se empleó una interpretación sistemática de ambos preceptos<sup>68</sup>, de conformidad con el principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a los derechos fundamentales<sup>69</sup>, con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España<sup>70</sup>, todo lo cual se tratará en los siguientes apartados.

## **2.2. NATURALEZA DEL DERECHO**

### **2.2.1. Derecho democrático o derecho de participación y derecho subjetivo. La doble dimensión del derecho de acceso a los cargos públicos representativos**

En la actualidad los derechos fundamentales, y entre ellos el derecho de acceso a los cargos públicos, tienen un doble carácter objetivo y subjetivo. En primer lugar, la dimensión objetiva los esboza como elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional y como fundamento del orden social y político, todo lo cual se constitucionaliza en el art. 10.1 CE. Desde esta perspectiva objetiva, los derechos fundamentales dan contenido al Estado social y democrático de derecho y actúan como un elemento unificador de todos los españoles frente a la estructura regional o autonómica del Estado. La dimensión objetiva de los derechos fundamentales se desglosa en una triple comprensión<sup>71</sup>: 1) como condición necesaria de la democracia, 2) como normas atributivas de competencias en el ordenamiento jurídico, que delimitan la

---

<sup>67</sup> ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., *Representación Política y derecho fundamental*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, Madrid, p. 191.

<sup>68</sup> STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ. °3 y STC 50/1986, de 23 de abril, FJ. °4

<sup>69</sup> SSTC 34/1983, de 6 de mayo; 17/1985, de 9 de febrero, y 57/1985, de 29 de abril, STC 79/1989, de 4 de mayo, FJ. °2; STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ. ° 2; entre otras resoluciones.

<sup>70</sup> Art. 10.2 CE y STC 23/1984, FJ. °4

<sup>71</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 102.

división entre lo público y lo privado, y 3) como factor de homogeneización del ordenamiento jurídico y límite del pluralismo territorial. En especial, los derechos de participación política tienen un papel elemental en relación con el interés general de la comunidad, puesto que está en juego el funcionamiento del sistema democrático en torno a la formación de la voluntad estatal. Por ende, el derecho de acceso a los cargos públicos es un derecho “*democrático*”<sup>72</sup> que reconoce a sus titulares facultades de intervención y de participación en el proceso político con base en el principio democrático, y que se articula como una manifestación de la soberanía popular proclamada por el art. 1.2 CE. A tal efecto, el principio de la mayoría para la adopción de decisiones, que presupone las libertades ideológicas y de expresión (arts. 20 y 16 CE) y el pluralismo político (art. 1.1) en una democracia de partidos (art. 6 CE), se erige como una regla de la que se extraen reglas organizativas y que protege a las minorías mediante un amplio reconocimiento de derechos y garantías.

En segundo lugar, la vertiente subjetiva o individual de los derechos fundamentales en general, y del derecho de acceso a los cargos públicos en particular, los retrata como derechos de los individuos, inherentes a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad, en cuanto son derechos de los ciudadanos en sentido estricto y garantizan un estatus jurídico o libertad en un ámbito jurídico, lo cual se reconoce también de la misma forma en el art. 10.1 CE <sup>73</sup>. El artículo 23.2 CE es un derecho subjetivo con rango fundamental por los siguientes motivos. En primer lugar, el legislador no puede quebrantar el contenido esencial de este derecho, que tiene una sólida resistencia frente a modificaciones o reformas. En segundo lugar, se trata de una norma constitucional directamente aplicable, que vincula a todos los poderes públicos, sin perjuicio de su condición de derecho de configuración legal, carácter al que luego se hará referencia con más detalle. En tercer lugar, sus titulares disponen de una doble tutela jurisdiccional, ordinaria y en sede constitucional, por la cual

---

<sup>72</sup>GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 101.

<sup>73</sup> STC 25/1981, de 14 de julio de 1981, FJ. °5.

los Tribunales están obligados a reconocer el derecho lesionado, anular el acto lesivo y restablecer a sus titulares en el pleno goce de su derecho. En último lugar, existe un bien jurídico constitucionalmente protegido, la representación política a través de representantes, inherente al estatuto de la ciudadanía. Al ser considerado un derecho subjetivo, se abandonan las viejas tesis organizativas o funcionalistas, que configuraban el sufragio como un deber constitucional o legal.<sup>74</sup>

### **2.2.2. Derecho de libertad o autonomía del representante**

El derecho de acceso a los cargos públicos representativos engloba el acceso, el derecho a permanecer en los cargos y el derecho a desempeñar las atribuciones propias del puesto sin sufrir perturbaciones ilegítimas<sup>75</sup>. Por lo tanto, el cargo público representativo ostenta una esfera de autonomía, protegida por el derecho fundamental, para proceder frente a agresiones ilegítimas o indebidas por parte de diversos sujetos, lo cual lo configura como un *derecho reaccional*. Esta caracterización se cimienta sobre la necesidad de asegurar el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes, es decir, de garantizar el ejercicio de la soberanía popular de la que emanan los poderes públicos. La configuración de este derecho como un *derecho de libertad o autonomía*<sup>76</sup> conlleva varias consecuencias. En primer lugar, la ordenación del estatuto del parlamentario refuerza la posición individual del representante frente a los partidos políticos y los grupos parlamentarios, sin ignorar la posición constitucional de los mismos. En segundo lugar, se consolida el vínculo jurídico directo entre electores y elegidos o entre ambas clases de sufragio. En tercer lugar, insiste en la protección de las minorías políticas en un contexto condicionado por los monismos parlamentarios. En cuarto lugar, enfatiza las plurales características

---

<sup>74</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 101 -117.

<sup>75</sup> SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero; y 161/1988, de 20 de septiembre.

<sup>76</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p.118.

de los derechos fundamentales y, sobre todo, del derecho de sufragio pasivo. El mandato libre y no vinculado del representante refuerza este carácter de derecho de autonomía o libertad del sufragio pasivo<sup>77</sup>. El mismo actúa como una garantía del representante frente a sus electores y frente a cualquier ataque proveniente de los poderes públicos o privados. No obstante, el principio de representación permite legitimar el control y la responsabilidad políticos de los representantes ante los electores.<sup>78</sup>

### **2.2.3. Derecho de configuración legal**

En artículo 23.2 CE contiene una cláusula que indica que los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos “*con los requisitos que señalen las leyes*”. Esto significa que nos encontramos ante un derecho que para su ejercicio requiere necesariamente la intervención del legislador. Sin la regulación del sistema electoral y del procedimiento electoral, el ejercicio del derecho sería imposible, el acceso a los cargos públicos no podría realizarse. Asimismo, sin la especificación de las causas tasadas y legales que ponen fin al mandato, no quedaría este salvaguardado. A su vez, este carácter de derecho de configuración legal implica que será la regulación legal la que exprese las facultades de los representantes políticos y que estas serán parte integrante del contenido del derecho. El Tribunal Constitucional de manera constante en su jurisprudencia, al establecer su doctrina constitucional sobre el *ius in officium*, ha señalado que “*El derecho a la representación política del art. 23.2 CE es de configuración legal, en el sentido de que compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los representantes políticos corresponden, que una vez creados quedan integrados en el estatus propio del cargo.*”<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Art. 67.2 de la Constitución Española “*Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo*”.

<sup>78</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 117-132.

<sup>79</sup> STC 10/2024, de 18 de enero F.J. 92; STC 93/2023, de 12 de septiembre, F.J. 93, etc.

No obstante, y antes de continuar desarrollando este carácter, no debemos olvidar tres cuestiones que inciden de uno u otro modo en esta característica del derecho: el contenido esencial, la vinculación del legislador, y la reserva de ley.

El art. 53.1 CE prevé, primero, que los derechos reconocidos en el Capítulo II de la Constitución vinculan a todos los poderes públicos, lo cual indica que tienen un contenido propio y anterior al momento de su desarrollo por el legislador, que queda supeditado por el mismo. Seguidamente, indica que la ley debe respetar su contenido esencial, que es indisponible para el legislador. En último lugar, estima que se reserve a la ley la regulación de los derechos y libertades del Capítulo II.

Por consiguiente, se recogen en este precepto tres categorías jurídicas: el contenido esencial, la vinculación del legislador, y la reserva de ley. Con relación al contenido esencial, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, este se refiere a la totalidad de los derechos fundamentales y puede determinarse de dos formas. En primer lugar, mediante el tipo abstracto y preexistente del derecho, que responde a unas ideas generalmente aceptadas por los juristas y que es el denominador común de la regulación positiva y hace reconocible el derecho. En segundo lugar, a través de los intereses jurídicamente protegidos, que dan vida real al derecho e impiden limitaciones injustificadas o desproporcionadas que desnaturalicen y hagan impracticable el derecho<sup>80</sup>. Por todo ello, el contenido del derecho fundamental preservado en la Constitución va a ser la medida de control de constitucionalidad frente a la ley. Con respecto a la reserva de ley, la misma unifica la garantía del respeto al contenido esencial y la posible regulación de su ejercicio, lo que supone un límite a la actividad normativa del legislador. El mecanismo incorporado para su tutela jurisdiccional lo prevé el inciso segundo del art. 53,1 “*que se tutelaran de*

---

<sup>80</sup> SSTC 11/1981, de 8 de abril; 91/1983, de 7 de noviembre; 13/1984, de 3 de febrero; 83/1984, de 24 de julio; 175/1985, de 17 de diciembre; 26/1987, de 27 de febrero; 37/1987, de 26 de marzo; 37/1983, de 11 de mayo; y 173/1992, de 29 de octubre, entre otras muchas.

acuerdo con lo previsto en el art. 161.1, a)<sup>81</sup>”, o sea, mediante el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

En relación con el derecho de acceso a los cargos públicos del art. 23.2 CE, a este le incide una triple reserva de ley. En primera instancia, la general del art. 53.1<sup>82</sup> para regular todos los derechos fundamentales del Capítulo II del Título I. En segunda instancia, la reserva de Ley Orgánica del ex artículo 81.1 CE<sup>83</sup> para el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas contenidas en la Sección Primera del Capítulo II del Título I<sup>84</sup>. En última instancia, la específica del art. 23.2 CE para señalar los requisitos de acceso a los cargos públicos. Por lo que respecta a la reserva del artículo 81.1 CE, el Tribunal Constitucional en su STC 67/1985, de 24 de mayo, circunscribe la reserva del Ley Orgánica al “*desarrollo directo*” del derecho de acceso a los cargos públicos<sup>85</sup>, -pero la regulación u ordenación de su ejercicio puede ser regulado por ley ordinaria. Del mismo modo, no se excluye la posibilidad de que el reglamento ejecutivo integre o complete la regulación, siempre que exista una habilitación legal expresa que llame a completar la ley<sup>86</sup>. En materia de régimen electoral general el Tribunal Constitucional estableció una unidad de legislación reservada a Ley Orgánica, incluidas las causas de inelegibilidad

---

<sup>81</sup> Art. 161.1 a) CE “*El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:*

*a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.”.*

<sup>82</sup> Art. 53.1 CE: “*Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).”.*

<sup>83</sup> Art. 81.1 CE: “*Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.”.*

<sup>84</sup> SSTC 76/1983, de 5 de agosto; y 161/1987, de 27 de octubre.

<sup>85</sup> STC 67/1985, de 24 de mayo, FJ. °3.

<sup>86</sup> STC 77/1985, de 27 de junio, FJ. °14, y STC 99/1987, de 11 de junio.

e incompatibilidad, de conformidad con el art. 70 CE, que se materializa en el Título I de la actual LOREG<sup>87</sup> y que puede ser modificada a posteriori. En último término y en lo que respecta a los Reglamentos parlamentarios, estos son el cauce idóneo para satisfacer la exigencia de reserva de ley siempre que su contenido se adecúe a la reserva material que la Constitución reserva a los mismos. Respecto del art. 23.2 CE, los derechos y facultades previstos por las leyes o los Reglamentos parlamentarios se integran en el estatuto jurídico del representante y reciben la protección de las garantías del derecho fundamental recogido en el art. 23.2 CE.

En suma, la configuración legal hace referencia a las condiciones materiales que posibilitan el ejercicio del derecho fundamental, por su carácter prestacional. Como ocurre con la regulación del procedimiento del sistema electoral, y la previsión de condicionamientos adicionales a su ejercicio, sin perjuicio del respeto a su virtualidad. Sin embargo, la instauración del derecho de acceso a los cargos y funciones públicas dentro de la categoría de derechos de configuración legal no está fundada en una nítida construcción jurisprudencial o doctrinal y puede ser entendida de múltiples maneras, por lo que puede resultar problemática, confusa y peligrosa y provocar un vaciamiento legal del derecho fundamental, lo cual queda plasmado en las múltiples contradicciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional acerca de su interpretación<sup>88, 89</sup>

#### **2.2.4. Derecho instrumental o interactivo**

La íntima conexión entre los artículos 23.1 CE y 23.2 CE ha sido reiterada en múltiples ocasiones, como ya hemos destacado, y esto le confiere al derecho del artículo 23.2 un cierto carácter instrumental.

En la STC 5/1983, de 4 de febrero, Fundamento Jurídico 4.º, se apuntó que “*Los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar*”. Igualmente, la STC 10/1983, de 21 de febrero, Fundamento Jurídico

---

<sup>87</sup> Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

<sup>88</sup> STC 10/1989, de 24 de enero, y STC 24/1990, de 15 de febrero.

<sup>89</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 151-188.



2.º, estimó que *“El derecho que la Constitución (art. 23.1) garantiza a todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos, es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que puede ser vulnerado por actos que sólo afecten a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta sin embargo a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados.”*.

Por lo tanto, si se remueve al representante ilegítimamente de su cargo, se le niega su ejercicio, o se le imponen restricciones o menoscabos discriminatorios de la función representativa<sup>90</sup>, se estará atentando contra el derecho a participar por medio de representantes enunciado el art. 23.1 CE.

En la formulación originaria de la conexión entre los art. 23.1 y 2 CE por parte del Tribunal Constitucional, este situaba en el ámbito del art. 23.1 los criterios para determinar si la queja de un representante era digna de amparo<sup>91</sup>. Por consiguiente, se relegó el derecho de sufragio pasivo a un segundo plano y se le caracterizó de *“derecho instrumental”*, puesto que los derechos y facultades de los representantes podían ser invocados en la medida en que su lesión hubiera deparado en una infracción del derecho de participación consagrado en el art. 23.1 CE. En este mismo sentido, hay autores que calificaron el derecho de acceso a los cargos y funciones públicas como un *“derecho fundamental interactivo”*, dado que el Tribunal Constitucional en sus primeros pronunciamientos empleó la técnica de la *“intercambiabilidad de cláusulas constitucionales”*, poniendo en estrecha relación ambos apartados del artículo 23 CE. La STS 10/1983, de 21 de febrero, Fundamento Jurídico 2.º, indicó que *“el daño que los ciudadanos, como representados, padezcan, no es lesión de un derecho propio, sino reflejo de la vulneración de un derecho ajeno, pues el trato discriminatorio de que pueden ser objeto el representante o la*

---

<sup>90</sup> STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ. º3.

<sup>91</sup> SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ º4; 10/1983, de 21 de febrero; 32/1985, de 6 de marzo; y 36/1990, de 1 de marzo.

*perturbación que eventualmente sufra en el uso legítimo de sus derechos fundamentales y libertades públicas afecta en primer término a su propio ámbito protegido y sólo indirectamente, y en la medida en que lo desplace de su cargo o función, cuya naturaleza no han sido desfigurada, a la situación jurídica de los representados*". Por ende, se proyecta la subjetividad procesal del art. 23.2 CE (cargo público representativo) sobre el art. 23.1, se unifican ambos sufragios, sin perjuicio de su autonomía e independencia, y se excluyen los representantes políticos de segundo grado por carecer de legitimidad democrática directa.

No obstante, se produjo una evolución jurisprudencial desde la STC 28/1984, de 28 de febrero, que se fue centrando en el modelo del status del representante y se alejó de la anterior corriente con el fin de defender la posición y las funciones propias del representante. Según algún autor, como ya dijimos, se tiende a obviar la íntima conexión entre ambos apartados, dando prioridad a los derechos y facultades de los representantes frente a los derechos de los representados.<sup>92</sup>

### **2.2.5. Derecho de naturaleza no sustantiva**

La naturaleza no sustantiva del derecho fundamental a acceder a cargos y funciones públicas establece que la Norma Fundamental no constitucionaliza un concepto sustantivo de cargo público, sino que corresponde al desarrollo normativo delimitarlo. Esta construcción deriva de la Sentencia del Tribunal Constitucional 47/1990, de 20 de marzo de 1990, que indicaba que el art. 23.2 CE no configuraba un derecho fundamental sustantivo, sino que garantizaba una situación jurídica de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos y funciones públicas. Por ello, se establece una inescindible conexión con la reserva de ley contenida en el inciso final del art. 23.2 CE (*“los requisitos que*

---

<sup>92</sup> ALVAREZ CONDE, E. *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Francesc Pau I Vall (Coord.), Aranzadi, Barcelona, 1997, pp. 224-226.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.M., “Mandato parlamentario y derechos fundamentales. Notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm.36, 1992, pp. 132-137.

señales las leyes”) antes mencionada<sup>93</sup>. Por el contrario, autores como Javier García Roca discrepan de esta fundamentación, ya que la consideran una tesis extremada. A tal efecto, García Roca subraya que “*Como todo derecho de igualdad, el que nos ocupa tiene una vertiente relacional que aboca a distintas disciplinas legales y a la singularización de términos de comparación, pero no se agota en esa actividad el bien jurídico protegido por el derecho fundamental*”<sup>94</sup>.

## **2.3. TITULARES DEL DERECHO**

### **2.3.1. Delimitación del concepto de cargos públicos y funciones públicas**

El art. 23.2 CE consagra a su vez dos derechos fundamentales íntimamente relacionados pero diferenciados: el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los puestos funcionariales. Los términos “*funciones*” y “*cargos públicos*” empleados en el art. 23.2 CE son conceptos un tanto indeterminados. Así pues, la jurisprudencia constitucional ha ido desentrañando su significado, no sin algunas contradicciones. En un primer momento se suscitaron dudas sobre el alcance del derecho. Pero, aunque en alguna decisión aislada el Tribunal Constitucional llegó a afirmar que el art. 23.2 únicamente hacía referencia a los cargos y funciones representativos, numerosas sentencias lo entienden aplicable también a los cargos y funciones de otro orden siempre que sean de carácter público<sup>95</sup>.

El derecho de acceso a las funciones públicas se determina por un criterio funcional, el cual hace referencia a empleos que comporten una participación directa en el ejercicio del poder público y a funciones que tienen

---

<sup>93</sup> PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un Estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, CIUDAD, 1992. pp. 66-68.

<sup>94</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 159.

<sup>95</sup> SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero; 21/1984, de 16 de febrero; 5/1986, de 21 de enero; 148/1986, de 25 de noviembre; y ATC 176/1986, de 20 de febrero, entre otras.

por objeto salvaguardar los intereses generales del Estado o de otras colectividades públicas. Asimismo, se caracterizan por su naturaleza estatutaria o la sujeción al Derecho administrativo, lo que demuestra la relación de solidaridad respecto del Estado y la reciprocidad de derechos y deberes<sup>96</sup>. Por lo tanto, comprende los cargos funcionariales no representativos y está íntimamente ligado con los principios de mérito y capacidad, recogidos en el artículo 103.3 CE<sup>97</sup>. Esta vertiente concreta el principio general de igualdad, otorgando un derecho a los ciudadanos para reaccionar ante la jurisdicción ordinaria o la constitucional contra normas o actos que puedan reputarse arbitrarios y discriminatorios en este acceso<sup>98</sup>.

Por otro lado, el derecho de acceso a los cargos públicos tiene por objeto los cargos políticos de elección popular y por tanto de naturaleza representativa.

El intérprete de la Constitución estimó el alcance del derecho en algunos de sus primeros pronunciamientos<sup>99</sup>, el cual se limita a los cargos públicos de *representación política*<sup>100</sup>, como proceso de formación democrática de la voluntad pública, y no de cualquier clase de representación; con arreglo a una interpretación sistemática de los artículos 10.2 CE<sup>101</sup>, 23.1 y 2 CE, 21, apartados 1.º y 2.º de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>102</sup> y del

---

<sup>96</sup> PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un Estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, CIUDAD, 1992. pp. 35-44 p. 366 y 374, 378 y 379

<sup>97</sup> Art. 103.3 CE: “*La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.*”.

<sup>98</sup> STC 67/1989, de 18 de abril, FJ. 01.

<sup>99</sup> STC 18/1984, de 7 de febrero; 23/1984, de 20 de febrero; y 32/1984, de 8 de marzo.

<sup>100</sup> STC 23/1984, de 20 de febrero, FJ. 04.

<sup>101</sup> Art. 10.2 CE: “*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*”.

<sup>102</sup> Art. 21 Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948: “*Declara:*

art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>103</sup>. Paralelamente, el art. 23.1 CE prevé la elección de los representantes por medio de elecciones periódicas por sufragio universal, lo cual propugna la necesidad de que los representantes sean elegidos por los ciudadanos. Es decir, se conoce como representantes a aquellos cuya legitimación resulte inmediatamente de la elección de los ciudadanos. Por este motivo, el carácter representativo de los cargos públicos desecha la aplicación de las garantías de este derecho a los cargos públicos electos, pero no representativos, p. ej. el Defensor del Pueblo, los magistrados constitucionales o los Vocales de la Junta Electoral Central.

Al tener los cargos públicos representativos una naturaleza definida de manera esencial por la propia Constitución, por ley sólo se van a poder establecer requisitos que sean congruentes con esa naturaleza y, en el caso de que las normas que los establezcan o los actos de aplicación la vulneren, podrán ser impugnados ante el Tribunal Constitucional.

La distinción entre *funciones* y *cargos públicos* se determinó por primera vez en la STC 71/1989, de 20 de abril, que definía las *funciones públicas* como puestos funcionariales que atendían a los principios de mérito y capacidad, los cuales deben regir la organización de la Administración Pública, y los cargos públicos como un reflejo de los derechos de sufragio pasivo y activo, que se

---

1. *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*

2. *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*”.

<sup>103</sup> Art. 25 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 diciembre 1966: “*Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

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

b) *Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*

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

presuponen mutuamente, pero que pueden ser diferenciados a efectos de su tutela y de la singularización de lesiones<sup>104</sup>. Asimismo, la STC 86/2004, de 10 de mayo, define las funciones públicas como aquellas que vienen desarrolladas por funcionarios públicos, en el sentido del art. 103.3 CE. En otras palabras, por aquellas personas vinculadas con la Administración mediante una relación de servicios de carácter estatutario<sup>105</sup>. A estos efectos, el concepto de Administración Pública debe entenderse en un sentido lato, comprensivo de cualquier organización medial o servicial, y no constreñida solo a sus manifestaciones personificadas<sup>106</sup>. Por lo tanto, se incluye dentro del personal funcional la actividad realizada por el personal funcionario de los órganos constitucionales o de creación estatutaria, incluidos los jueces y magistrados<sup>107</sup> y los funcionarios que se integran en organismos públicos o entidades privadas distintas de los de su destino<sup>108</sup>. Por el contrario, se excluyen del ámbito de las funciones públicas los puestos de carácter laboral<sup>109</sup> y los que se desempeñen en el ámbito de las Administraciones públicas bajo cualquier otra forma contractual.

De este modo, el acceso a la función pública y a los cargos públicos son dos ámbitos objetivos diferenciables de la realidad social. Los funcionarios son una categoría de personas que desempeñan empleos públicos en virtud de ciertas reglas de selección, mientras que los cargos públicos son representantes de la voluntad general que permiten el ejercicio de la soberanía mediante la elección. Además, la actuación de los funcionarios se rige por el principio de imparcialidad, al tiempo que los cargos públicos deben responder políticamente por sus criterios, por sus éxitos y errores y por sus funcionarios en la realización. Aparte de las diferencias en el objeto y en los fundamentos constitucionales, se distinguen por su reglas lógicas y hermenéuticas. El

---

<sup>104</sup> STC 71/1989, de 20 de abril, FJ. °3.

<sup>105</sup> STC 86/2004, de 10 de mayo.

<sup>106</sup> STC 192/2012, de 29 de octubre, FJ. °4.

<sup>107</sup> SSTC 198/1989, de 27 de noviembre; y 110/1991, de 20 de mayo.

<sup>108</sup> STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ. °9, y STC 236/2015.

<sup>109</sup> ATC 880/1985, de 11 de diciembre FJ. °1; SSTC 281/1993, de 27 de septiembre, FJ. °2; 86/2004, de 10 de mayo, FJ. °4; 38/2007, de 15 de febrero, FJ. °8, entre otras.

acceso a las funciones públicas alumbrado por los principios de mérito y capacidad dista de la igualdad en las reglas de acceso y en el ejercicio de los cargos públicos.

A continuación, nos centraremos en el derecho de acceso a los cargos públicos representativos, pues conforma el objeto del estudio de este Trabajo de Fin de Grado.

### **2.3.2. Titularidad y requisitos: Ciudadanía, nacionalidad y mayoría de edad**

Los titulares del derecho de acceso a los cargos públicos son los ciudadanos en su condición de tales, (*uti cives*), como se desprende del art. 23 de la Constitución Española y de diversas declaraciones del Tribunal Constitucional. La STC 51/1984, de 25 de abril, en su Fundamento Jurídico segundo estimó que: *“Es un derecho que se otorga a los ciudadanos en cuanto tales y, por consiguiente, a las personas individuales. No es un derecho que pueda reconocerse genéricamente a las personas jurídicas.”*<sup>110</sup>.

Asimismo, otras sentencias, como las SSTC 53/1982, de 22 de julio; 5/1983, de 4 de febrero; 23/1983, de 25 de marzo; y 63/1987 de 20 de mayo, excluyen la posibilidad de que entes como los partidos políticos, los grupos parlamentarios o los sindicatos ostenten la titularidad de este derecho fundamental en lugar de los ciudadanos, lo cual tiene una especial relación con la prohibición del mandato imperativo y se desarrollará de forma más extensa en el apartado siguiente.

La idea de ciudadanía se ha configurado principalmente en torno a la nacionalidad, lo que supone el uso de criterios de extranjería para excluir o restringir la titularidad del derecho a las personas extranjeras. Por una parte, la nacionalidad está regulada principalmente en el art. 11 de la Constitución Española<sup>111</sup> y en los artículos 17 a 26 del Código Civil. La previsión

---

<sup>110</sup> STC 51/1984, de 25 de abril.

<sup>111</sup> Art. 11 CE: *“1. La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley.*

*2. Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad.*

constitucional de la nacionalidad conlleva el establecimiento de un contenido indisponible e inmodificable por el legislador, la prohibición de que ningún español de origen pueda ser privado de su nacionalidad, una habilitación al legislador para concertar tratados de doble nacionalidad con los países que hayan tenido vinculación con España, y el reconocimiento de un derecho constitucional que contempla la posibilidad de que, aunque no se reconozcan a los ciudadanos de los Estados con vinculación con España un derecho recíproco, los ciudadanos españoles podrán naturalizarse en dicho país sin perder su nacionalidad de origen. Por otra parte, el art. 13 de la Constitución Española<sup>112</sup> recoge los derechos fundamentales de los extranjeros en España. El apartado primero advierte que los extranjeros son titulares de los derechos y libertades recogidos en el Título Primero de la Constitución Española en los términos que establezcan los Tratados y la ley, no los que prevean los mismos<sup>113</sup>. Sin embargo, se trata de derechos de configuración legal<sup>114</sup>, de manera que el legislador posee cierta disponibilidad de su contenido en función del derecho afectado<sup>115</sup>. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984

---

*3. El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen.”.*

<sup>112</sup> Art. 13 CE: “1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

*2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.*

*3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo.*

*4. La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.”.*

<sup>113</sup> STC 107/1984, de 30 de noviembre, FJ

<sup>114</sup> SSTC 107/1984, de 30 de noviembre, 99/1985, de 30 de septiembre, y ATC 115/1987, de 7 de julio.

<sup>115</sup> STC 107/1984, de 30 de noviembre.



se clasificaron los derechos fundamentales con relación a los extranjeros en tres tipos. Primero, aquellos que pertenecen por igual a extranjeros y españoles, p.ej. el derecho a la vida o a la intimidad. Segundo, aquellos derechos que existen para los extranjeros si así lo disponen los tratados y las leyes. Tercero, aquellos que no pertenecen de modo alguno a los extranjeros, p. ej. derecho de acceso a los cargos y funciones públicas, con la salvedad que establece el segundo apartado del art. 13.2 CE, por la cual solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

La mayoría de edad es un requisito que se exige para ejercer los derechos de sufragio activo y pasivo, puesto que sin capacidad de obrar no se puede disfrutar plenamente de los derechos civiles y políticos. En el ordenamiento español la mayoría de edad civil coincide con la política, dado que el art. 12 de la Constitución Española<sup>116</sup> designa una regla general para todos los efectos del ordenamiento jurídico, que sitúa la mayoría de edad en los dieciocho años, salvo que se estipule una regla más específica. Las únicas dos excepciones son la remisión a la ley del art. 32.2 CE<sup>117</sup> para regular la edad y la capacidad para contraer matrimonio y la afirmación de la Disposición Adicional Segunda que indica que el art. 12 no perjudica a las situaciones amparadas en los derechos forales en el ámbito del derecho privado<sup>118, 119</sup>.

---

<sup>116</sup> Art. 12 CE: “Los españoles son mayores de edad a los dieciocho años.”.

<sup>117</sup> Art. 32.2 CE: “2. La ley regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos.”.

<sup>118</sup> Disposición Adicional Segunda CE: “La declaración de mayoría de edad contenida en el artículo 12 de esta Constitución no perjudica las situaciones amparadas por los derechos forales en el ámbito del Derecho privado.”.

<sup>119</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 36.

### 2.3.3. Partidos políticos y grupos parlamentarios

La titularidad del derecho de acceso a los cargos públicos es ostentada exclusivamente por el ciudadano, que, elegido en elecciones periódicas por sufragio universal, es el que establece y mantiene la relación representativa con los electores. Por ende, se excluye la titularidad del derecho por los partidos políticos o por los grupos parlamentarios. Aunque esta conclusión parece clara y evidente, se discute constantemente en la práctica por el protagonismo de los partidos políticos, los cuales pretenden tener capacidad de decisión sobre el mandato del parlamentario elegido bajo sus siglas.

El primer acercamiento respecto del problema que supone la introducción de los grupos parlamentarios o los partidos políticos en la relación de la representación fue expresado en las sentencias dictadas en relación con el art. 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978, el cual preveía el cese en el cargo público en caso de dejar de pertenecer al partido político correspondiente. En primer lugar, la STC 5/1983, de 4 de febrero, estimó que: *“los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar -y no de ninguna organización como el partido político-, y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho, y no de la voluntad del partido político. En definitiva, y sin perjuicio de las incompatibilidades que pueda regular la Ley, el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido. Los partidos políticos, tal y como establece el art. 6 de la Constitución, ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas.”* Por ende, los únicos titulares del derecho de acceso a los cargos y

funciones públicas son los ciudadanos, de cuya voluntad expresa depende la permanencia de los representantes, sin perjuicio de la trascendental función de los partidos políticos. En este caso el Tribunal aceptó la tesis propuesta por el recurrente e integró la permanencia en el cargo dentro del contenido del derecho fundamental prescrito en el art. 23.2<sup>120</sup>. De manera que la causa prevista por el art. 11. 7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978 vulneraba de forma directa el derecho del representante de acceder a los cargos y funciones públicas. La jurisprudencia sentada en esta sentencia era únicamente aplicable al cargo de Concejal, pero no afectaba al cargo de Alcalde porque su posición dependía de una elección de segundo grado<sup>121</sup>. Las limitaciones propias del recurso de amparo impidieron razonar en torno a la prohibición del mandato imperativo recogido en el art. 67. 2 CE<sup>122</sup>, que tiene una especial relación en este caso, puesto que el art. 11.7 mencionado establecía la posibilidad de que un partido político, federaciones o coaliciones de partidos cesasen de su cargo a un representante político en caso de que dejase de pertenecer a los mismos, y sobre lo que hoy se conoce como disciplina de partido. La STC 5/1983, de 4 de febrero, optó por desestimar la posibilidad de que se erija una relación jurídica de representación tripartita entre representados, representantes y partidos políticos, e incluso una relación bipartita entre representados y partidos políticos, dado que la hipotética titularidad jurídica de la representación de los electores por los partidos políticos pugna contra la consideración de los derechos de representación política como concretos de los ciudadanos, es decir, del sujeto previsto en el art. 23 CE.

---

<sup>120</sup> STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ. °3: *“En primer lugar, que el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido”*.

<sup>121</sup> STC 5/19883, de 4 de febrero, FJ. °5: *“Por ello no se puede afirmar que se haya violado un derecho fundamental susceptible de amparo, ya que no puede entenderse que ha quedado vulnerado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos por sufragio universal, puesto que la elección de Alcalde es de segundo grado.”*.

<sup>122</sup> Art. 67.2 CE: *“Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.”*.

Posteriormente, la STC 10/1983, de 21 de febrero, recalcó la necesidad de entender que sólo son representantes aquellos cuya designación y legitimación resulta de la elección de los ciudadanos y no de los partidos políticos. Según este pronunciamiento, aunque la Constitución Española opte por el mandato libre, se podría discutir la conveniencia del mandato imperativo en manos de los electores y los organismos públicos. Como se enuncia en el Fundamento Jurídico N.º2: *“No es, por el contrario, constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público, la facultad de determinar por sí misma ese cese sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí”*. De acuerdo con este pronunciamiento, el derecho del art. 23.2 protege a los titulares de los cargos públicos frente a una regulación contraria a la naturaleza de la representación y, en caso de que se conculque la igualdad del representante como ciudadano, se afectara al ámbito protegido por el derecho fundamental previsto en el art. 23.1 CE. Asimismo, se añadió que los partidos políticos son *“creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el art. 22. No son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido.”*<sup>123</sup>.

No obstante, es necesario señalar que el Tribunal distinguió ya en la STC 31/1993 entre los casos de expulsión de un candidato de un partido, que contemplan las SSTC 5/ 1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero; y los supuestos de baja voluntaria, mostrando un razonamiento incidental en el que atribuye ciertas consecuencias jurídicas por un comportamiento tráfuga y que apuntan a preservar ciertos intereses de partido dentro de la relación representativa. Esta línea no ha llevado a pronunciamientos posteriores respecto a la pérdida del escaño por abandono o expulsión del grupo parlamentario (sujeto distinto del partido político, pero que es su alter ego dentro de las Cámaras parlamentarias), pero sí podemos decir que han tenido posteriores desarrollos en las sentencias que se han dictado respecto a los

---

<sup>123</sup> STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ.º3

diputados no adscritos, figura que no existe a nivel nacional, pero sí en algunos parlamentos autonómicos, y respecto a los Concejales no adscritos en el ámbito local. El Tribunal Constitucional en varios de sus pronunciamientos<sup>124</sup> viene admitiendo de un modo reiterado que poner freno al transfuguismo político, al cual no define completamente, es una finalidad constitucionalmente legítima. Por lo que se puede justificar que el legislador imponga ciertas limitaciones en el estatus del representante político que se coloque en tal situación. Lo único que resultaría inconstitucional, según esa misma doctrina constitucional, es que algunas de estas medidas legales limitativas entrasen en conflicto con la naturaleza constitucional del cargo representativo, lo cual implica, entre otros rasgos, el no sometimiento del mandato a ningún vínculo jurídico externo y la igualdad en el ejercicio del núcleo de la función representativa.

Por último, hay que señalar también en este apartado que se ha diferenciado entre la titularidad del derecho fundamental y la legitimación para el ejercicio de las acciones que permiten la tutela del derecho fundamental. Por un lado, la titularidad de los derechos de representación política, como se ha indicado previamente, pertenece únicamente a los ciudadanos. Por otro lado, la legitimación para el ejercicio de acciones en defensa de la representación política puede corresponder tanto a las personas naturales como a las jurídicas que invoquen un interés legítimo y directo, como se desprende del art. 162.1 CE, b)<sup>125</sup>. Por este motivo, los Grupos parlamentarios o los partidos políticos pueden asumir colectivamente la defensa de los derechos de sus miembros. Así, el Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimación de los Grupos parlamentarios o de los representantes de las candidaturas y a veces de los partidos, para promover recursos de amparo e impugnar actos lesivos de los derechos fundamentales de sus miembros<sup>126</sup>. Al inicio el Tribunal sostuvo una

---

<sup>124</sup> STC 151/2017, de 21 de diciembre; y STC 159/2019, de 12 de diciembre FJ. 98.

<sup>125</sup> Art. 162.1, b) CE: “1. *Están legitimados: b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.*”.

<sup>126</sup> SSTC 180/1988, de 11 de octubre; 24/1989, de 2 de febrero, y 25/1990, de 19 de febrero.

posición distinta, lo cual se demuestra en la STC 32/1985, de 6 de marzo,: “Antes de adentrarnos en esa consideración, parece necesario precisar que tales derechos (art. 23.2 y art. 14 CE) los ostentan sólo las personas físicas o jurídicas, no los grupos políticos carentes de personalidad, como son las fracciones políticas presentes en un órgano colegiado, y que, en consecuencia, la minoría de uno de tales órganos no puede, en cuanto tal, invocar su infracción, ni acudir para remediarla ante la jurisdicción ordinaria y en consecuencia tampoco ante nosotros en la vía del amparo<sup>127</sup>. Sin embargo, la jurisprudencia posterior no ha reiterado esta doctrina. La relación de representación política que los sufragios activo y pasivo crean se ejerce y mantiene por los representantes individualmente, como candidatos y como representantes de los órganos del Estado, y colectivamente, o sea, dentro de los grupos o formaciones políticas en las que los representantes se integran: candidaturas, listas electorales, grupos parlamentarios, etc.; lo cual no implica un cambio de titularidad jurídica del derecho, que sigue correspondiendo al ciudadano. Así pues, de acuerdo con esta afirmación, se reconoce que el derecho de acceso a los cargos y funciones públicas puede ejercerse de manera colectiva a través de los grupos políticos<sup>128</sup> y se subraya la diferencia entre la titularidad del derecho, que corresponde a los ciudadanos, y la legitimación procesal, que permite que las normas jurídicas asignen ciertas facultades a los grupos parlamentarios o a otras formaciones políticas.

## **2.4. CONTENIDO DEL DERECHO**

### **2.4.1. Acceso**

El objeto del derecho fundamental es el estatuto del cargo representativo, pero este posee una triple dimensión<sup>129</sup>: el libre e igualitario acceso al cargo mediante la elección por sufragio universal ciudadano, la permanencia en el cargo y la defensa frente a ceses ilegítimos para preservar

---

<sup>127</sup> STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ. 03.

<sup>128</sup> SSTC 108/1986, de 29 de julio, y 36/1990, de 1 de marzo.

<sup>129</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 189.

la voluntad popular, y el ejercicio de las facultades traducidas en derechos y deberes<sup>130</sup>. La norma constitucional no prevé expresamente estas tres dimensiones del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos, pero las tres forman parte del mismo y se pueden singularizar con el fin de reseñar su contenido y sus problemas específicos.

Específicamente, el acceso a los cargos públicos representativos constituye la primera vertiente del derecho fundamental<sup>131</sup>. De acuerdo con la STC 71/1989, de 20 de abril, FJ. °4, el derecho de sufragio pasivo que consagra el art. 23.2 de la Constitución *“tiene como contenido esencial asegurar que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores, en quienes reside la soberanía popular, hayan elegido como sus representantes satisfaciendo, por tanto, dicho derecho siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos”*.

Se trata, como dijimos, de aquellos cargos a cuya elección están llamados el conjunto de los ciudadanos en su condición de tales (*uti cives*), y no por su pertenencia a un determinado colectivo. El Tribunal Constitucional en diversas sentencias ha descartado que se encuentre protegida por este derecho la elección de cargos que no son de representación política, como el de miembros de Corporaciones públicas de carácter no territorial como son los Colegios profesionales<sup>132</sup> o el representante de personal al servicio de una Administración Pública<sup>133</sup>.

El art. 6 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general LOREG determina que son elegibles los mayores de edad, que

---

<sup>130</sup> Existen múltiples sentencias, ya que el Tribunal reitera constantemente esta doctrina. Por ejemplo, las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo, confirman esta triple dimensión y las SSTC 44/1995, de 13 de febrero, y 30/1997, de 24 de febrero, sintetizan la jurisprudencia en este sentido.

<sup>131</sup> MARRERO GARCÍA-ROJO, A., *“Artículo 23.1. El derecho a participar en los asuntos públicos y el acceso a cargo público representativo. Comentarios a la constitución Española”*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018 pp. 689.

<sup>132</sup> STC 23/1984, de 20 de febrero.

<sup>133</sup> STC 149/1988, 14 de julio.

poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incursos en alguna de las causas de inelegibilidad. Ya indicamos al referirnos a la titularidad del derecho que la mayoría de edad se alcanza a los 18 años según el artículo 12 de la CE, y que esta otorga plena capacidad de obrar. A su vez, es necesario tener la cualidad de elector, regulada en los artículos 2 y 3 de la LOREG. Primero se exige la inscripción en el censo<sup>134</sup> o la acreditación fehaciente de las condiciones exigibles para ello. Igualmente, se ha admitido la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía o las leyes electorales respectivas exijan la condición de ciudadano de una Comunidad Autónoma para la presentación de candidato a las elecciones autonómicas, la cual se adquiere por la vecindad administrativa en cualquier Municipio de una Comunidad y cuyo fin es procurar cierta homogeneidad de intereses en el ámbito de la Comunidad Autónoma entre el cuerpo electoral y los candidatos<sup>135</sup>. Segundo, es necesario no estar condenado por sentencia judicial firme que como pena principal o accesoria lleve la privación del derecho de sufragio. Tercero, no haber sido declarado expresamente incapaz por sentencia judicial firme. Cuarto, no estar incurso en una causa de inelegibilidad.

El régimen de inelegibilidades supone una restricción del derecho de acceso a los cargos y funciones públicas, cuyo ejercicio se lleva a cabo con los requisitos que señalen las leyes. Hay que partir del art. 70. 1 CE, que prevé que la ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán en todo caso a los componentes del Tribunal Constitucional, a los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo, a los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo, y a los miembros de las Juntas Electorales. Este art. 70.1 CE actúa como umbral mínimo y permite a la ley fijar otras causas. Por tanto, es la Ley Orgánica del Régimen Electoral<sup>136</sup> la que

---

<sup>134</sup> STC 73/1987, de 23 de mayo.

<sup>135</sup> STC 60/1987, FJ. F. º2, 107/190 y 25/1992.

<sup>136</sup> Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.



establece, en desarrollo directo del sufragio pasivo prescrito en el art. 23.2 CE y del art. 70.1 CE antes mencionado, junto a las causas de legales de incapacidad, las causas inelegibilidad.

Las causas de inelegibilidad están previstas de manera general en el artículo 6 de la LOREG e incluyen a una serie de miembros de la Familia Real y de altos cargos y empleos públicos; a los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad por el tiempo que dure la pena o, aunque la sentencia no sea firme, los condenados por delitos de rebelión, terrorismo y otros delitos graves; y a ciertos cargos y funciones públicos no elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción. El art. 7 añade que la calificación de las causas de ilegibilidad procederá el mismo día de la presentación de su candidatura o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones. Asimismo, señala la necesidad de que los Magistrados, Jueces y Fiscales, así como los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policías, en activo, que deseen presentarse a las elecciones, soliciten el pase a la situación administrativa que corresponda.

Además de las causas generales de inelegibilidad previstas por el art. 6 y comunes para todo tipo de elecciones por sufragio universal, existen otras específicas de cada elección en la Ley Orgánica del Régimen General Electoral: el art. 154 para Diputados y Senadores, el art. 177 para las elecciones municipales, el art. 202 para Diputados Provinciales y el art. 210 para los Diputados al Parlamento Europeo. En relación con los diputados y senadores, el art. 154 de la LOREG prevé que son inelegibles para el cargo de Diputado o Senador quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero, los Presidentes y miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, así como los cargos de libre designación de dichos Consejos y los miembros de las Instituciones Autonómicas que por mandato estatutario o legal deban ser elegidos por la Asamblea Legislativa correspondiente; y señala que nadie puede presentarse simultáneamente como candidato al Congreso de los Diputados y al Senado. En adición, cabe añadir que para las elecciones autonómicas los Estatutos de Autonomía pueden establecer también causas de inelegibilidad.

Las causas tipificadas en los anteriores artículos no tienen el carácter de *numerus clausus*, pero su interpretación es restrictiva, no analógica o extensiva<sup>137</sup>. De forma que el legislador goza de cierta libertad para establecer el régimen de inelegibilidades, pero deberá observar que se emplee el rango legal adecuado (reserva de ley)<sup>138</sup> y que se siga un criterio razonable y objetivo con arreglo a la finalidad buscada, dado el carácter limitativo de las causas de inelegibilidad sobre el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas.<sup>139</sup>

En cuanto al procedimiento electoral, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General fija en las Secciones I y II del Capítulo VI del Título Primero I los requisitos para la presentación y proclamación de candidaturas. En primer lugar, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan concurrir a una elección designarán a las personas que deban representarlos ante la Administración electoral, en el tiempo y forma previstos por las disposiciones especiales de esta ley (art. 43.1 LOREG). Estos representantes actúan en nombre de los partidos, federaciones y coaliciones concurrentes a las elecciones (art. 43.2 LOREG) y son representantes de los candidatos incluidos en ellas (art. 43.3 LOREG). Están capacitados para presentar candidatos o listas de candidatos: los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente, las coaliciones constituidas según lo dispuesto en la ley y las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de esta ley (art. 44. 1 LOREG). Los partidos y federaciones que establezcan un pacto de coalición para concurrir conjuntamente a una elección deberán comunicarlo a la Junta competente, en los diez días siguientes a la convocatoria, donde constará la denominación de

---

<sup>137</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos*. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 202.

PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas*. Un Estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Civitas, CIUDAD, 1992. p. 222.

<sup>138</sup> STC 80/1997, de 27 de mayo de 1987.

<sup>139</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos*. *Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 196- 202.

PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas*. Un Estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Civitas, CIUDAD, 1992. pp. 204-229.

la coalición, las normas por las que se rige y las personas titulares de sus órganos de dirección o coordinación (art. 44.2 LOREG). No se permite que ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores pueda presentar más de una lista de candidatos en una circunscripción para la misma elección ni que los partidos federados o coaligados presenten candidaturas en circunscripciones en las que concurren, para idéntica elección, candidatos de las federaciones o coaliciones a que pertenecen (art. 44.3 LOREG). Existe una línea jurisprudencial situada en la STC 68/1987, de 21 de mayo, que sostiene que las irregularidades estatutarias internas a un partido y anteriores al proceso electoral propiamente dicho no son enjuiciables en amparo. Dado que, con anterioridad a la publicación de las candidaturas presentadas, no puede hablarse de candidatos electorales por la Administración y, en caso de que un candidato no haya sido propuesto por el sujeto que posee las facultades para ello, no puede reclamarse tal condición por el mismo. En consecuencia, se acepta la posibilidad de retirar una candidatura por el representante de un partido, federación, coalición o agrupación<sup>140</sup>. Sin embargo, en palabras de Javier García Roca, existen circunstancias que demuestran que esta línea jurisprudencial no es indiscutible, puesto que *“el proceso de selección de candidatos no puede considerarse meramente interno y extraño al Derecho, si no quiere viciarse desde el origen el proceso de configuración democrática de la voluntad estatal”*<sup>141</sup>.<sup>142</sup>

La ley prohíbe en cualquier caso que los partidos políticos, las federaciones o coaliciones de partidos y las agrupaciones de electores presenten candidaturas que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido; teniendo en cuenta la similitud sustancial de sus estructuras, organización y funcionamiento, las personas que los componen, rigen, representan, administran o integran cada una de las candidaturas, la

---

<sup>140</sup> STC 78/1987, de 26 de mayo.

<sup>141</sup> GARCÍA ROCA, J., Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 207.

<sup>142</sup> GARCÍA ROCA, J., Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 207.

procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión (art. 44. 4 LOREG). Además, el art. 44 bis preceptúa el principio de presencia equilibrada<sup>143</sup>, que exige que las candidaturas que se presenten deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento, así como las reglas especiales en casos similares.

Las candidaturas suscritas por los representantes de los partidos, federaciones y coaliciones y por los promotores de las agrupaciones de electores, deberán presentarse ante la Junta Electoral competente entre el decimoquinto y el vigésimo día posteriores a la convocatoria (art. 45 LOREG). El escrito de presentación de cada candidatura deberá expresar claramente la denominación, siglas y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación que la promueve, así como el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella (art. 46.1 LOREG). Este escrito deberá ir acompañado de la declaración de aceptación de la candidatura, así como los documentos acreditativos de sus condiciones de elegibilidad (art. 46.2 LOREG). Si la presentación debe realizarse mediante listas, cada candidatura deberá incluir tantos candidatos como cargos a elegir, y, en su caso, máximo diez candidatos suplentes, con la expresión del orden de colocación tanto de los candidatos como de los suplentes (art. 46.3 LOREG). La presentación de candidaturas deberá realizarse con denominaciones, siglas o símbolos que no induzcan a confusión con los pertenecientes o usados tradicionalmente por otros partidos legalmente constituidos (art. 46.4 LOREG). No pueden presentarse candidaturas con símbolos que reproduzcan la bandera o el escudo de España, o con

---

<sup>143</sup> GARCÍA SORIANO, M.V., *El principio de presencia equilibrada en el art. 44 bis de la LOREG y el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad: análisis crítico de la última reforma de la LOREG*, Universidad de Alicante. Centro de Estudios sobre la Mujer, 2008, pp. 135-154.

GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 207.

denominaciones o símbolos que hagan referencia a la Corona (art. 46.5 LOREG). Con respecto a este asunto, el Tribunal Constitucional ha dicho en la STC 69/1987, de 22 de mayo, que: *“no puede defraudarse, alterando la cabal denominación del Partido [...], ya que la misma está al servicio de una identificación clara y distinta de quien presente la candidatura para que la voluntad política que los sufragios expresen se corresponda, con la mayor fidelidad posible, a la entidad real de quien, a lo largo de la campaña electoral, así los recabe.”* La jurisprudencia constitucional ha tratado en numerosas ocasiones la cuestión de las denominaciones, siglas y símbolos de las candidaturas<sup>144</sup>. A modo de resumen, la jurisprudencia reseña que no es posible presentar una candidatura por un partido político con una denominación que no sea la que oficialmente inscrita en el Registro de Partidos Políticos<sup>145</sup>; que no puede invocarse el art. 49 LOREG para resolver conflictos sobre denominaciones similares inscritas en el Registro de Partidos<sup>146</sup>; que se da preferencia en la solución de conflictos a la denominación de los partidos políticos frente a sujetos electorales como las agrupaciones de electores, federaciones o coaliciones<sup>147</sup>; se reconoce el derecho a gozar de una identificación propia a las federaciones de partidos<sup>148</sup>; que en la resolución de controversias se suele atender a la similitud fonética, gráfica u ortográfica o la semejanza de logotipos o símbolos, en vez de cuestiones ideológicas; y que una misma corriente ideológica puede tener expresión en múltiples sujetos electorales, mientras no induzcan a confusión al elector, puesto que no son exclusivos<sup>149</sup>.<sup>150</sup>

---

<sup>144</sup> Entre otras, SSTC 85/1986, de 25 de junio; 160/1989, de 10 de octubre; 103/1991, de 13 de mayo; 105/1991, de 13 de mayo, 106/1991, de 13 mayo; 107/1991, de 13 mayo, 113/1991, de 20 de mayo; y 114/1991, de 20 de mayo.

<sup>145</sup> STC 69/1989, de 20 de abril.

<sup>146</sup> SSTC 160/1989, de 10 de octubre; y 107/1991, de 13 de mayo.

<sup>147</sup> SSTC 103/1991, de 13 de mayo; 105/1991, de 13 de mayo; y 113/1991, de 20 de mayo.

<sup>148</sup> STC 168/1989, de 16 de octubre.

<sup>149</sup> STC 70/1995, de 11 de mayo; y 75/1995, de 17 de mayo.

La ley establece que ningún candidato puede presentarse en más de una circunscripción ni formar parte de más de una candidatura (art. 46.6 LOREG). Junto al nombre de los candidatos puede hacerse constar su condición de independiente o, en caso de coaliciones o federaciones, la denominación del partido al que cada uno pertenezca (art. 46. 7 LOREG). Las candidaturas presentadas por agrupaciones de electores deberán acompañarse de los documentos que acrediten el número de firmas legalmente exigido para la participación en las elecciones, sin que ningún elector puede dar su firma para la presentación de varias candidaturas (art. 46. 8 LOREG). Las Juntas Electorales competentes entienden diligencia haciendo constar la fecha y hora de presentación de cada candidatura y expiden recibo de la misma y el Secretario otorgará un número correlativo por orden de presentación a cada candidatura y este orden se guardará en todas las publicaciones (art. 46. 9 LOREG). En este sentido, en la STC 61/1997, de 20 de mayo, se resolvió que el orden en que figura un candidato en la lista electoral no menoscaba el derecho fundamental del art. 23.2 CE y era un defecto irrevisable en amparo, ya que todos los candidatos son igualmente elegibles<sup>151</sup>.<sup>152</sup>

A propósito de la publicación, las candidaturas presentadas deberán ser publicadas el vigésimo segundo día posterior a la convocatoria en la forma establecida por las disposiciones especiales de la LOREG (art. 47.1 LOREG). Dos días después, las Juntas Electorales competentes comunican a los representantes de las candidaturas las irregularidades, apreciadas en ellas de oficio o denunciadas por otros representantes. El plazo para la subsanación es de cuarenta y ocho horas (art. 47.2 LOREG). Las Juntas Electorales

---

<sup>150</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 207-209.

<sup>151</sup> Conforme a Javier García Roca: "el Tribunal asume un juicio de igualdad formal ante la ley que va siempre luego a mantener; garantizar la aplicación general de las mismas normas a todos los candidatos y aplicar la prohibición de manejo de criterios sospechosos de discriminación sin fundamento bastante para ello".

<sup>152</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 209-210.

competentes realizarán la proclamación de candidatos el vigésimo séptimo día posterior a la convocatoria (art. 47.3 LOREG). No procederá la proclamación de candidaturas que incumplan los requisitos señalados anteriormente o los que establecen las disposiciones especiales de esta Ley (art. 47.4 LOREG). Las candidaturas proclamadas deberán ser publicadas el vigésimo octavo día posterior a la convocatoria, en la forma establecida por las disposiciones especiales de esta Ley (art. 47.5 LOREG). Las candidaturas no pueden ser objeto de modificación una vez presentadas, salvo en el plazo habilitado para la subsanación de irregularidades previsto en el artículo anterior y solo por fallecimiento o renuncia del titular o como consecuencia del propio trámite de subsanación (art. 48.1 LOREG). El Tribunal precisó que el concepto de irregularidad equivale a “incumplimiento” de los requisitos legales<sup>153</sup>. Pese a esta limitación, la jurisprudencia constitucional interpreta las irregularidades de la forma más favorable al derecho fundamental<sup>154</sup>. Cuando se trate de listas de candidatos, las bajas que se produzcan después de la proclamación se entenderán cubiertas por los candidatos sucesivos y, en su caso, por los suplentes (art. 48.2 LOREG). La ausencia de suplentes es una irregularidad subsanable que hace la candidatura incompleta, por lo que los obstáculos a la misma son revisables en amparo<sup>155</sup>. Asimismo, se reconoce la posibilidad de rectificar el nombramiento de un Administrador electoral, que era al mismo tiempo candidato, como causa de incompatibilidad<sup>156</sup> y se establece como una irregularidad subsanable la aportación de la certificación de inscripción en el censo y del certificado de antecedentes penales requerido<sup>157</sup>.<sup>158</sup>

---

<sup>153</sup> STC 104/1991, de 13 mayo, FJ. 04.

<sup>154</sup> En la STC 59/1987, , de 19 de mayo, FJ. 04, se determinó que no podía admitirse una contraposición entre irregularidades y defectos sustantivos, pues no contaba con base legal y suponía un desconocimiento del principio interpretativo de la legalidad en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental. Otras sentencias que lo demuestran son las SSTC 76/1987, de 25 de mayo, FJ. 02; y 86/1987, de 28 de enero, FJ. 03.

<sup>155</sup> SSTC 59/1987, de 21 de enero, y 86/1987, de 28 de enero.

<sup>156</sup> STC 76/1986, de 9 junio.

<sup>157</sup> SSTC 73/ 1987, de 21 de enero, y 86/1987, de 28 de enero.

El art. 49 de la LOREG regula el régimen de recurso judicial único ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo contra la denegación de la proclamación de una candidatura o contra la exclusión de cualquiera de los candidatos presente en los acuerdos de proclamación de las Juntas Electorales. Tras la aprobación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se reconoce expresamente la competencia de los Juzgados Contencioso- Administrativos para conocer sobre las proclamaciones de candidaturas (art. 8.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). El plazo para interponer el recurso contencioso-electoral es de dos días y comienza a partir de la publicación de los candidatos proclamados de las candidaturas, sin perjuicio de la preceptiva notificación al representante de aquel o aquellos que hubieran sido excluidos. La resolución judicial, que habrá de dictarse en los dos días siguientes a la interposición del recurso, tiene carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional. El amparo deberá solicitarse en el plazo de dos días y el Tribunal Constitucional deberá resolver sobre el mismo en los tres días siguientes. Ambos recursos se tratarán de forma más extensa en el subapartado relativo a la jurisdicción competente.<sup>159</sup>

Acerca de la campaña electoral, es preceptivo que exista una igualdad de oportunidades durante su desarrollo, la cual permita a los sujetos de la campaña electoral, los partidos y aquellas formaciones sociales que presentan las candidaturas gozar de los derechos y ventajas que las leyes electorales les otorgan. El art. 50.2 de la LOREG acoge el conjunto de actividades lícitas que pueden llevar a cabo los candidatos, los partidos, las federaciones, las coaliciones o las agrupaciones con el fin de captar el sufragio. Algunas de las ventajas que la ley concede son las reservas de lugares especiales, públicos y gratuitos por parte de los Ayuntamientos para colocar carteles y celebrar actos de campaña (art. 55 LOREG), lugares que se distribuyen equitativamente por la

---

<sup>158</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 201-214.

<sup>159</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 203-207.



Junta Electoral de la Zona (art. 56.1); la utilización de medios de comunicación de titularidad pública de forma que todas las candidaturas dispongan de igual superficie y análoga utilidad en cada uno de los emplazamientos disponibles (art. 59 y 60 LOREG); o la previsión de mecanismos que aseguran la neutralidad informativa y el pluralismo de los medios de titularidad pública en el periodo de campaña electoral y contra cuyo incumplimiento es posible plantear recurso (art. 66 LOREG) o la ordenación de un específico derecho de rectificación (art. 68 LOREG).<sup>160</sup>

Respecto al sistema electoral, la STC 75/1985, de 21 de junio, FJ. 03, estima que del precepto 23.2 de la Constitución Española no se desprende la exigencia de un determinado sistema electoral o de un determinado mecanismo, puesto que el principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas. De manera que se confiere al legislador un amplio margen de libertad para configurarlo, ya que el art. 23.2 establece una igualdad en la ley o dentro del sistema electoral. En este contexto, el Tribunal Constitucional ha interpretado reiteradamente desde la STC 75/1985, de 21 de junio, que la previsión legal de las barreras electorales no es discriminatoria ni inconstitucional, dado que se aplica a todas las candidaturas por igual y de manera proporcional con el fin de impedir que la representación sea fragmentaria en exceso. En este sentido, se ha confirmado la constitucionalidad de las barreras electorales en múltiples pronunciamientos, como las SSTC 71/1989, de 20 de abril, 193/1989, de 16 de noviembre, y 265/1993, de 26 de julio. El criterio empleado por la jurisprudencia constitucional para determinar si un criterio es adecuado es la representación proporcional, que, en el caso del Congreso, basta con que se asegure una representación ajustada a la entidad real del partido político o formación social, sin necesidad de que sea matemática<sup>161</sup>. <sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 214-216.

<sup>161</sup> STC 40/1981, de 18 de diciembre.

<sup>162</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 216-222.

En torno a la proclamación de electos y las irregularidades invalidantes de la elección y deducibles en amparo, la validez de las actas electorales está sometida al control judicial de conformidad con el art. 70.2 CE<sup>163</sup>. La Constitución vigente optó por un modelo plenamente judicializado de control de la regularidad de las elecciones a las Cortes Generales, ya presente en el Real Decreto- ley 20/1997, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales<sup>164</sup>. En opinión de Javier García Roca, debería abrirse paso a la consideración de esta actividad de control de la regularidad de las elecciones como una función jurisdiccional, puesto que el conocimiento de las mismas pertenece a los órganos judiciales porque se trata de una actividad materialmente jurisdiccional<sup>165</sup>. De conformidad con la STC 131/1990, de 16 de julio, *“la Sala de lo Contencioso-Administrativo debe procurar, en primer término, averiguar con todos los medios probatorios a su alcance la realidad de lo ocurrido en las Mesas en las que se hayan denunciado irregularidades, al objeto de poder determinar con un razonable margen de seguridad el sentido de los votos correspondientes a las mismas.”*. Sin embargo, existe un problema en torno al solapamiento entre las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativo, debido a que algún caso el Tribunal Constitucional ha afirmado la posibilidad de que el Tribunal Constitucional revise en amparo la validez de las actas<sup>166</sup>. No obstante, como propone García Roca, es necesario encontrar

---

<sup>163</sup> Art. 70. 2 de la Constitución Española: *“La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral.”*

<sup>164</sup> En los artículos 33 y ss.

<sup>165</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 224.

<sup>166</sup> STC 27/1990, de 22 de febrero, FJ. °3,: *“Si bien el art. 70.2 de la Constitución establece que «la validez de los actos y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral», ni este precepto constitucional, ni ningún otro, excluye la revisión que puede realizar este Tribunal en el recurso de amparo previsto en el art. 53.2 de la Constitución para ofrecer a los derechos fundamentales susceptibles del mismo la protección exigible para su plena efectividad. Y es que, como declaró este Tribunal en una de sus primeras Sentencias, «nada que concierna al*

criterios para establecer límites por la confusa frontera entre la legalidad electoral y las cuestiones de relevancia constitucional, dado el carácter del derecho previsto en art. 23.2 CE como de configuración legal. Para ello, afirma que no debe caber en amparo una plena revisión de los hechos que se adentre en extremos del escrutinio y en la revisión que corresponde a los Tribunales Contencioso- Administrativos, aunque sea partiendo de las irregularidades; y que tampoco puede traducirse el enjuiciamiento constitucional en una interpretación de las normas electorales, con el fin de efectuar una labor casacional o de unificación de doctrina. El cumplimiento de las reglas de elección se puso desde un primer momento en relación directa con la igualdad en el acceso al derecho fundamental y con otros valores democráticos<sup>167</sup>. Por ende, se exige el cumplimiento escrupuloso de las reglas de elección mediante un criterio cuantitativo y otro cualitativo<sup>168</sup>. El criterio cuantitativo tiene el fin de resolver si las irregularidades denunciadas condicionaron o no el resultado de la elección y el criterio cualitativo está dirigido a constatar si la interpretación o motivación judicial ofrecida acerca de las irregularidades era arbitraria, inexistente o fundada en un error manifiesto o notorio<sup>169</sup>. En lo que atañe a las elecciones generales a las Cortes y a las elecciones al Parlamento Europeo, el Tribunal competente para la resolución de recursos contencioso-electorales es el Tribunal Supremo, mientras que en las elecciones autonómicas o locales los tribunales competentes son los Tribunales Superiores de Justicia de cada Comunidad Autónoma.<sup>170</sup>

---

*ejercicio por los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce, podrá considerarse nunca ajeno a este Tribunal» (STC 26/1981, 17 de julio, fundamento jurídico 14).".*

<sup>167</sup> Primero, con la STC 21/1984, de 16 de febrero, y, posteriormente, se reiteró en las SSTC 169/1987, de 29 de octubre, 38/1989, de 15 de febrero, 71/1989, de 20 de abril, 78/1989, de 3 de mayo, y 79/1989, de 4 de mayo.

<sup>168</sup> Como deja claro la STC 71/1989, de 20 de abril.

<sup>169</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 229.

<sup>170</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 222- 232.

#### **2.4.2. Adquisición de la condición de parlamentario**

Al igual que hacen los reglamentos parlamentarios autonómicos para sus diputados, los reglamentos parlamentarios configuran varios requisitos para adquirir la condición de parlamentario. El artículo 20 del Reglamento del Congreso, establece tres requisitos para que el diputado proclamado electo adquiera la condición plena de Diputado: 1) presentar en la Secretaría General la credencial expedida por el órgano correspondiente de la Administración electoral, 2) cumplir su declaración de actividades en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, 3) prestar, en la primera sesión del Pleno, la debida diligencia para que asista a la promesa o juramento de acatar la Constitución. En adición, indica que 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, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca. Por otra parte, el art. 12 del Reglamento del Senado fija sólo dos requisitos para la perfección de la condición de Senador: 1) presentar la credencial dentro de los treinta días siguientes a su expedición, según corresponda, por la Junta Electoral Provincial o por la Comunidad Autónoma. No obstante lo anterior, la Cámara podrá ampliar dicho plazo en caso de enfermedad o de imposibilidad física; y 2) prestar el juramento o promesa de acatamiento, bien en el acto de la constitución definitiva, bien en caso de enfermedad o de imposibilidad física, en una sesión posterior o mediante documento fehaciente dentro de los tres meses siguientes a la presentación de su credencial. Sin embargo, en su artículo 1 también exige que junto a la credencial los Senadores presenten la declaración de bienes y actividades. Igualmente, prevé que hasta que no se haya perfeccionado su condición, los Senadores electos y los designados por las Comunidades Autónomas no devengarán derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara.

Acerca de la declaración de actividades, el art. 157.1 de la LOREG establece que el mandato de los Diputados y Senadores se ejercerá en régimen de dedicación absoluta en los términos previstos en la Constitución y en esta misma ley. Por consiguiente, el mandato de los Diputados y Senadores

será incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarios o cualquier otra forma (art. 157.2 LOREG). En especial, la condición de Diputado y Senador es incompatible con el ejercicio de la función pública y con el desempeño de cualquier otro puesto que figure al servicio o en los presupuestos de los órganos constitucionales, de las Administraciones Públicas, sus Organismos y entes públicos, empresas con participación pública directa o indirecta, mayoritaria, o con cualquier actividad por cuenta directa o indirecta de los mismos (art. 157. 3 LOREG). No obstante, se excluyen los Profesores Universitarios, cuyas actividades no afecten a la dirección y control de los servicios (art. 157.4 LOREG). En cualquier caso, los Diputados y Senadores no podrán percibir más de una remuneración con cargo en los presupuestos del sector público ni optar por percepciones correspondientes a puestos incompatibles, sin perjuicio de las dietas e indemnizaciones que en cada caso corresponda por los compatibles (art. 158. 1 LOREG). El art. 159 LOREG recoge las incompatibilidades del mandato de los Diputados y Senadores con la realización de actividades privadas, que incluyen las actividades de gestión, defensa, dirección o asesoramiento ante cualesquiera Organismos o Empresas del sector público estatal, autonómico o local; o la actividad de contratista o fiador de obras, servicios, suministros, entre otras muchas. Con arreglo a las incompatibilidades anteriores, el art. 160.1 de la LOREG establece que *“Los Diputados y Senadores, con arreglo a las determinaciones de los respectivos Reglamentos de las Cámaras, están obligados a formular declaración de todas las actividades que puedan constituir causa de incompatibilidad conforme a lo establecido en esta Ley Orgánica y de cualesquiera otras actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, así como de sus bienes patrimoniales, tanto al adquirir como al perder su condición de parlamentarios, así como cuando modifiquen sus circunstancias.”*. Las declaraciones sobre actividades y bienes se formularán por separado conforme a los modelos aprobados por las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta y se inscribirán en un Registro de Intereses, constituido en cada una de las propias Cámaras bajo la dependencia

directa de sus respectivos Presidentes (art. 160.2 LOREG). El contenido de esta declaración incluirá: a) cualesquiera actividades que se ejercieren y que puedan constituir causa de incompatibilidad, conforme al número 2 del artículo 159 LOREG; b) las que, con arreglo a la Ley, puedan ser de ejercicio compatible, y c) en general, cualesquiera actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos. El contenido del Registro de Intereses tendrá carácter público y las Mesas de las Cámaras acordarán el procedimiento para asegurar su publicidad. La instrucción y resolución de todos los procedimientos relativos al Registro de Intereses corresponderá al Presidente de cada Cámara, salvo en algunos casos previstos expresamente. El Pleno de la Cámara resolverá sobre las posibles incompatibilidades, a propuesta de la Comisión correspondiente, que deberá ser motivada y, en el supuesto de actividades privadas, basarse en los casos previstos en el art. 159.2, y, si declara la incompatibilidad, el parlamentario deberá optar entre el escaño y el cargo, actividad, percepción o participación incompatible. En el caso de no ejercitarse la opción, se entiende que renuncia al escaño (art. 160.3 LOREG). Declarada por el Pleno correspondiente la reiteración o continuidad en las actividades a que se refiere el apartado a) o en la prestación de servicios a que alude el apartado d), ambos del número 2 del artículo 159 LOREG, la realización ulterior de las actividades o servicios indicados llevará consigo la renuncia al escaño, a lo que se dará efectividad en la forma que determinen los Reglamentos de las Cámaras (art. 160.4 LOREG). Dos sentencias relevantes en este sentido son la STC 72/1984, de 12 de junio, que declaró inconstitucional la Ley Orgánica sobre incompatibilidad de diputados y senadores al considerar que sólo pueden ser reguladas las causas de incompatibilidad e inelegibilidad por ley electoral, y la STC 19/1991, de 31 de enero, que permitió utilizar la Ley 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública para regular la incompatibilidad del desempeño de funciones públicas y la condición de Diputado o Senador.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> ALVAREZ CONDE, E. *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Francesc Pau I VALL (Coord.), Aranzadi, Barcelona, 1997, pp. 270.

En este momento del análisis del contenido del derecho, en lo que se refiere en concreto al acceso al cargo, nos vamos a centrar en la cuestión de prestación de promesa o juramento de acatar la Constitución. Esta ha sido una de las cuestiones que ha sido analizada en mayor profundidad por parte del intérprete de la Constitución. Una de las primeras problemáticas que se suscitan es la de la constitucionalidad del establecimiento del acatamiento. Por un lado, existen opiniones doctrinales contrarias al acatamiento<sup>172</sup>, que lo entienden como un acto simbólico que carece de utilidad o una cuestión de escasa operatividad y eficacia. Por otro lado, existen opiniones doctrinales favorables al acatamiento<sup>173</sup>, que propugnan la conformidad parcial con el texto constitucional, la posibilidad de crítica al mismo o la propaganda dirigida a su cambio, siempre que se sigan procedimientos democráticos; y existen algunos autores que rechazan un reconocimiento en blanco de la Constitución<sup>174</sup>. Algunos países han optado por eliminar la obligación de juramento y promesa,

---

<sup>172</sup> APARICIO PÉREZ, M.A, “El acatamiento a la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre y 16 de diciembre de 1983”, *Revista Jurídica de Cataluña*, 1985, núm. 4, pp. 169-200.

RUIZ LAPEÑA, R., *El juramento de los parlamentarios. Seminario de profesores de la Facultad de Derecho sobre La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Institución San Fernando El Católico, Zaragoza, 1985, pp. 375-389.

ALVAREZ CONDE, E. *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Francesc Pau I Vall (Coord.), Aranzadi, Barcelona, 1997, p. 263.

<sup>173</sup> SANTAOLALLA, F. “El juramento y los reglamentos parlamentarios (Comentario a la STC 119/1990, de 21 de junio)”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, sept-dic, 1990, pp. 149-159.

ALVAREZ CONDE, E. *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Francesc Pau I Vall (Coord.), Aranzadi, Barcelona, 1997, p. 263.

<sup>174</sup> SCHMITT, K., “Teoría de la Constitución”, Alianza Universidad, Madrid, 1982, p. 51.

ALVAREZ CONDE, E. *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Francesc Pau I Vall (Coord.), Aranzadi, Barcelona, 1997, p. 263.

entre los que se encuentra, Italia, Francia y Finlandia. Mientras que otros países continúan obligando al acatamiento, entre los que destacan Austria, Dinamarca, Grecia, Reino Unido, Bélgica y Suiza. Por su parte, algunos parlamentos autonómicos no exigen el acatamiento, como son las Comunidades Autónomas de Murcia, Castilla- La Mancha, Cataluña y el País Vasco. En cambio, el resto de parlamentos autonómicos exigen la promesa o juramento, este es el caso de Aragón, Baleares, Andalucía, Madrid, La Rioja, Valencia, Castilla y León, Galicia y Asturias. El Tribunal Constitucional desde la STC 101/1983, de 18 de noviembre, aceptó la constitucionalidad del acatamiento, considerándolo un deber implícito del art. 9.1 CE<sup>175</sup>. Además, no lo concibe como una adhesión ideológica a todo su contenido, sino como el respeto a las reglas y cauces previstos<sup>176</sup>. De igual forma, en la STC 119/1990, de 21 de junio, niega que el acatamiento sea una vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE).

Respecto a su formalismo, de acuerdo con la STC 122/1983, de 16 diciembre, en la cual se asimila la fidelidad al acatamiento para evitar la inconstitucionalidad, y con las SSTC 119/1990, de 21 de junio, y 74/1991, de 8 de abril, el Tribunal acepta la utilización de diversas fórmulas para prestar el juramento o la promesa. Considera 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 art. 23.2 C.E. 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

---

<sup>175</sup> Art. 9.1 de la Constitución Española: “*Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*”.

<sup>176</sup> STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ. 3.º: “*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, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (arts. 30 y 31, entre otros), 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 [...]*”.



representar o perseguir ideales políticos diversos de los encarnados por la Constitución. No obstante, no acepta cualquier fórmula, según la STC 119/1990, de 21 de junio, FJ. °4, no puede acompañarse de “*cláusulas o expresiones que de una u otra forma, varíen, limiten o condicionen su sentido propio, sea cual fuese la justificación invocada para ello*”.

El Tribunal Constitucional ha vuelto nuevamente a pronunciarse sobre este requisito para adquirir la condición plena de parlamentario en varias de sus últimas sentencias, entre las que podemos citar la STC 142/2023, de 24 de octubre y la STC 65/2023, de 6 de junio, dictadas en recursos de amparo interpuestos por parlamentarios que consideraban vulnerado su derecho como consecuencia de la aceptación por la Presidencia de la Cámara de fórmulas de juramento o promesas de otros parlamentarios que consideraban que no eran compatibles con la doctrina del Tribunal. Sin embargo, en ellas el Tribunal señala que entra en el fondo del asunto solamente para analizar si existe realmente una vulneración del derecho del artículo 23.2 de la CE. Concluyendo el Tribunal que los demandantes de amparo no han identificado ninguna limitación o incidencia de la decisión impugnada en el núcleo esencial de su *ius in officium*, lo cual es suficiente para desestimar el recurso de amparo sin entrar en la corrección de las fórmulas efectuadas.

Finalmente, cabe reseñar que en la STC 119/1990, de 21 de junio, FJ. °3, el Tribunal consideró que el incumplimiento del acatamiento sólo priva del ejercicio de las funciones de diputado no la condición como tal. En consecuencia, se priva de algunas funciones a los diputados que no acatan el texto constitucional. A pesar de todo lo anterior, el elevado número de sentencias no ha agotado el tema, ya que las fórmulas de acatamiento son inagotables.<sup>177</sup>

#### **2.4.3. Ejercicio del cargo público. El *ius in officium***

La atribución de la condición de parlamentario a un ciudadano comporta la asunción de una peculiar situación jurídica con un régimen jurídico propio. El

---

<sup>177</sup> ALVAREZ CONDE, E. *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Francesc Pau I VAIL (Coord.), Aranzadi, Barcelona, 1997, pp. 262-270.

status de los parlamentarios viene regulado por el ordenamiento interno de la Cámara correspondiente, que se elabora libremente por ella en virtud del principio de autonomía parlamentaria, que puede ser modificado y que configura una fuente de derechos, deberes y limitaciones para los mismos.

La jurisprudencia constitucional ha ido desarrollando el estatuto de los parlamentarios con el fin de preservar el derecho fundamental del art. 23.2 CE, dada su naturaleza de derecho de configuración legal, y considerando a los Reglamentos parlamentarios como la fuente normativa a la que le corresponde la regulación de las facultades de los parlamentarios. En este sentido, la STC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ. 5, sostiene que: *“El derecho fundamental del art. 23.2 es un derecho de configuración legal, como inequívocamente se dice en el texto de este precepto, y esa configuración comprende los Reglamentos parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan; de tal suerte que una vez conferidos dichos derechos por la norma reglamentaria pasan a formar parte del status propio del cargo de parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal, al amparo del art. 23.2, y en cuanto contenido del ius in officium que los recurrentes consideran ilegítimamente constreñido (SSTC 161/1988, fundamento jurídico 4.º; 181/1989, fundamento jurídico 4.º; 36/1990, fundamento jurídico 2.º, etc.).”*<sup>178</sup>

La cuestión ahora es determinar cuáles son los derechos, deberes, y facultades de los parlamentarios que forman parte del contenido del derecho regulado en el artículo 23.2 CE. Se ha precisado por el Tribunal Constitucional que el art. 23.2 CE no consagra un derecho al respeto de todas y cada una de las prescripciones de los reglamentos parlamentarios, con la consecuencia de que el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, sólo podrá considerarse violado si las contravenciones de las normas internas de las Asambleas afectan al núcleo de los derechos y facultades de los representantes o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el

---

<sup>178</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 251-253.

ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno<sup>179</sup>. Esta doctrina constitucional, si bien parece clara, como iremos viendo de acuerdo con la jurisprudencia que va dictando el Tribunal Constitucional, va a generar múltiples dudas sobre qué derechos o facultades de los parlamentarios están integrados en el contenido del derecho.

Previamente a ver los derechos concretos de los parlamentarios, se van a señalar las funciones de las Cámaras y las prerrogativas de los parlamentarios, haciendo referencia también a cuáles ha ido integrando el Tribunal Constitucional dentro del núcleo esencial del derecho fundamental.

En primer lugar, el art. 66.1 de la Norma Fundamental encomienda a las Cortes Generales tres funciones específicas: ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar sus presupuestos y controlar la acción del Gobierno. Primero, la función legislativa es la concreta facultad jurídica que habilita para el ejercicio de la función de elaborar leyes<sup>180</sup>. Con arreglo a la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ. °11, su objeto es *“la producción de normas dirigidas a la ordenación justa y racional de la comunidad”*, por el cual se hace realidad el principio de toda democracia representativa, es decir, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico<sup>181</sup>. A través de esta función, *“las Cortes Generales ostentan la competencia sobre las competencias en el seno del ordenamiento estatal por referencia al conjunto de sus Instituciones centrales”*<sup>182</sup>. Así pues, se trata de la función a través de la cual se construye la voluntad del Estado y cuya extensión es únicamente limitada por la Constitución. De forma que *“la actividad legislativa queda fuera de las previsiones de este precepto constitucional (art. 106.2 CE) que está referido al derecho de los particulares a ser indemnizados por las lesiones que sufran «a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos», concepto éste en*

---

<sup>179</sup> SSTC 159/2019, de 12 de diciembre, FFJJ. °4 y °5; 137/2021, de 29 de junio, FJ. °4; 35/2022, de 9 de marzo, FJ. °2, o 38/2022, de 11 de marzo, FJ. °4.

<sup>180</sup> ALVAREZ CONDE, E. Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau I Vall (Coord.), Aranzadi, Barcelona, 1997, p. 485.

<sup>181</sup> STC 24/1990, de 15 de febrero.

<sup>182</sup> STC 45/1986, de 17 de abril, FJ. °4.

*el que, obviamente, no cabe comprender la función del legislador.*<sup>183</sup>. El Tribunal Constitucional defiende la libre apreciación del legislador en cada caso concreto<sup>184</sup> o un amplio margen de libertad de configuración<sup>185</sup>, puesto que no existe un requisito formal que imponga una determinada estructura a las leyes<sup>186</sup>. No obstante, la Constitución contiene numerosos preceptos que suponen una gran limitación al legislador, como se ha indicado en el apartado relativo a la condición de derecho de configuración legal. El propio Tribunal ha reconocido la competencia del Gobierno para dictar normas con rango de ley, bien por delegación de las Cortes o bien mediante Decretos Leyes (art. 86.1 CE<sup>187</sup>)<sup>188</sup>. En este contexto, es necesario mantener la separación entre ambos poderes con el objetivo de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de un poder en las funciones de otro<sup>189</sup>.<sup>190</sup>

Segundo, la función presupuestaria, esta se ejercita mediante la aprobación de una ley formal, pero se diferencia de forma expresa de la potestad legislativa por el art. 66. 2 CE, dado que, como indica el Tribunal Constitucional en la STC 27/1981, de 20 de julio, es una “*competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa*”. Esta ley de carácter singular tiene un contenido predeterminado y delimitado por la Constitución,

---

<sup>183</sup> STC 70/1988, de 19 de abril, FJ. °3.

<sup>184</sup> STC 158/1993, de 6 de mayo, FJ. °5.

<sup>185</sup> STC 16/1994, de 20 de enero, FJ. °3.

<sup>186</sup> STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ. °10.

<sup>187</sup> Art. 86.1 CE: “*En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.*”.

<sup>188</sup> SSTC 51/1982, de 19 de julio, y 29/1982, de 31 de mayo.

<sup>189</sup> ALVAREZ CONDE, E. Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau I VaLL (Coord.), Aranzadi, Barcelona, 1997, p. 486.

<sup>190</sup> ALVAREZ CONDE, E. Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau I VaLL (Coord.), Aranzadi, Barcelona, 1997, pp. 483-490.

cuya función es la de autorizar los gastos del sector público estatal durante un año y estimar los ingresos que se prevén recaudar en el mismo periodo. La necesidad de que el presupuesto estatal se apruebe mediante una ley formal responde a la exigencia de que los ciudadanos determinen el volumen y el destino de los gastos públicos. El art. 32 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria define los Presupuestos Generales como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal. La iniciativa presupuestaria corresponde al Gobierno, quien elabora el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, cuyo examen, enmienda y aprobación corresponde a las Cortes Generales. Esta ley tiene un contenido mínimo, necesario e indispensable que está constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, sin la cual no se podría calificar de Ley de Presupuestos. Su aprobación debe ser anual, antes del comienzo del ejercicio económico al que vaya a aplicarse, puesto que, si no se aprueba, se prorrogarán los del año anterior.<sup>191</sup>

Tercero, la función de control de la acción del Gobierno comporta la inspección y fiscalización de la actuación del Gobierno, con base en la posición de preponderancia de las Cortes respecto del Gobierno, como órgano directamente legitimado por el pueblo<sup>192</sup>. Dado que el Poder Ejecutivo emana del Poder Legislativo y debe contar con la confianza de este para desempeñar su función y ya que existen mecanismos para comprobar que esta relación de confianza se mantiene, hay que distinguir entre dos tipos de control. Por un

---

<sup>191</sup> MATÍA PORTILLA, E., DUEÑAS CASTRILLO, A.I., DURÁN ALBA, J.F., “Las Cortes Generales (III): las funciones parlamentarias”, *Lecciones de Derecho Constitucional II*, Alfredo Allué Buiza, Paloma Biglino Campos (Coord.), Aranzadi, 2ª Edición, 2018 pp. 167-168.

<sup>192</sup> “Aunque, en el parlamentarismo racionalizado y en la democracia absolutamente mediatizada por los partidos políticos en la que vivimos, la supremacía política real la ostenta hoy indiscutiblemente el Poder Ejecutivo”- MATÍA PORTILLA, E., DUEÑAS CASTRILLO, A.I., DURÁN ALBA, J.F., “Las Cortes Generales (III): las funciones parlamentarias”, *Lecciones de Derecho Constitucional II*, Alfredo Allué Buiza, Paloma Biglino Campos (Coord.), Aranzadi, 2ª Edición, 2018 pp. 175.

lado, el control-responsabilidad, que tiene por finalidad verificar que el Ejecutivo sigue contando con la confianza del Parlamento que necesita para gobernar. Este control está dirigido principalmente sobre las personas que son titulares del Poder Ejecutivo y compete exclusivamente al Congreso de los Diputados (art. 108 CE<sup>193</sup>), que lo ejercita a través de los mecanismos previstos en la Constitución: la cuestión de confianza (art. 112 CE<sup>194</sup>) y la moción de censura (art. 113 CE<sup>195</sup>). Por otro lado, el control- fiscalización, que tiene por objeto las actuaciones del Poder Ejecutivo y carece de consecuencias jurídicas. Ambas Cámaras son competentes para llevar a cabo este control. Algunos de los instrumentos de control están previstos en la Constitución: las solicitudes de información al Gobierno de las Cámaras y de sus Comisiones (art. 109 CE) o las peticiones de comparecencia antes las mismas de los miembros del Gobierno (art. 110. 1 CE) o la creación de Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público (art. 76 CE), además de los creados por los Reglamentos parlamentarios.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Art. 108 de la Constitución Española: “*El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.*”.

<sup>194</sup> Art. 112 CE: “*El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados.*”.

<sup>195</sup> Art. 113 de la Constitución Española: “*1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.*

*2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.*

*3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.*

*4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.*”.

<sup>196</sup> MATÍA PORTILLA, E., DUEÑAS CASTRILLO, A.I., DURÁN ALBA, J.F., “Las Cortes Generales (III): las funciones parlamentarias”, *Lecciones de Derecho Constitucional II*, Alfredo Allué Buiza, Paloma Biglino Campos (Coord.), Aranzadi, 2ª Edición, 2018 pp. 174-176.

En segundo lugar, se reconoce a los parlamentarios una serie de prerrogativas individuales<sup>197</sup>, entendidas como excepciones al régimen jurídico común para los ciudadanos. La finalidad de las prerrogativas es garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria. Por eso, no son derechos propios que se integren en el patrimonio jurídico de los parlamentarios, sino garantías vinculadas al ejercicio de la función parlamentaria. Es por ello por lo que la doctrina afirma que no se puede renunciar a las mismas. El art. 71 CE<sup>198</sup> reconoce a los diputados y senadores la inviolabilidad, la inmunidad y el aforamiento. La inviolabilidad implica que los diputados y senadores son jurídicamente irresponsables por los votos emitidos y las opiniones manifestadas, tanto de palabra en el curso de los debates como por escrito en el ejercicio de las iniciativas parlamentarias, en el ejercicio de sus funciones. Esta prerrogativa es absoluta y se extiende a todos los ámbitos jurídicos. Sin embargo, cubre las actuaciones de los parlamentarios cuando participan en los actos parlamentarios de cualquiera de los órganos de las Cámaras. También cubre la reproducción de las opiniones manifestadas en actos parlamentarios en publicaciones oficiales de las Cortes Generales y en los medios de comunicación. Asimismo, quedan protegidas por el ámbito de la inviolabilidad las declaraciones manifestadas por el parlamentario fuera de las sesiones parlamentarias cuando se limiten a repetir las efectuadas dentro de ellas. En cuanto a la extensión temporal, se prolonga más allá del mandato parlamentario, incluso después de la pérdida de la condición de parlamentario. En virtud de la inmunidad, los parlamentarios solo podrán ser detenidos en

---

<sup>197</sup> A las Cámaras parlamentarias se les reconocen como prerrogativas colectivas la inviolabilidad (art. 66. 3 CE) y la autonomía parlamentaria (art. 72.1 CE).

<sup>198</sup> Art. 71 de la Constitución Española: “1. *Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.*

2. *Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.*

3. *En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*

4. *Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.”.*

caso de delito flagrante y no podrán ser inculcados o procesados sin previa autorización de la Cámara a la que pertenecen, que se solicita a través del suplicatorio. La finalidad de la inviolabilidad es garantizar la libertad personal de los parlamentarios, evitando que se les pueda impedir el ejercicio de sus funciones mediante detenciones o retenciones arbitrarias. Su aplicación se limita al ámbito penal y sólo es efectiva durante el mandato parlamentario. El encargado de solicitar la inculpación o el procesamiento de un parlamentario es el Tribunal Supremo, que se encarga de instruir las causas y de juzgar a los diputados y senadores. En último término, el aforamiento constituye un fuero especial en materia criminal para los miembros de las Cortes Generales. La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo es el órgano competente para enjuiciar las causas contra diputados y senadores. El fin del aforamiento es proteger la independencia, tanto del órgano legislativo como del jurisdiccional, frente a potenciales presiones externas o del propio encausado por razón de su cargo político o institucional. El aforamiento se extiende a los presuntos actos delictivos cometidos antes de acceder al cargo representativo y a los que se puedan cometer durante el desempeño del mismo. Asimismo, su extensión temporal se limita al mandato parlamentario.<sup>199</sup>

Antes de proceder a desarrollar los derechos y deberes de los parlamentarios, es necesario exponer también la doctrina de los *interna corporis*. El origen de la misma está en el constitucionalismo clásico, que considera los actos parlamentarios como actos internos de las Cámaras que responden a los principios de independencia y separación frente al resto de los poderes del Estado. Con base en esta doctrina, las Cámaras funcionan con autonomía parlamentaria y sus actos están exentos de control jurisdiccional.

En un principio, el Tribunal Constitucional empleó un criterio muy restrictivo<sup>200</sup> para determinar los casos verificables en recurso de amparo, por la vía del art. 42 de la Ley. Una serie de decisiones y actos que se calificaron

---

<sup>199</sup> MATÍA PORTILLA, E., DUEÑAS CASTRILLO, A.I., “Las Cortes Generales (I): las funciones parlamentarias”, *Lecciones de Derecho Constitucional II*, Alfredo Allué Buiza, Paloma Biglino Campos (Coord.), Aranzadi, 2ª Edición, 2018 pp. 89- 92.

<sup>200</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 266.



“actos internos” de las Cámaras quedaban excluidos del conocimiento y control por parte de los Tribunales ordinarios y del Tribunal Constitucional. En el ATC 183/1984, de 21 de marzo, FJ. °2, el Tribunal dispuso que *“la norma impugnada (una norma dictada por el Presidente del Senado, oída Junta de Portavoces, y con el acuerdo por mayoría de la Mesa de la Comisión del Reglamento) es, en efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional.”*. Por ende, de este auto se desprende una importante independencia de los órganos parlamentarios y el entendimiento de que sus decisiones sólo quedarán sujetas a control jurisdiccional *“cuando afecten a relaciones externas del órgano o se concreten en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control de inconstitucionalidad”*<sup>201</sup>. Este razonamiento fue rápidamente criticado por un sector de la doctrina científica<sup>202</sup>, que reseñaba que el dogma de los *interna corporis* no estaba recogido en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y que el art. 42 LOTC declaraba recurribles todas las decisiones o actos sin valor de ley de los órganos de las Cámaras, sin distinción alguna entre los actos internos y externos. Otros autos relevantes a tal respecto son los Autos 477/1984, de 26 de julio; 12/1986, de 15 de enero; 292/1987, de 11 de marzo; y 659/1987, de 27 de mayo, los cuales reiteraron la diferencia entre los actos internos y los actos externos de las Cortes Generales. En el Auto 12/1986, de 15 de enero, FJ. °2, se estimó que: *“no es correcto incluir en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 las normas de aquellos Reglamentos sobre el ejercicio de las funciones de los miembros de las Cámaras legislativas, de la misma manera que no es aceptable -como viene repitiendo este Tribunal- incluir en el bloque de la constitucionalidad*

---

<sup>201</sup> ATC 183/1984, de 21 de marzo, FJ. °2.

<sup>202</sup> TORRES MURO, I., “Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo. Un comentario al Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo 1984”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, pp. 153 y ss.

*correspondiente a otros derechos fundamentales (los reconocidos en el art. 24 de la C.E., por ejemplo) el conjunto de Leyes que los desarrollan (por ejemplo, todas las leyes procesales).".* Por lo tanto, se concluyó que las funciones de los miembros del Congreso y del Senado son cuestiones puramente internas de las Cámaras e irrevisables por el Tribunal Constitucional sin menoscabar su independencia. A su vez, el ATC 292/1987, de 11 de marzo, FJ. °2, afirmó que sin una vulneración de un derecho fundamental, no cabe revisar la normal actividad parlamentaria, pues *son decisiones de carácter interno no justiciables*. Según Javier García Roca, el punto de inflexión esta doctrina fue en la STC 118/1988, de 20 de junio, a partir de la cual se comenzó a matizar *"hasta tal punto que creo que supone un signo del cambio de la jurisprudencia: el tránsito de una interpretación restrictiva a otra más expansiva en la revisión de los actos parlamentarios pretendidamente lesivos de derechos fundamentales"*<sup>203</sup>. Posteriormente, se fue modificando la jurisprudencia sobre los *interna corporis* hasta permitirse la revisión en amparo de actos parlamentarios, en caso de afectar a derechos fundamentales. Incluyendo así tanto los actos parlamentarios con repercusión jurídica frente a terceros, como los actos parlamentarios internos que afectaban a los miembros de las Cámaras en el ejercicio de sus derechos fundamentales y, principalmente, en el ejercicio de las facultades que se integran en el derecho fundamental al ejercicio del cargo público del artículo 23.2.<sup>204</sup> <sup>205</sup>

En nuestro Estado constitucional, en el cual están instaurados el principio de sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución Española y al resto del ordenamiento jurídico y el derecho a la tutela judicial efectiva como un derecho fundamental, este planteamiento se va diluyendo. En consecuencia, se permite un control de los actos parlamentarios, tanto para aquellos de naturaleza administrativa por la jurisdicción contencioso-

---

<sup>203</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 271.

<sup>204</sup> Entre otras, la STC 23/1990, de 15 de febrero, que apoyó la nueva jurisprudencia.

<sup>205</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 266-274.

administrativa, como para aquellos de naturaleza parlamentaria, pero en este caso solo en virtud del artículo 42 de la LOTC<sup>206</sup> .

Respecto de este *ius in officium*, existen posiciones doctrinales, como la de Paloma Biglino, que consideran que las facultades de los parlamentarios, en una correcta comprensión de las funciones parlamentarias, no son auténticos derechos, sino más bien atribuciones que le corresponden al cargo público para llevar a cabo el interés general. Estas facultades tienen un carácter instrumental, lo cual se desarrolló en el apartado correspondiente a la naturaleza del derecho. Estas posiciones doctrinales ponen en duda la inclusión del ejercicio de las potestades propias de los cargos públicos representativos dentro del contenido del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE<sup>207</sup>. Sin embargo, como señala García Roca, el parlamentario, además de ser un *miembro de una asamblea*, “*es también un representante al que la propia Constitución concede un Estatuto de derechos y deberes, relativamente independientes en su fundamento de las atribuciones que le otorgue el concreto Reglamento de la Cámara en cuanto fracción de un órgano.*”<sup>208</sup> Por ende, “*el que un Reglamento parlamentario conceda o excluya ciertas potestades o atribuciones a un representante no es razón bastante para pensar que, desde ese momento, sea o deje de ser a la vez un derecho de rango constitucional. No puede incurrirse en él craso error de interpretar la Constitución a la luz de los Reglamentos de las Cámaras.*”<sup>209</sup>.<sup>210</sup>

---

<sup>206</sup> Art. 42 LOTC “*Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes*”.

<sup>207</sup> BIGLINO CAMPOS, P., “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30, 1993, pp. 53-100.

<sup>208</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 286.

<sup>209</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 287.

<sup>210</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 283-292.

En lo que se refiere a los derechos de los diputados, estos, tienen el derecho de asistir a las sesiones de los respectivos Plenos y de las Comisiones de las que formen parte y votar en ellas. Podrán asistir, sin voto, a las sesiones de las Comisiones de las que no formen parte (art. 61 Reglamento del Congreso de los Diputados y 20.1 Reglamento del Senado. Mediante el ejercicio de estos derechos dentro de las Asambleas Parlamentarias los parlamentarios ejercen las funciones parlamentarias. En relación con estos derechos y el deber de sentencia, la STC 19/2019, de 12 de febrero, versa sobre la posibilidad de ejercer algunos derechos y deberes a distancia. En esta se impugnaba la resolución del presidente del Parlamento de Cataluña de 22 de enero de 2018 por la que se proponía la investidura de don Carles Puigdemont i Casamajó como candidato a presidente del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y la resolución del mismo presidente de la Cámara de 25 de enero de 2018, por la que se convocaba sesión plenaria el 30 de enero de 2018, a las 15:00 horas, en la parte que se refiere a la inclusión en el orden del día del debate del programa y votación de investidura del diputado don Carles Puigdemont i Casamajó. La sentencia estima en su FJ. <sup>o</sup>4 que: *“Ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña establecen expresamente que el candidato a la presidencia de la Generalitat deba comparecer de forma presencial ante la Cámara para poder celebrar la sesión de investidura. Esta exigencia, sin embargo, se encuentra implícita en estas normas. Así lo imponen, por una parte, la naturaleza parlamentaria de este procedimiento y, por otra, la propia configuración del procedimiento de investidura.”*. Por ende, el ejercicio de las funciones representativas ha de desarrollarse, como regla general, de forma personal y presencial y la naturaleza del acto de investidura exige que este procedimiento no pueda celebrarse sin la presencia en la cámara del candidato, puesto que *“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.”<sup>211</sup>. Asimismo, las SSTC 65/2022, de 31 de mayo, 96/2022, de 12 de julio, y 97/2022, de 12 de julio, versan sobre la delegación de voto, indicando que: “En relación con el derecho de voto el Tribunal ha establecido específicamente que este derecho tiene carácter personal y es indelegable “por formar parte del núcleo esencial de las reglas de ordenación de la función parlamentaria” (STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 6).”<sup>212</sup>. En consecuencia, “El principio de personalidad del voto —del que deriva su carácter indelegable— es consecuencia de la prohibición de mandato imperativo, pues solo de este modo se garantiza que es el representante el que decide el sentido de su voto. Además, es una exigencia que deriva de la propia naturaleza de la representación política. Solo el titular de un cargo de esta naturaleza puede determinar el sentido de su voto. De otro modo, se rompería el vínculo entre representante y representados y se lesionaría, por este motivo, el derecho que consagra el art. 23.1 CE [STC 19/2019, FJ 4 A) a)].”.*

Los diputados tienen derecho a formar parte de al menos, de una Comisión. Asimismo, para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los miembros de las Cortes Generales tienen la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de estas (art. 7 RCD y art. 20.2 RS). El derecho a la información tiene anclaje constitucional (art. 109 CE<sup>213</sup>), el cual atribuye la facultad de recabar ayuda e información del Gobierno, de manera indeterminada y conjunta, a las Cámaras y a sus Comisiones a través de sus Presidentes.

La Constitución diferencia esta facultad de la facultad que las Cámaras tienen para investigar sobre cualquier asunto público (art. 76.1 CE<sup>214</sup>).

---

<sup>211</sup> STC 19/2019, de 12 de febrero.

<sup>212</sup> STC 65/2022, de 31 de mayo, FJ. 05.

<sup>213</sup> Art. 109 de la Constitución Española: “Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.”.

<sup>214</sup> Art. 76.1 de la Constitución Española: “El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier

Asimismo, se diferencia de las solicitudes de información y documentación que puedan formular las Comisiones (art. 44.1 RCD<sup>215</sup>). El derecho de información se constituye como una facultad individual del parlamentario e inherente al normal ejercicio del cargo de parlamentario y, por consiguiente, es tutelado por el art. 23.2 CE<sup>216</sup>. En algunas sentencias<sup>217</sup> el Tribunal Constitucional sostuvo que el derecho de información no es un propuesta a la Cámara para que esta decida acerca de su conveniencia, sino una facultad parlamentaria individual. De manera que no se establecen límites generales a esta facultad. En este sentido, algunas sentencias relevantes con relación al derecho de información son las SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, y 203/2001, de 15 de octubre.

Sainz Moreno propuso que esta facultad fuese limitada por los principios de: 1) adecuación de la información al objeto requerido y a una función parlamentaria, 2) proporcionalidad en el tiempo y en la cantidad de la información requerida respecto de las funciones pretendidas, 3) transparencia de la solicitud de información, que pueda conocerse la finalidad perseguida, 4) inmediata unidad entre la autoridad de quien se solicita la información y la documentación que posea<sup>218</sup>.

De los arts. 6.2 RCD y 20.1 RS se desprende que los miembros de las Cámaras tienen derecho a ejercitar cualquiera de las iniciativas parlamentarias contempladas en los Reglamentos correspondientes. En consecuencia, están

---

*asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.”.*

<sup>215</sup> Art. 44.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados: “Las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar: La información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, siendo aplicable lo establecido en el apartado 2 del artículo 7.”.

<sup>216</sup> La integración del derecho de información en el ámbito del art. 23.2 CE se produjo con la STC 118/1988, de 20 de junio, con la cual empezó a formularse la concepción jurisprudencial del derecho fundamental como un *ius in officium*.

<sup>217</sup> Por ejemplo, la STC 161/1988, de 20 de septiembre.

<sup>218</sup> SÁINZ MORENO, F., “Consideraciones sobre algunos límites del derecho de la información de las Cámaras”, *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, pp. 81 y ss.

facultados para formular preguntas e interpelaciones al Gobierno y para presentar enmiendas a los proyectos. Con respecto a las preguntas, el art. 111.1 CE<sup>219</sup> establece que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las preguntas que se les formulen en las Cámaras. Las preguntas pueden tener un contenido muy diverso, desde una cuestión sobre un hecho o una situación hasta una consulta sobre si el Gobierno va a tomar alguna acción en relación con un tema concreto. Existen tres tipos de preguntas dependiendo de que se solicite la contestación por escrito u oral ante el Pleno o ante la Comisión, en defecto de especificación se entenderá que se solicita respuesta por escrito. Todas las preguntas tienen que presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso o la Presidencia del Senado, correspondiendo a las Mesas admitirlas a trámite. Dentro de las preguntas orales, se ha instaurado como costumbre parlamentaria las preguntas dirigidas al Presidente del Gobierno, que en virtud del principio de solidaridad ministerial (art. 108 CE<sup>220</sup>) no tiene la obligación de contestar. En lo que respecta a las interpelaciones, el art. 111.2 CE<sup>221</sup> prevé que los miembros del Gobierno están sometidos a las interpelaciones que le formulen las Cámaras. Las interpelaciones se diferencian de la preguntas en que el objeto de las preguntas es más concreto, mientras que el la interpelación permite interrogar al Gobierno sobre los propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general. Pueden presentarse en el Congreso por los diputados y los grupos parlamentarios y en el Senado por cualquier senador y sólo pueden sustanciarse ante los Plenos de las Cámaras.

Tal y como ha señalado, el Tribunal Constitucional en su STC 220/1991, de 25 de noviembre, estimó que la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta o de una petición de información formulada por un parlamentario

---

<sup>219</sup> Art. 111.1 de la Constitución Española: “*El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.*”.

<sup>220</sup> Art. 108 de la Constitución Española: “*El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.*”.

<sup>221</sup> Art. 111.2 de la Constitución Española: “*Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.*”.

no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el art. 23 de la C.E., que no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido, puesto que el cauce de control de tal actuación gubernamental es el de la acción política de dichos parlamentarios<sup>222</sup>.

No obstante, esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha visto contradicha por algunas sentencias del Tribunal Supremo<sup>223</sup>, las cuales, ante la impugnación de contestaciones a solicitudes de información en el ámbito de los procedimientos especiales de protección de los derechos fundamentales, fijaron que estos actos del Gobierno son susceptibles de control judicial por la Jurisdicción Contenciosa-administrativa al amparo de lo previsto en el artículo 2. a) de la Ley 9/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Por consiguiente, puede determinarse judicialmente, conforme a lo establecido en el Reglamento parlamentario, si el Gobierno en respuesta a una solicitud de documentación ha incumplido o no el deber jurídico que le corresponde como correlato del derecho fundamental del que son titulares los parlamentarios.

En relación con las proposiciones no de ley o mociones, estas actúan como un mecanismo de control del Gobierno. Para ello, el Congreso o el Senado a través de la aprobación de un texto no legislativo realizan una manifestación de voluntad que adopta la forma de un mandato. Este tipo de resoluciones carecen de consecuencias jurídicas, es decir, no obligan jurídicamente al Gobierno a ajustarse a ellas. Únicamente tienen trascendencia política, dada la posición de las Cámaras como órganos representantes de la soberanía nacional. El Senado ha optado por denominar a estos textos no legislativos de forma genérica "*mociones*". Mientras que el Congreso de los Diputados distingue entre proposiciones no de ley, mociones y propuestas de

---

<sup>222</sup> STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ. 5.

<sup>223</sup> SSTs de la Sección Séptima, de 25 de febrero 2013, en casación, núm. 4268/2011; de 1 de junio de 2015, en casación, núm. 2165/2014, y de 15 de junio de 2015, en casación núms. 2165/2014 y 3429/2013.



resolución. Su correspondiente procedimiento se regula en los Reglamentos de la Cámaras.<sup>224</sup>

Aunque no exista una previsión constitucional expresa acerca de la enmienda como un derecho individual, su reconocimiento se deduce del art. 23.2 CE a través de una interpretación finalista de esta figura<sup>225</sup>. La presentación de proposiciones de ley y la presentación de enmiendas de totalidad corresponde normalmente a los grupos parlamentarios (art. 110. 3 RCD) o a un colectivo de parlamentarios. Por ello, las enmiendas parciales o al articulado son las únicas que se configuran como un derecho individual que facilita la participación personal de los parlamentarios. No obstante, como es sabido, se engloban dentro del contenido al ejercicio del cargo del parlamentario y están amparados por el artículo 23.2 CE, tanto los derechos que tienen a título individual como aquellos que ejercen de manera colectiva.

El art. 110 RCD prevé que el escrito de enmienda deberá llevar la firma del portavoz del Grupo al que pertenezca o de la persona que le sustituya, a los meros efectos de conocimiento. El art. 107 RS no configura una exigencia semejante. La exigencia de firma no puede confundirse con un control formal ni material fundado en criterios de oportunidad política de la enmienda, puesto que la interpretación literal de este precepto sugiere que el objetivo es que el Portavoz tenga conocimiento de la enmienda. Corresponde a la Mesa calificar y admitir las enmiendas, lo cual consiste en un juicio de constitucionalidad que, en casos manifiestos, conlleva la inadmisión de las enmiendas. El principal fin de la Mesa es impedir excesos en el ejercicio del derecho de enmienda <sup>226</sup>. Dos sentencias importantes acerca del derecho de enmienda y la homogeneidad que se requiere a las mismas son las STC 119/2011, de 5 de junio, y la STC 136/2011, de 13 de septiembre, que señalan que: “*La materia y el objeto del*

---

<sup>224</sup> MATÍA PORTILLA, E., DUEÑAS CASTRILLO, A.I., DURÁN ALBA, J.F., “Las Cortes Generales (III): las funciones parlamentarias”, Lecciones de Derecho Constitucional II, Alfredo Allué Buiza, Paloma Biglino Campos (Coord.), Aranzadi, 2ª Edición, 2018 pp. 187-190.

<sup>225</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 317.

<sup>226</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 314-319.

*procedimiento lo delimita, pues, el autor de la iniciativa legislativa, de modo tal que, cumplidos los requisitos reglamentariamente exigidos para su admisión a trámite [SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2; y 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2 B)], el procedimiento debe contraerse al mismo y actuarse en su marco, sin perjuicio, de que a través del ejercicio del derecho de enmienda los representantes de los ciudadanos puedan incidir en el texto de la iniciativa, rechazándolo (enmienda de totalidad con devolución del texto), alterándolo (enmienda de totalidad con proposición de texto alternativo) o modificándolo (enmiendas parciales de modificación, supresión o adición). Eso sí, en ningún caso, el derecho de enmienda al articulado puede desnaturalizar la oportunidad, principios o espíritu del proyecto o proposición de ley, una vez superado el debate de las enmiendas a la totalidad [arts. 109, 110 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), y 106 del Reglamento del Senado (RS)] o, en su caso, una vez superado el debate de toma en consideración (arts. 125 a 127 RCD y 108 RS).<sup>227</sup>". Igualmente, la STC 119/2011, de 5 de junio, FJ. °6, indica que: "en primer lugar, y con carácter general, que desde la perspectiva constitucional cabe extraer una "exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar" que derivaría "del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado", habida cuenta que "la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad", razón por la cual, "[l]a enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa".*

En último término, los cargos públicos representativos tienen derecho a percibir remuneraciones y subvenciones. La jurisprudencia constitucional acerca de este asunto posee algunas contradicciones, dado que en algunas ocasiones el Tribunal estimó que este derecho no estaba incluido en el ámbito del art. 23. 2 CE. Por ejemplo, en la STC 28/1994, de 27 de enero, FJ. °4, se indicó que: "[...] el derecho fundamental se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las

---

<sup>227</sup> STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ. °6.

*cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables.” y, del mismo modo, en la STC 96/1988, de 26 de mayo, FJ. 03, se puso de relieve que: “El cobro o no de las retribuciones previstas para un cargo o función pública cae, en consecuencia, fuera del ámbito del derecho consagrado en el art. 23.2 de la Norma suprema y no puede ser objeto desde este punto de vista de un recurso de amparo”. Esta afirmación va en contra de lo dispuesto en el art. 71.4 CE que estipula que: “Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.”. En lo que respecta al derecho a percibir subvenciones, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la conveniencia de este derecho para: “facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios.”<sup>228</sup>. Por ende, el Tribunal reconoce la dimensión prestacional o positiva que el ejercicio del derecho fundamental reclama. En la STC 15/1992, de 10 de febrero, se reiteró la posibilidad de incluir las subvenciones de los grupos entre el contenido legal del derecho fundamental, sosteniendo que la lesión económica sufrida era inseparable de la lesión del derecho fundamental y declarando, “como medio de reintegrarles en la igualdad lesionada, el derecho de los recurrentes a la subvención dejada de percibir por el Grupo Mixto que ellos integraban, del modo y en la cuantía que reglamentariamente corresponda”<sup>229</sup>. En principio, se podría entender que los derechos de remuneración y subvención se encuentran amparados por el art. 23.2 CE. Sin embargo, esta doctrina ha sufrido una variación con la STC 36/2014, de 27 de febrero, del Tribunal Constitucional, la cual ha sido corroborada por la STC 159/2019, de 12 de diciembre. En estas sentencias se excluye rotundamente que las retribuciones de los parlamentarios autonómicos formen parte del núcleo esencial del derecho de acceso, permanencia y ejercicio de cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y, por ello, no puede ser objeto de un recurso de amparo. En ambas sentencias el Tribunal vuelve a insistir en que*

---

<sup>228</sup> STC 114/1990, de 21 de junio, FJ. 07.

<sup>229</sup> STC 15/1992, de 10 de febrero, FJ. 07.

las previsiones contenidas en la Constitución referidas a las Cortes Generales no pueden trasladarse directamente a los Parlamentos autonómicos.<sup>230</sup>

Otros derechos, además de los derechos contenidos en los Reglamentos, que también han sido recogidos por el Tribunal Constitucional como parte del *ius in officium* del parlamentario, son por ejemplo la constitución de un grupo parlamentario<sup>231</sup>; el acceso en dependencias administrativas para información y control, como es el acceso en centros educativos, si así se prevé en los Reglamentos<sup>232</sup> o el derecho a designar un senador, de conformidad con el principio de proporcionalidad, que le corresponde al grupo parlamentario al que pertenece<sup>233</sup>. Respecto de todas las iniciativas parlamentarias a las que nos hemos referido, legislativas, de control o de impulso de la acción política, y del derecho general a presentarlas que, como hemos dicho, recogen los reglamentos parlamentarios, se deriva lo que podemos llamar el derecho de los parlamentarios a la tramitación de sus propuestas.

Estas facultades se ejercen bien por el parlamentario a título individual o bien por su grupo parlamentario cuando estas son de ejercicio colectivo. Respecto a las mismas, las Mesas adoptan decisiones en torno a su calificación y admisión a trámite, pudiendo incidir al ejercer dichas potestades en el *ius in officium* de los parlamentarios. En varias de sus sentencias el Tribunal Constitucional hace referencia a la forma en la que la Mesa de la Cámara debe ejercer esas potestades, mediante las cuales ejecuta una función jurídico-técnica con la finalidad de ordenar el funcionamiento de la Cámara parlamentaria. Así en su STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3º, señala que “*no vulnera aquel ius in officium, el ejercicio de la función de control por las mesas de las Cámaras, estatales o autonómicas, sobre los escritos y documentos parlamentarios*”, “*siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre*

---

<sup>230</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 295-298.

<sup>231</sup> STC 93/2023, de 12 de septiembre; y ATC 262/2007, de 25 de mayo.

<sup>232</sup> STC 58/2023, de 23 de mayo.

<sup>233</sup> STC 56/2022, de 5 de abril.

*la oportunidad política*<sup>234</sup>. Únicamente puede existir un control material cuando la limitación venga establecida en la propia Constitución, en las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad o en el Reglamento parlamentario concreto de aplicación. En caso contrario la verificación será siempre formal, de modo que *“cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión”* del derecho del parlamentario, debiendo tenerse presente también *“el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el art. 23.2 CE*<sup>235”</sup>,<sup>236</sup>

Por tanto, en el ejercicio de estas funciones las Mesas deberán interpretar restrictivamente aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de los derechos y facultades que forman parte del estatuto del parlamentario y, en todo caso, tendrá que motivar adecuadamente el porqué de la aplicación de esa limitación.

Por un lado y con relación a los deberes de los diputados, estos se encuentran los arts. 15 a 19 del Reglamento de la Cámara Baja. Los diputados tienen la obligación de asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que formen parte (art. 15 RCD) y si incumplen este deber voluntariamente y de forma reiterada o notoria podrán ser sancionados por la Mesa de la Cámara con la privación de alguno de todos los derechos (art. 99 RCD). Este deber debe ponerse en relación con el derecho a percibir remuneraciones<sup>237</sup>.

---

<sup>234</sup> STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ. 02

<sup>235</sup> SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ. 03; y 40/2003, de 27 de febrero, FJ. 02.

<sup>236</sup> SSTC 201/2014, de 15 de diciembre, FJ. 03; y 1/2015, de 19 de enero, FJ. 03.

<sup>237</sup> En este sentido, son muy importantes los ATC 1227/1988, de 7 noviembre, y el ATC 334/1993, de 10 de noviembre, en los que se estima que la falta de asistencia implica una infracción de un deber que *pertenece al núcleo más específico de la función parlamentaria, puesto que es imprescindible para el cumplimiento de todas las tareas propias del cargo* (ATC 1227/1988, de 7 noviembre, FJ. 03) y, por ello, cabe la posibilidad de suspender a los parlamentarios en el ejercicio de sus derechos, incluidos los económicos.

GARCÍA ROCA, J., Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 300-301.

Asimismo, los diputados están obligados a adecuar su conducta al Reglamento y a respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias, así como no divulgar las actuaciones que puedan excepcionalmente tener el carácter de secretas (art. 16 RCD). El quebranto del deber de secreto puede suponer la suspensión temporal en la condición de diputado por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Mesa (art. 99.1 RCD). Igualmente, los diputados tienen prohibido invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividades mercantiles, industriales o profesionales (art. 17 RCD). En caso de incumplimiento, el diputado puede ser suspendido temporalmente en su condición por decisión del Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión del Estatuto de los Diputados (art. 101 RCD). Además, los diputados están obligados a formular declaración de sus bienes patrimoniales en los términos previstos en la LOREG (art. 18 RCD). Esta declaración se formulará por separado de la declaración de actividades y ambas se inscribirán en un Registro de Intereses. En último lugar, los diputados deben observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades establecidas en la Constitución y la ley electoral (art. 19 RCD). Por otro lado, el Reglamento del Senado también establece el deber de asistencia a las sesiones plenarias y a las Comisiones de las que formen parte. El senador que deje reiteradamente de asistir a las sesiones, sin haber obtenido licencia de la Mesa, puede ser privado de su asignación por uno o varios meses, a propuesta de la Presidencia, mediante acuerdo adoptado por el Pleno en sesión secreta. El artículo 26 RS establece la obligación de los senadores de formular declaraciones de actividades y de bienes patrimoniales en los términos previstos en el artículo 160 LOREG, tanto al inicio de su mandato como en los 30 días naturales siguientes a la pérdida de dicha condición o de la modificación de las circunstancias inicialmente declaradas. Del mismo modo que en el Congreso, estas declaraciones se inscriben en un Registro de Intereses del Senado. Por último, aunque no se formulen expresamente como tales, se desprende de los art. 101 y 17.3 el deber de adecuar su conducta al reglamento y de respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias, y el deber de observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades.<sup>238</sup>

---

<sup>238</sup> MATÍA PORTILLA, E., DUEÑAS CASTRILLO, A.I., "Las Cortes Generales (I): las

#### 2.4.4. Permanencia en el cargo público representativo

La última dimensión del derecho fundamental a acceder a cargos públicos hace referencia a la permanencia en el cargo. La STC 5/1983, de 4 de febrero, indicó que el derecho a acceder a los cargos públicos comprende el derecho a permanecer en los cargos públicos en condiciones de igualdad *“con los requisitos que señalan las leyes”*; *derecho fundamental que será susceptible de amparo en la medida en que las leyes establezcan una causa de remoción que viole un derecho fundamental diferente, dentro de los comprendidos en el ámbito del recurso de amparo, o que no se ajuste a las condiciones de igualdad que preceptúa el propio art. 23.2.”*. A lo cual la STC 10/1983, de 21 de febrero, añadió que el derecho fundamental del art. 23.2 implica el de no ser removido de los cargos o funciones públicas a los que se accedió si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos. En este sentido, la STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ. °6, dispuso que *“Ello no significa que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho sea el que en cada caso resulte de la legislación vigente; el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos representativos se impone también, en su contenido esencial, al legislador, de tal manera que el legislador no podrá imponer restricciones a la permanencia en los mismos que, más allá de los imperativos del principio de igualdad, y desde la perspectiva constitucional, no se ordenen a un fin legítimo, en términos proporcionados a dicha válida finalidad.”*. En consecuencia, como señala la STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ. °1: *“una regulación parlamentaria que fuese contraria a la naturaleza de la representación o a la igualdad entre representantes violaría el derecho de cada representante a permanecer en el cargo.”*. A tal efecto, como se ha mencionado anteriormente en relación con los partidos políticos, la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores, que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho, y no de la voluntad del partido político<sup>239</sup>.<sup>240</sup>

---

funciones parlamentarias”, Lecciones de Derecho Constitucional II, Alfredo Allué Buiza, Paloma Biglino Campos (Coord.), Aranzadi, 2ª Edición, 2018 pp. 94-95.

<sup>239</sup> STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ. °4.

Las incompatibilidades son un límite respecto de la permanencia en el cargo público. En el apartado cuarto del artículo 6 de la Ley Orgánica del Régimen General Electoral se indica que las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad, y esta se regirán por lo dispuesto para cada tipo de proceso electoral. En todo caso, serán incompatibilidades las personas electas en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme, así como los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme. La incompatibilidad surtirá efecto en el plazo de quince días naturales desde que la Administración Electoral permanente comunique al interesado la causa de incompatibilidad, salvo que este formule, voluntariamente, ante dicha Administración una declaración expresa e indubitada de separación y rechazo respecto de las causas determinantes de la declaración de ilegalidad del partido político o del partido integrante de la federación o coalición en cuya candidatura hubiese resultado electo; o, en su caso, del partido al que se hubiera declarado vinculada la agrupación de electores en cuya candidatura hubiere resultado electo. En caso de que se retractase, por cualquier medio, de la misma o mostrara contradicción, a través de hechos, omisiones o manifestaciones, respecto de su contenido, quedará definitivamente incurso en la causa de incompatibilidad. La incompatibilidad surtirá efecto a partir de la notificación realizada al efecto por la Administración Electoral permanente, por sí o a instancia del Gobierno a través de la Abogacía del Estado o del Ministerio Fiscal. En estos supuestos el Gobierno a través de la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal podrán interponer recurso ante la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en los plazos previstos en el artículo 49 de la presente ley. El mismo régimen de incompatibilidad se aplicará a los

---

<sup>240</sup> MARRERO GARCÍA-ROJO, A., “Artículo 23.1. El derecho a participar en los asuntos públicos y el acceso a cargo público representativo. Comentarios a la constitución Española”, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018 pp. 699-700.



integrantes de la candidatura de la formación política declarada ilegal que sean llamados a cubrir el escaño vacante, incluidos los suplentes.<sup>241</sup>

#### **2.4.5. Suspensión y pérdida de la condición de parlamentario**

El art. 21.1 RCD establece los supuestos en los que un diputado quedará suspendido de sus derechos y deberes. En primer lugar, puede quedar suspendida la condición de diputado por aplicación de las normas de disciplina establecidas en el Reglamento del Congreso. En segundo lugar, en caso de que, concedida por la Cámara la autorización objeto de un suplicatorio y firme el Auto de procesamiento, se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta. En tercer lugar, cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria. El Pleno del Congreso, de acuerdo con el art. 101 RC, puede decretar la exclusión temporal de un parlamentario en cuatro supuestos: 1) cuando impuesta y cumplida una sanción por inasistencia reiterada o notoria a las sesiones parlamentarias o por quebrantar su deber de guardar secreto de las actuaciones que posean tal carácter, el diputado persistiera en su actitud; 2) cuando el diputado portara armas dentro del recinto parlamentario; 3) cuando el diputado, tras haber sido expulsado del Salón de Sesiones, se negara a abandonarlo; y 4) cuando el diputado invoque o haga uso de su condición de parlamentario para el ejercicio de actividades mercantiles industriales o profesionales. En los tres primeros casos es la Mesa de la Cámara a quien corresponde proponer al Pleno la exclusión temporal y en el cuarto caso la propuesta debe provenir de la Comisión del Estatuto de los Diputados. El debate sobre la expulsión temporal de un parlamentario se realizará en una sesión secreta. El diputado sometido a un procedimiento de exclusión temporal tiene derecho a ser oído y alegar lo que estime conveniente antes de la adopción de la resolución del Pleno. Además, podrá recurrir en amparo por

---

<sup>241</sup> GARCÍA ROCA, J., Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 196- 202.

PULIDO QUECEDO, M., El acceso a los cargos y funciones públicas. Un Estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Civitas, CIUDAD, 1992. pp. 204-229.

violación del derecho a acceder a los cargos públicos y a ejercerlos sin perturbaciones ilegítimas.

En cuanto al Senado, la suspensión de un senador en el ejercicio de sus funciones se contempla como sanción por infracciones de la disciplina parlamentaria, dentro de los que se encuentra el caso del parlamentario que no atiende al requerimiento de la Presidencia de abandonar el salón de sesiones (art. 101.3 RS), del que portará armas en el recinto del Senado, las exhibiera o hiciera uso de ellas en una sesión de la Cámara (art. 102.1 RS) o del que agrediera a otro senador o alguno de los miembros del Gobierno (art. 102.2 RS). Existen numerosas sentencias y autos relativos a la suspensión de los parlamentarios. En la jurisprudencia constitucional existe una disyuntiva entre la necesidad de la aplicación de sanciones y el respeto al ejercicio del cargo público. En este sentido, en el Auto 1227/1988, de 30 de noviembre, se afirma la constitucionalidad de las sanciones por incumplimiento de un deber básico, siempre que sean proporcionadas y razonables. En la STC 7/1992, de 16 de enero, el Tribunal rechazó interpretaciones extensivas ante tipificaciones no previstas en la ley electoral, de manera que se sigan procedimiento regulados en los Reglamentos de forma estricta en los casos específicos regulados en el Reglamento de la Cámara. Asimismo, las STC 136/1989, de 19 de julio, y 169/1995, de 20 de noviembre, refuerzan el criterio restrictivo del Tribunal Constitucional. Más recientemente, el Tribunal ha señalado Constitucional en la STC 78/2016, de 25 de abril, la necesidad de respetar el principio de legalidad del art. 25.1 CE<sup>242</sup> desde la perspectiva de la garantía material de tipicidad. Así pues, indica que en ese caso concreto no concurre materialmente la conducta típica prevista en el artículo 33 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, es decir, la existencia de un atentado grave que cause desorden, si no se requirió de una acción inmediata de la Presidencia de la Cámara para la normal continuación de los debates parlamentarios. Por esto, concluyó que la expulsión del recinto parlamentario, así como la suspensión temporal de la condición de Diputada sin cobertura legal, ha privado a la recurrente de su

---

<sup>242</sup> Art. 25. 1 de la Constitución Española: *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.”*

derecho a permanecer sin intromisiones ni limitaciones ilegítimas y en condiciones de igualdad en el cargo público para el que fue elegida.

En materia de pérdida de la condición de parlamentario, las causas comunes de pérdida de la condición de miembro de las Cortes Generales son: 1) por decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación; 2) por fallecimiento; 3) por extinción del mandato, al concluir la legislatura o disolverse la Cámara de la que forme parte, sin perjuicio de la prórroga de sus funciones de los miembros titulares y suplentes de la Diputación Permanente de cada Cámara; 4) por renuncia del parlamentario presentada ante la Mesa del Congreso. Respecto al Congreso, el Reglamento del Congreso de los Diputados incluye la incapacitación declarada por decisión judicial firme. Por su parte, el Reglamento del Senado incluye la condena a pena de inhabilitación absoluta o especial para cargo público dispuesto por sentencia judicial firme, la pérdida de los requisitos generales de elegibilidad establecidos en la legislación electoral y, para los senadores de designación autonómica, los casos en que proceda su cese y así se comunique por la Asamblea Legislativa que los designó. A pesar de las diferencias, excepto el último supuesto en el caso de los senadores, los otros dos casos parecen de aplicación también a los diputados. Sólo sobre tres motivos de pérdida de la condición de parlamentario han recaído pronunciamientos del Tribunal Constitucional: por renuncia del diputado, por condena a pena de inhabilitación absoluta o especial para cargo público por sentencia judicial firme<sup>243</sup> y por pérdida de requisitos de elegibilidad. Las SSTC 60/1983, de 6 de julio, y 81/1994, de 14 de marzo, se pronunciaron sobre supuestos de renuncia como mecanismo de pérdida de la condición de diputado, estableciendo el derecho a dimitir del cargo público.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Por ejemplo, en la STC 7/1992, de 16 de enero.

<sup>244</sup> MATÍA PORTILLA, E., DUEÑAS CASTRILLO, A.I., "Las Cortes Generales (I): las funciones parlamentarias", Lecciones de Derecho Constitucional II, Alfredo Allué Buiza, Paloma Biglino Campos (Coord.), Aranzadi, 2ª Edición, 2018 pp. 95-96.

ALVAREZ CONDE, E. *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Francesc Pau I VALL (Coord.), Aranzadi, Barcelona, 1997, p. 270-276.

Como la voluntad debe ser consciente y libre, la renuncia debe hacerse con carácter personal y libre de coacciones, de forma clara, precisa y terminante. El Tribunal Constitucional ha señalado que no caben las renunciaciones en blanco, es decir, renunciaciones en las que el partido político obligaba a la renuncia del parlamentario al comienzo de su mandato. En la STC 81/1984, de 14 de marzo, el Tribunal señaló que la renuncia no es recepticia, aunque cabe que la Mesa la rechace por motivos de legalidad. La sentencia lo concreta en tres motivos: cuando se aprecie falta de claridad o precisión o se someta a condición, por la falta de libertad en la toma de decisión o por error en la formación de la voluntad.

## **2.5. JURISDICCIONES COMPETENTES Y VÍAS DE IMPUGNACIÓN**

### **2.5.1. Introducción**

Las jurisdicciones competentes para la protección del derecho del artículo 23.2 de la CE de los parlamentarios son la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa. La primera abarca el conocimiento de todos los contenidos del derecho, esto es, el de acceso al cargo público, el de permanencia en el cargo y el del ejercicio de este o el conocido como *ius in officium*. La intervención de la segunda jurisdicción sólo está prevista en el momento de acceso al cargo mediante los concretos procesos contencioso-electorales y, recientemente, como ya hemos apuntado, conoce de la vulneración de este derecho de los parlamentarios frente a actos del Gobierno al amparo de lo previsto en el artículo 2 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

### **2.5.2. Recurso de amparo del art. 42 LOTC**

La principal vía prevista para la defensa del art. 23.2 CE de los parlamentarios es el recurso de amparo recogido en el art. 42 LOTC, que establece que: *“Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro*

*del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.”.*

Las relaciones de las Cámaras parlamentarias con sus miembros, que se regulan a través de los Reglamentos y forman del cuerpo principal de su estatuto jurídico, no tienen la consideración de actos de administración (estos son los actos de los órganos de gobierno de las Cámaras en materia de personal, actos de contratación y actos de administración y patrimoniales), por lo que no son susceptibles de recurso en la vía jurisdiccional ordinaria, sino que sólo son recurribles en amparo ante el Tribunal Constitucional cuando pueda existir vulneración de un derecho fundamental, generalmente el artículo 23.2 CE , objeto de nuestro estudio.

Esta vía de impugnación, desde que se abrió por el Tribunal Constitucional la posibilidad de recurrir los actos de los órganos parlamentarios ante posibles vulneraciones del derecho de los parlamentarios al ejercicio del cargo como parte del contenido del artículo 23.2 de la CE, se ha constituido como el modo fundamental para la protección de los derechos de los parlamentarios, ya que, como destaca el Tribunal Constitucional, estos carecen de una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales que se les vulneren<sup>245</sup>.

La primera condición de impugnabilidad es que los actos que se desean recurrir sean parlamentarios, lo cual no sólo comporta la localización del acto en el medio parlamentario, sino la autoría por parte de las Cortes Generales o de los Parlamentos Autonómicos. La naturaleza parlamentaria equivale a imputabilidad orgánica<sup>246</sup>, por la cual es necesario que el acto sea imputable a la actividad de la Cámara, atribuyéndole así los efectos jurídicos de la misma.

De esta forma, se ubican fuera del ámbito del art. 42 LOTC los casos relativos a las respuestas del Gobierno en procedimientos parlamentarios de solicitud de información<sup>247</sup>, el otorgamiento de subvenciones por la

---

<sup>245</sup> SSTC 97/2020, de 21 de julio, FJ. 02; o 65/2023, de 6 de junio, FJ. 02.

<sup>246</sup> PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”, *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, p. 77

<sup>247</sup> SSTC 196/1990, de 29 de noviembre, y 220/1991, de 25 de noviembre.

Administración en cumplimiento de una moción parlamentaria<sup>248</sup>, los actos de parlamentarios<sup>249</sup> y la demanda a los Grupos Parlamentarios. Estas dos últimas deberán resolverse ante la jurisdicción ordinaria, sin perjuicio de que, agotada la vía judicial, pueda acabar en recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, pero no por la vía del art. 42 LOTC. Los órganos susceptibles de control a través del recurso de amparo, de conformidad con el art. 42 LOTC, son las Cortes Generales o cualquiera de sus órganos y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o sus órganos.

La segunda condición de impugnabilidad es que se trate de un acto sin valor de ley. En primer lugar, queda excluido todo acto o norma con valor de ley. Por tanto, quedan excluidas las leyes orgánicas, las leyes, los Decretos-Leyes y los Decretos legislativos. En segundo lugar, de conformidad con el art. 27.2 e) y f) LOTC, quedan excluidas por su reconocimiento expreso entre las disposiciones susceptibles de recurso y cuestión de inconstitucionalidad: los Estatutos de Autonomía, los Reglamentos de las Cámaras, de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas<sup>250</sup>. No obstante, el valor de ley de los Reglamentos Parlamentarios es una forma atenuada de fuerza de ley, puesto que es una norma con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza de la ley<sup>251</sup>. A pesar de la autonomía organizativa de las Cámaras (art. 72.1 CE<sup>252</sup>), estas no ostentan una potestad normativa de carácter genérico, puesto que su potestad se proyecta exclusivamente sobre el ámbito material determinado por la Constitución<sup>253</sup>. En último término, la exclusión clara del art. 42 LOTC es respecto de las disposiciones con fuerza o

---

<sup>248</sup> Entre otras, la STC 180/1991, de 23 de septiembre.

<sup>249</sup> ATC 147/1982, de 22 de abril, FJ. 04.

<sup>250</sup> SSTC 101/1983, de 18 de noviembre; 122/1983, de 16 de diciembre; 119/1990, de 21 de junio, y 74/1991, de 8 de abril.

<sup>251</sup> STC 119/1990, de 21 de junio, FJ. 02.

<sup>252</sup> Art. 72. 1 de la Constitución Española: “*Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta.*”.

<sup>253</sup> STC 121/1997, de 1 de julio, FJ. 010.

valor de ley<sup>254</sup>. Por ello, las Resoluciones mediante las que los Presidentes de las Cámaras, con el acuerdo de las Mesas y Juntas de Portavoces, interpretan los Reglamentos o suplen sus omisiones son, a pesar de su valor normativo, impugnables por la vía del art. 42 LOTC<sup>255</sup>. Además, las normas del mismo tenor que las resoluciones, previa audiencia de la Junta de Portavoces, también quedan excluidas<sup>256</sup>.

La tercera condición de impugnabilidad es la firmeza del acto. La firmeza sólo se alcanza una vez que se hayan agotado las instancias internas<sup>257</sup>. En el acto no legislativo de naturaleza parlamentaria, la firmeza del acto será ipso facto desde el momento de su publicación o notificación, a excepción de la reconsideración en sede parlamentaria. Primero, bajo la concepción de actos no legislativos de naturaleza parlamentaria están comprendidos los actos o decisiones emanadas del Parlamento o de cualquiera de sus órganos que se refieran a la relación que los parlamentarios y los grupos parlamentarios guardan con la Cámara. Generalmente, las Cámaras no han previsto en sus normas internas vías impugnatorias que condicionen la firmeza de los actos de sus órganos. Únicamente la conocida como solicitud de reconsideración, cuya eficacia como condición de firmeza ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional desde la STC 161/1988, de 20 de septiembre. El problema es que no procede contra cualquier acto parlamentario, solo contra los actos producidos en el trámite de admisión de iniciativas parlamentarias, por lo que

---

<sup>254</sup> SSTC 118/1988, de 20 de junio, FJ. 03, y 121/1997, de 1 de julio, FJ. 05.

<sup>255</sup> La inicial jurisprudencia equiparaba las resoluciones presidenciales a los reglamentos parlamentarios y los reconducía al ámbito de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (AATC 183/1984, de 21 de marzo, y 244/1986, de 12 de marzo, y STC 118/1988, de 20 de junio). Pero, posteriormente, con algunas vacilaciones (SSTC 119/1990, de 21 de junio, 214/1990, de 20 de diciembre, y 15/1992, de 10 de febrero) las ha incluido en el ámbito del recurso de amparo (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ. 02).

ARCE JANÁRIZ, A., *El parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria.*, Aranzadi, Navarra, 2004, p- 57.

<sup>256</sup> ATC 184/1984, de 21 de marzo FJ. 02.

<sup>257</sup> STC 125/1990, de 5 de julio, FJ. 04.

se excluyen los actos no previstos expresamente<sup>258</sup>. Las insuficiencias en su régimen han acarreado algunas consecuencias, como cuestionar que este medio impugnatorio sea condición necesaria para la firmeza del acto impugnable en amparo<sup>259</sup> o acudir a instrumentos alternativos, como las cuestiones de orden y las reglamentarias<sup>260</sup>. En suma, los actos no legislativos de la naturaleza parlamentaria pueden ser recurridos directamente ante el Tribunal Constitucional tras su publicación de notificación, salvo que el Reglamento Parlamentario establezca recurso solicitud o de reconsideración.

La titularidad del derecho de acceder a los cargos públicos constituye un presupuesto de la legitimación activa del art. 42 LOTC y este, como se ha expuesto anteriormente, es el parlamentario.

No obstante, como también señalamos al hablar de la titularidad del derecho, el Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimación de los Grupos parlamentarios o de los representantes de las candidaturas y a veces de los partidos, para promover recursos de amparo e impugnar actos lesivos de los derechos fundamentales de sus miembros.<sup>261</sup>

Es interesante señalar, con respecto a la legitimación, que en bastantes ocasiones los recursos de amparo parlamentarios interpuestos por los propios parlamentarios se suscitan, no frente a actos de los órganos de gobierno del Parlamento en los que se les denegaba la admisión de sus iniciativas parlamentarias, sino frente a decisiones adoptadas por los órganos parlamentarios que admitían iniciativas o propuestas de control de terceros representantes, pero que los parlamentarios demandantes de amparo consideraban que incidían en el núcleo esencial de su *ius in officium*.

---

<sup>258</sup> STC 125/1990, de 5 de julio, FJ. 04.

<sup>259</sup> PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un Estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, CIUDAD, 1992. pp. 491-492.

<sup>260</sup> ARCE JANÁRIZ, A., *El parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria.*, Aranzadi, Navarra, 2004, p. 62.

<sup>261</sup> ARCE JANÁRIZ, A., *El parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria.*, Aranzadi, Navarra, 2004, pp. 53-64.

PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un Estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, CIUDAD, 1992. pp. 464-493.



Así, sucedió, por ejemplo, en relación con las decisiones que tienen el fin de aceptar enmiendas de terceros en un procedimiento legislativo<sup>262</sup>; o admitir a trámite determinadas iniciativas legislativas o de propuestas de resolución de terceros<sup>263</sup>; o aceptar la delegación de voto de terceros<sup>264</sup>; o admitir la conformación de un grupo parlamentario por terceros<sup>265</sup>. En este tipo de supuestos, la jurisprudencia constitucional, bajo la invocación en amparo del art. 23.2 CE por diputados distintos de quienes habían visto aceptadas sus iniciativas o propuestas por los órganos parlamentarios, ha analizado caso por caso la existencia de la incidencia en el núcleo esencial de la función representativa de quienes invocaban el amparo para identificar la existencia de una concreta facultad de estos que hubiera sido restringida o limitada por la decisión impugnada como presupuesto necesario para considerar lesionado el art. 23.2 CE.

Por tanto, la labor de control que corresponde desarrollar a esta jurisdicción de amparo, bajo la invocación del art. 23.2 CE, se extiende también a verificar si los acuerdos parlamentarios impugnados inciden sobre concretas funciones integrantes del núcleo esencial del *ius in officium* de los demandantes de amparo, en aras de evitar convertir el recurso de amparo del art. 42 LOTC en una suerte de control de la legalidad parlamentaria que lo desnaturalice y rompa el equilibrio de poderes diseñado por la Constitución. No obstante, cabe señalar que se muestra difícil que no haya una deriva en esta dirección, teniendo en cuenta el uso que se está haciendo del recurso de amparo parlamentario y la necesidad de entrar en el fondo del asunto por el Tribunal Constitucional, aun existiendo una evidente falta de legitimación en ciertos casos.

### **2.5.1. Recurso de amparo electoral**

Mientras que el recurso de amparo del artículo 42 de la LOTC es la vía principal para proteger el derecho de los parlamentarios en todas sus

---

<sup>262</sup> STC 119/2011, de 5 de julio.

<sup>263</sup> SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio, o 46/2018 de 26 de abril.

<sup>264</sup> SSTC 65/2022, de 31 de mayo, o 75/2022, de 15 de junio.

<sup>265</sup> ATC 262/2007, de 25 de mayo.

dimensiones, el recurso de amparo electoral protege este derecho fundamental en relación con el acceso al cargo público representativo.

El recurso de amparo electoral está regulado por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985 y, supletoriamente, por la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa 29/1998. Este recurso presenta algunas especialidades respecto del recurso de amparo ordinario. En primer lugar, el recurso de amparo electoral se formula en el marco de un proceso electoral. Sus tres vertientes son la impugnación de acuerdos de proclamación de candidatos (art. 49 LOREG), la impugnación de proclamación de candidaturas que de hecho vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado ilegal y disuelto o suspendido (art. 49.5 LOREG) y la impugnación de acuerdos de proclamación de candidatos electos y de presidentes de las corporaciones locales (arts. 109 a 117 LOREG). En segundo lugar, este recurso se desarrolla en una nueva y única instancia: ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Justicia, en el supuesto de elecciones autonómicas o locales; o ante el Tribunal Supremo, en el caso de tratarse de elecciones generales o al Parlamento Europeo.

En primer lugar, la impugnación de acuerdos de proclamación de candidatos tiene por objeto *“asegurar que accedan al cargo aquellos candidatos que los electores, en quienes reside la soberanía popular, hayan elegido como sus representante siempre que se mantenga la debida correlación entre el Cuerpo electoral y proclamación de candidatos”*<sup>266</sup>. La legitimación la ostentan los candidatos excluidos, los representantes de las candidaturas proclamadas, el Ministerio Fiscal y el Gobierno en el ámbito de la Ley de Partidos (en los supuestos del art. 44 LOREG). El órgano competente para conocer el recurso es el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (Art. 49.1 LOREG), salvo en el caso de las elecciones al Parlamento Europeo, que será competente la Sala 3ª del Tribunal Supremo, y el supuesto del art. 44 LOREG, para el cual tendrá competencia la Sala Especial del Tribunal Supremo (art. 61 LOPJ). El plazo para interponer el recurso es de dos días a partir de la publicación de los candidatos proclamados, sin perjuicio de la

---

<sup>266</sup> STC 71/1989, de 20 de abril, FJ. °4.

preceptiva notificación al representante de aquel o aquellos que hubieran sido excluidos (art. 49. 1 y 2 LOREG). Se aplica el procedimiento previsto en los arts. 109 y siguientes de la LOREG con las especialidades contempladas en el art. 49 LOREG. En el mismo acto de interposición deben presentarse las alegaciones que se estime pertinentes acompañadas de los elementos de prueba oportunos (art. 49.1 LOREG). La sentencia deberá dictarse en los dos días siguientes a la interposición del recurso y tendrá carácter firme e inapelable, sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, a cuyo efecto se entiende cumplido el requisito previo de presentar el incidente excepcional de nulidad de actuaciones. El recurso de amparo constitucional electoral urgente deberá solicitarse en el plazo de dos días siguientes a la notificación de la sentencia y el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los tres días siguientes.

En segundo lugar, la impugnación de proclamación de candidaturas que de hecho vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado ilegal y disuelto o suspendido (art. 49.5 LOREG). El objeto es la proclamación o exclusión de candidatos afectados por el art. 44 LOREG, es decir, que de hecho vengán a continuar o suceder la actividad de un partido declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido. La legitimación la ostentan los representantes de dichas candidaturas, los candidatos, el Ministerio Fiscal y el Gobierno (Art. 49.1 b) y art. 11.1 Ley Orgánica de Partidos Políticos). El órgano competente es la Sala Especial del Tribunal Supremo (art. 49. 1. a) y art. 61 LOPJ). El plazo para interponer el recurso es de dos días a partir de la publicación de los candidatos proclamados o hasta el 44º día desde la convocatoria de las elecciones, en el caso de circunstancias conocidas durante la campaña electoral. El Tribunal Supremo deberá resolver el recurso en el plazo de tres días desde la interposición y sólo cabe recurso de amparo electoral urgente ante el Tribunal Constitucional, sin necesidad de incidente previo de nulidad.

En tercer lugar, la impugnación de acuerdos de proclamación de candidatos electos y de presidentes de las corporaciones locales (arts. 109 a 117 LOREG) tiene por finalidad reclamar los acuerdos de las Juntas Electorales sobre la proclamación de candidatos electos y la elección y

proclamación de Presidentes de las Corporaciones Locales (art. 109 LOREG). Están legitimados para interponer el recurso los candidatos proclamados o no proclamados, los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, los partidos políticos, asociaciones, federaciones y coaliciones que hayan presentado candidatos (art. 110 LOREG). La representación pública y la defensa de la legalidad en el recurso contencioso electoral corresponde al Ministerio Fiscal (art. 111 LOREG).

El Tribunal competente para la resolución de los recursos contencioso-electorales que se refieren a elecciones generales o al Parlamento Europeo es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. En el supuesto de elecciones autonómicas o locales el Tribunal competente es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma (art. 112.2 LOREG).

El recurso contencioso electoral se interpone ante la Junta Electoral correspondiente dentro de los tres días siguientes al acto de proclamación de electos y se formaliza en el mismo escrito, en el que se consignan los hechos, los fundamentos de Derecho y la petición que se deduzca (art. 112. 1 LOREG). Al día siguiente de su presentación, el Presidente de la Junta ha de remitir a la Sala competente el escrito de interposición, el expediente electoral y un informe de la Junta en el que se consigne cuanto se estime procedente como fundamento del acuerdo impugnado. La resolución que ordena la remisión se notificará, inmediatamente después de su cumplimiento, a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándoles para que puedan comparecer ante la Sala dentro de los dos días siguientes (art. 112.3 LOREG). La Sala, al día siguiente de la finalización del término para la comparecencia de los interesados, dará traslado del escrito de interposición y de los documentos que lo acompañen al Ministerio Fiscal y a las partes que se hubieran personado en el proceso, poniéndoles de manifiesto el expediente electoral y el informe de la Junta Electoral, para que en el plazo común e improrrogable de cuatro días puedan formular las alegaciones que estimen convenientes.

A los escritos de alegaciones se pueden acompañar los documentos que, a su juicio, puedan servir para apoyar o desvirtuar los fundamentos de la

impugnación. Asimismo, se puede solicitar el recibimiento a prueba y proponer aquellas que se consideren oportunas (art. 112. 4 LOREG).

Transcurrido el período de alegaciones, la Sala, dentro del día siguiente, podrá acordar de oficio o a instancia de parte el recibimiento a prueba y la práctica de las que declara pertinentes. La fase probatoria se desarrollará con arreglo a las normas establecidas para el proceso contencioso-administrativo, si bien el plazo no podrá exceder de cinco días (art. 112. 5 LOREG).

La sentencia ha de contener la inadmisibilidad del recurso; la validez de la elección, y/o de la proclamación de electos; la nulidad del acuerdo de proclamación de uno o varios electos, y la proclamación de quienes corresponda; o la nulidad de la elección, en tal caso en las mesas afectadas de irregularidades invalidantes ha de procederse a unas nuevas elecciones en los tres meses siguientes a la sentencia, o a una nueva elección del Presidente de la Corporación local. No procede la nulidad cuando el vicio no es determinante del resultado de la elección.

Se notifica a los interesados no más tarde del 37º día posterior a las elecciones y se comunica a la Junta Electoral correspondiente para su inmediato y estricto cumplimiento (art. 114. 1 LOREG). Contra la misma no procede recurso contencioso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración, y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. El amparo debe solicitarse en el plazo de tres días y el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los quince días siguientes (art. 114.2 LOREG).<sup>267</sup>

## **2.5.2. Otras vías ante el Tribunal Constitucional**

### *2.5.2.1. La jurisdicción constitucional sobre el Parlamento como subsidiaria de la jurisdicción ordinaria*

En los supuestos de la protección de las prerrogativas parlamentarias que están protegidas por el artículo 23.2 CE, pueden ser los órganos de la jurisdicción ordinaria los causantes de vulneraciones de este derecho

---

<sup>267</sup> PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un Estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, CIUDAD, 1992. pp. 434-464.

fundamental del parlamentario en procesos, por tanto, de contenido o relevancia parlamentaria. En este caso, el recurso de amparo debe encauzarse por la vía del art. 44 LOTC, que regula supuestos relativos a las prerrogativas de los parlamentarios, que cuando llegan a amparo lo hacen mediante la invocación del art. 24 CE y en los que el aporte de la jurisdicción ordinaria es sustancioso. El art. 44.1 LOTC prevé que las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional que tuvieran su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial, podrán dar lugar a este recurso siempre que se cumplan los requisitos siguientes: a) que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial; b) que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquellas se produjeron, acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional; y c) que se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar para ello. El plazo para interponer el recurso de amparo será de treinta días, a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial (art. 44.2 LOTC).

Algunas reglas importantes que señala Alberto Arce en este procedimiento son que: la inviolabilidad no alcanza a expresiones vertidas en medios de comunicación<sup>268</sup>; respecto de la inmunidad pueden realizarse diligencias de investigación antes de solicitar el suplicatorio, que no tiene que pedirse necesariamente con la admisión a trámite de la querrela<sup>269</sup>; no basta la mera imputación personal para activar el aforamiento<sup>270</sup>; dictada sentencia definitiva y adquirida la condición de parlamentario en fase de recurso, no es necesario solicitar suplicatorio; el aforamiento es irrenunciable; el Juez Instructor, para elevar exposición razonada al Tribunal Supremo, tiene que apreciar indicios de responsabilidad contra el aforado; pérdida de forma

---

<sup>268</sup> STC 51/1985, de 10 de abril.

<sup>269</sup> STC 123/2001, de 4 de junio.

<sup>270</sup> STC 68/2001, de 17 de marzo.

sobrevenida la condición de parlamentario una vez iniciada la causa, procede que ésta sea devuelta al Juzgado de Instrucción<sup>271</sup>; habiendo un aforado en la causa, que otras personas no aforadas se vean, a resultas del aforamiento, privadas de la segunda instancia no vulnera el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley<sup>272</sup>; los eurodiputados de otros Estados carecen de aforamiento en España<sup>273</sup>, etc.<sup>274</sup>

#### 2.5.2.2. *Recurso y cuestión de inconstitucionalidad por vicios in procedendo*

Los actos parlamentarios sin valor de ley que se producen en el procedimiento legislativo y que pueden vulnerar el derecho del artículo 23.2 CE son susceptibles de ser objeto de recurso de amparo y pueden también someterse a conocimiento del Tribunal Constitucional fundamentalmente como “*vicios in procedendo*” con ocasión de recursos y cuestiones de inconstitucionalidad promovidos contra la ley resultante.

Algunos ejemplos del análisis del Tribunal Constitucional respecto de este tipo de vicios procedimentales en los que se alega la vulneración del artículo 23.2 CE son la STC 128/2023, de 2 de octubre, en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones y en el que se alegan como vicios formales la omisión del informe del Consejo General del Poder Judicial y el fraude de ley por utilizar la vía de la proposición de ley; o la STC 49/2023, de 10 de mayo, en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, y en el que se denuncia un ejercicio abusivo del derecho de enmienda que modifica

---

<sup>271</sup> STC 22/1997, de 11 de febrero.

<sup>272</sup> STC 64/2001, de 17 de marzo.

<sup>273</sup> ATC 236/2000, de 13 de noviembre.

<sup>274</sup> ARCE JANÁRIZ, A., *El parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria.*, Aranzadi, Navarra, 2004, pp. 75- 81.

según los recurrentes de forma sustancial aspectos esenciales de la ley, vulneración que no aprecia el Tribunal.

El objetivo de la figura del *vicio in procedendo* es comprobar la efectiva observancia de las reglas del procedimiento seguido para la aprobación de disposiciones de ley. Esta figura se rige por el principio de constitucionalidad, entendido como vinculación a la Constitución de todos los poderes públicos<sup>275</sup>. El recurso y la cuestión de inconstitucionalidad por *vicios in procedendo* no tiene como objeto ser garante del cumplimiento de las reglas de procedimiento como requisitos de orden público, cuya infracción provoca la nulidad de la ley objeto del recurso y de la cuestión, sino únicamente cuando la infracción altere el proceso de formación de voluntad de las Cámaras realmente<sup>276</sup>. Por consiguiente, se sancionan aquellas infracciones que no pueden asimilarse o subsanarse en el curso del procedimiento por violentar el principio democrático. En el caso de impugnar una ley por *vicios in procedendo*, será posible anular la ley mediante el recurso o la cuestión de inconstitucionalidad, si bien no ha sucedido nunca por esta causa.<sup>277</sup>

### **3. PROBLEMAS/ SOLUCIONES/ VALORACIÓN CRÍTICA**

#### **3.1. EL ETHOS DEMOCRÁTICO DEL REPRESENTANTE**

La Constitución Española consagra en el art. 67.2 CE la prohibición del mandato imperativo. El establecimiento de un mandato libre y no vinculado supone una garantía constitucional frente a lesiones que vulneren las facultades que integran el status del representante. Para García Roca el diseño constitucional se aproxima a un modelo de democracia representativa en parte

---

<sup>275</sup> STC 1/1981, de 26 de enero, FJ. °2.

<sup>276</sup> STC 99/1987, de 11 de junio, FJ. °1, establece que: “*La inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras.*”.

<sup>277</sup> ARCE JANÁRIZ, A., *El parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria.*, Aranzadi, Navarra, 2004, pp. 65-67.



judicializada<sup>278</sup>, puesto que la voluntad de los órganos del Estado está sometida a controles judiciales, discontinuos, accionables a instancia de parte, imparciales, independientes y políticamente neutrales. La razón de ser de estos controles se encuentra en la defensa de los derechos de las minorías, que justifica la limitación de la voluntad de la mayoría, la soberanía popular y el principio mayoritario. El principio de representación también permite justificar el control político por parte del Parlamento con el fin de preservar la libertad. Igualmente, el control judicial puede defenderse con base en las ideas de predeterminación normativa y la independencia de sus miembros.

Como se ha puesto de relieve a lo largo de este trabajo, el reconocimiento de derechos a los cargos y funciones públicas lleva consigo una correlativa responsabilidad política individualizada ante los electores. Esta responsabilidad se conoce como *ethos* democrático del representante. La exigencia de una ética pública en la representación contiene tres elementos<sup>279</sup>: el cumplimiento de la ley, la preservación del interés general, y, en caso de existir intereses sectoriales de grupos rivales, asegurar decisiones imparciales y justas. Por lo tanto, en un contexto democrático la vinculación ética de los representantes se configura como una necesidad. Pero, como señala García Roca, “*Este es probablemente un testimonio de pobreza del Derecho. La imposición de reglas de conducta pública que auxilien a las normas jurídicas e impongan deberes y sanciones, la reprobación social ante la opinión pública, como complemento de la criminalidad de los gobernantes y del establecimiento de una política de incompatibilidad y abstenciones en conflictos de intereses.*”<sup>280</sup>. Ante los fenómenos de corrupción, ha aumentado el interés en los códigos de conducta de la vida pública, que pasan a incorporarse como deberes al status del representante y que son susceptibles de control externo.

---

<sup>278</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 128.

<sup>279</sup> KRIELE, M., *Introducción a la Teoría del Estado*, ob. cit., p. 323.

<sup>280</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 129-130.

El Informe Nolan<sup>281</sup> suscitó una gran polémica en este sentido. Su punto de partida era encontrar normas de conducta para todos los titulares de cargos públicos, no únicamente para los representativos, y recomendar disposiciones para asegurar su cumplimiento y dificultar la corrupción. Entre sus objetivos se encontraban: fortalecer la confianza de los ciudadanos en quienes desempeñan cargos públicos, restablecer la claridad en zonas grises de comportamiento moralmente sospechosas y alcanzar un deseable grado de austeridad. Para ello, se recomendaban procedimientos e instituciones que disuadieran y detectaran fechorías y que revalorizaran el respeto a los valores éticos propios de la idea del servicio público. El concepto de cargo público que emplea el Informe es muy amplio, engloba a los ministros, funcionarios, consejeros, diputados y parlamentarios europeos, directivos y cargos de entes públicos y de entes financiados públicamente, y funcionarios superiores de la Administración local. Para García Roca<sup>282</sup>, los *Standards in Public Life* deben tener una especial incidencia en los cargos públicos representativos, ya que, en contrapartida de los amplios derechos y facultades que se reconocen a los representantes, es necesario exigir ciertos deberes por razón del origen popular de su elección, y a causa del mantenimiento del compromiso moral en torno a un programa y una relación de representación adquirida con los electores<sup>283</sup>. El informe recomienda la vigencia de siete principios<sup>284</sup> en todos los ámbitos de la vida pública:

---

<sup>281</sup> *INFORME NOLAN: Normas de conducta para la vida pública* (Primer informe del Comité sobre las normas de conducta en la vida pública, presidido por Lord Nolan, presentado en el Parlamento por el Primer Ministro por orden de su Majestad en mayo de 1995), INAP, Madrid, 1996.

<sup>282</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 131.

<sup>283</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 131.

<sup>284</sup> *INFORME NOLAN: Normas de conducta para la vida pública* (Primer informe del Comité sobre las normas de conducta en la vida pública, presidido por Lord Nolan, presentado en el Parlamento por el Primer Ministro por orden de su Majestad en mayo de 1995), INAP, Madrid, 1996, p. 24.

1. El desinterés, por el cual los cargos públicos deben tomar decisiones con arreglo al interés público.
2. La integridad, por la cual los titulares de cargos públicos no deben colocarse bajo ninguna deuda financiera u obligación con terceros que puedan impedir el desempeño de sus funciones públicas.
3. La objetividad, por la cual el mérito debe regir en las decisiones en asuntos públicos adoptadas por los cargos públicos.
4. La responsabilidad por sus decisiones y acciones ante el público, sometidas al escrutinio o al control apropiado.
5. La transparencia, por la cual se debe obrar de la forma más abierta posible en todas las acciones y decisiones, justificándolas debidamente y sólo limitando la información en el caso de que resulte necesario para el interés público.
6. La honestidad, que implica la obligación de declarar sus intereses privados relacionados con sus responsabilidades y de tomar medidas para solucionar cualquier conflicto que surja, protegiendo el interés público.
7. El liderazgo, que obliga a los titulares a fomentar estos principios con liderazgo y ejemplo.

Para cumplir con estos objetivos se propone establecer normas objeto de escrutinio y control por auditorías internas y controles por organismos, internos y externos, pero independientes; y ser inculcados a través de la orientación, la educación y la formación introductoria<sup>285</sup>. Por ejemplo, se recomienda redactar un Código de Conducta para los diputados, discutirlo al inicio de cada legislatura, y nombrar a un Comisario Parlamentario que reciba las denuncias y lleve asuntos ante el Comité de Privilegios<sup>286</sup>.<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> *INFORME NOLAN: Normas de conducta para la vida pública* (Primer informe del Comité sobre las normas de conducta en la vida pública, presidido por Lord Nolan, presentado en el Parlamento por el Primer Ministro por orden de su Majestad en mayo de 1995), INAP, Madrid, 1996, p. 28.

<sup>286</sup> *INFORME NOLAN: Normas de conducta para la vida pública* (Primer informe del Comité sobre las normas de conducta en la vida pública, presidido por Lord Nolan, presentado

En este contexto, el Parlamento Europeo cuenta desde 2013 con un Código de Conducta de los Diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses. En su artículo primero estipula los principios rectores en el marco de las funciones de los diputados al Parlamento Europeo, en consonancia con el Informe Nolan. En pocas palabras, fija los principales deberes de los diputados, el procedimiento a seguir ante la existencia de un conflicto de intereses, la presentación de una declaración de intereses económicos que deberán realizar los diputados y su correspondiente contenido, la prohibición de aceptar obsequios o beneficios similares, y la creación de un Comité Consultivo sobre la Conducta de los Diputados. Este órgano se encarga de ofrecer orientación sobre la interpretación y aplicación del Código de Conducta al diputado que así lo solicite y de examinar los casos de presunta infracción del Código. Por lo que a España respecta, se aprobó primero un Código de Conducta de los Diputados, mediante el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 28 de febrero de 2019. Este Código de Conducta es muy similar al del Parlamento Europeo, pero añade algunas nociones. En primer lugar, prevé la existencia de un Registro de Intereses en el que consten las declaraciones de intereses económicos. En segundo lugar, no establece un valor máximo en relación con los regalos y obsequios, a diferencia del Código de Conducta del Parlamento Europeo que lo fija en 150 euros. En tercer lugar, constituye en la página web de la Cámara una breve reseña de los datos biográficos y personales, académicos y profesionales del diputado. En cuarto lugar, dispone las normas relativas a la asistencia a misiones de observación electoral en el extranjero. En último lugar, además de crear la Oficina de Conflicto de Intereses, fija el procedimiento para denunciar una

---

en el Parlamento por el Primer Ministro por orden de su Majestad en mayo de 1995), INAP, Madrid, 1996, Capítulo II.

<sup>287</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 128-132.

*INFORME NOLAN: Normas de conducta para la vida pública* (Primer informe del Comité sobre las normas de conducta en la vida pública, presidido por Lord Nolan, presentado en el Parlamento por el Primer Ministro por orden de su Majestad en mayo de 1995), INAP, Madrid, 1996.

infracción de las normas de conducta de este Código y la opción de imponer las sanciones correspondientes. En adición, por el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de octubre de 2020, se aprobó el Código de Conducta de las Cortes Generales, que amplía el ámbito subjetivo del Código de Conducta de los Diputados a los senadores, con mínimas alteraciones.

A pesar de que, como indica Roca, el establecimiento de un Código de Conducta pueda reflejar la pobreza del Derecho, su imposición es un paso en la dirección correcta. La realidad, por muy pesimista que resulte, evidencia la necesidad de prever mecanismos que castiguen las lamentables conductas de los cargos y de las funciones públicas, puesto que gran parte de la desafección política de los ciudadanos encuentra su fundamento en este tipo de conductas. Es ineludible la tarea de generar confianza por parte de la población en la política, debido a que son y serán siempre el origen y el fin de nuestro sistema social y democrático de Derecho. Aunque el contenido de los Códigos de Conducta citados no sea excesivamente extenso, hace referencia a cuestiones de trascendental importancia en la práctica, como los regalos y los obsequios o la breve reseña de los datos biográficos y personales, académicos y profesionales de los parlamentarios. En el futuro, es posible que sea necesario ampliar su ámbito material para que comprenda todos los problemas que giran en torno a los cargos y a las funciones públicas. No obstante, en la actualidad es especial importancia asegurar su correcto funcionamiento, sobre todo de la Oficina de Conflicto de Intereses, con el fin de evidenciar la eficacia de las herramientas previstas por el ordenamiento jurídico con relación a los inadecuados comportamientos de los trabajadores públicos.

### **3.2. FORTALECIMIENTO FUNCIÓN DEL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL**

De acuerdo con José Luis Ruiz Navarro, hoy el mandato parlamentario se debate entre el derecho del diputado a ejercer su función de forma independiente y su deber de lealtad al partido político, en cuyas listas se ha

presentado y ha sido elegido<sup>288</sup>. Según este autor, en la mayoría de ocasiones este equilibrio se ha quebrado en favor del partido, que ejerce su disciplina condicionando el ejercicio de la acción parlamentaria de sus diputados y senadores y somete sus acciones y votaciones a sistemas de sanciones de dudosa constitucionalidad<sup>289</sup>. A pesar de la consolidación de nuestro sistema constitucional, ha surgido una gran desafección política por parte de los ciudadanos debido principalmente a la crisis de la representación. Las numerosas crisis económicas y financieras han supuesto la adopción de medidas urgentes y trascendentales de política económica y organización institucional y, con ellos, un aumento del Poder Ejecutivo, en detrimento de las funciones legislativas y de control del Parlamento. Por su parte el Parlamento, parece desbordado con la tarea de tomar decisiones rápidas ante situaciones que requieren respuestas inmediatas.

Existe una extendida creencia que sugiere que nuestro sistema parlamentario necesita ser reformado, ya que está en gran parte monopolizado por los grupos políticos y sus líderes, lo que provoca el debilitamiento del parlamentario individual. La existencia del Parlamento depende esencialmente de la presencia de diputados y senadores individuales. Por ello, José Luis Ruiz Navarro estima que un Parlamento moderno exige el fortalecimiento del papel del parlamentario individual, pues la esencia del mandato representativo y de la prohibición del mandato imperativo, comporta tratar de impedir la excesiva injerencia de los partidos políticos sobre los representantes libremente elegidos por el pueblo<sup>290</sup>. Es fundamental que se fomente el protagonismo y se proteja la función del parlamentario individual, ya que es el sujeto que mejor responde

---

<sup>288</sup> RUIZ-NAVARRO PINAR, J. L., "El futuro del mandato parlamentario. por diputados y senadores de una democracia del siglo XXI", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 103, 2018, p. 439.

<sup>289</sup> RUIZ-NAVARRO PINAR, J. L., "El futuro del mandato parlamentario. por diputados y senadores de una democracia del siglo XXI", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 103, 2018, p. 439.

<sup>290</sup> RUIZ-NAVARRO PINAR, J. L., "El futuro del mandato parlamentario. por diputados y senadores de una democracia del siglo XXI", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 103, 2018, p. 441.

a las demandas de los ciudadanos debido a su mayor autonomía e independencia que el partido político. Por consiguiente, es necesario encontrar mecanismos de equilibrio entre los intereses de los partidos políticos y la posición de los diputados y senadores individuales.

José Luis Ruiz Navarro propone numerosas medidas para fortalecer la posición individual del parlamentario. En primer lugar, propone la formación y preparación del parlamentario individual para potenciar su función y que realice adecuadamente su trabajo. Por ejemplo, mediante la implantación de programas específicos a este respecto, como ocurre en el Bundestag alemán o en el Senado francés. En la tradición anglosajona se encuentran numerosos ejemplos, como el *“Companion to the Standing Orders and Guide to the proceedings of the House of Lords”* o el *“House Manual”* y el *“House Practice”* de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.

En segundo lugar, estima que es necesario fomentar un mayor protagonismo del parlamentario en torno a la potestad legislativa, que constituye la esencia de la actividad parlamentaria. Para ello, Piedad García-Escudero propone un conjunto de medidas, como la supresión de la firma del portavoz para la presentación de enmiendas, la potenciación de la ponencia y más concretamente del ponente individual y la asignación de turnos de intervenciones especiales para la defensa de las enmiendas individuales<sup>291</sup>. Particularmente, en la fase de ponencia es donde el parlamentario individual podría desempeñar mejor y con mayor libertad su actividad. A modo de ejemplo, en el ámbito europeo, el reglamento del Parlamento Europeo establece que la Comisión competente nombrará un ponente (art. 49 del Reglamento Europeo<sup>292</sup>), que será responsable de la elaboración del informe de la Comisión y su presentación ante el Pleno.

---

<sup>291</sup> GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, P.: “Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015.

<sup>292</sup> Art. 49 del Reglamento Europeo: “1. El presidente de la comisión a la que se remita una propuesta de acto jurídicamente vinculante propondrá a aquella el procedimiento adecuado.

2. Una vez adoptada la decisión sobre el procedimiento adecuado, y en el supuesto de que no se aplique el procedimiento simplificado en virtud del artículo 50, la comisión designará,

En tercer lugar, sostiene que habrá que rescatar una práctica parlamentaria en la tramitación de las leyes y que se ha ido perdiendo progresivamente. El Reglamento del Congreso establece en su artículo 114<sup>293</sup> que el debate en comisión de los proyectos de ley se hará artículo por artículo. Sin embargo, actualmente tanto en los debates legislativos en Pleno como en Comisión se organizan en un solo turno de portavoces, exponiendo los oradores de cada grupo parlamentario en una única intervención su posición sobre el proyecto de ley, sus enmiendas y su opinión de las restantes enmiendas. Un debate más pausado ayudaría a un mayor pluralismo de los debates y a conocer con mayor profundidad la voluntad del legislador, que es,

---

*de entre sus miembros titulares o suplentes permanentes, a un ponente para la propuesta de acto jurídicamente vinculante, si no lo hubiera hecho con anterioridad sobre la base del artículo 47, apartado 3.*

*3. El informe de la comisión constará de:*

*(a) las enmiendas a la propuesta, si las hubiera, acompañadas, en su caso, de una breve justificación que será responsabilidad del autor y no se someterá a votación;*

*(b) un proyecto de resolución legislativa de acuerdo con el artículo 59, apartado 5; y*

*(c) en su caso, una exposición de motivos, que incluya, cuando sea necesario, una ficha de financiación en la que se establezcan las repercusiones financieras del informe, si las hubiera, y su compatibilidad con el marco financiero plurianual.*

*(d) si la hubiera, una referencia a la evaluación de impacto del Parlamento.”.*

<sup>293</sup> Art. 114 del Reglamento del Congreso de los Diputados: “1. *Concluido el Informe de la Ponencia, comenzará el debate en Comisión que se hará artículo por artículo. En cada uno de ellos podrán hacer uso de la palabra los enmendantes al artículo y los miembros de la Comisión.*

*2. Las enmiendas que se hubieren presentado en relación con la Exposición de Motivos se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordare incorporar dicha Exposición de Motivos como Preámbulo de la ley.*

*3. Durante la discusión de un artículo, la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que se presenten en este momento por escrito por un miembro de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo. También se admitirán a trámite enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.”.*



de conformidad con el artículo 3.1 del Código Civil<sup>294</sup>, un elemento para la interpretación de las normas. Asimismo, se señala la importancia de la creación de Comisiones parlamentarias específicas para controlar el seguimiento legislativo. Un gran ejemplo es la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo, creada en 1995 para analizar problemas estructurales del sistema de pensiones y de las principales reformas que deben llevarse a cabo.

En cuarto lugar, indica que deben potenciar los derechos individuales de los diputados y senadores en los procedimientos parlamentarios, ya expuestos anteriormente. De forma sucinta y en relación con este apartado, Carlos Ortega Santiago<sup>295</sup> sintetiza los derechos individuales que los Reglamentos de la Cámara otorgan a los parlamentarios de la forma siguiente. En primer lugar el derecho de información, derecho fundamental propio de los diputados y senadores vinculado al ejercicio de su actividad parlamentaria y regulado en el artículo 109 de la Constitución y en los artículos 7 del reglamento del Congreso y 25 del Senado. Como se ha expuesto, aunque todo derecho tenga sus límites, los parlamentarios tienen el derecho a solicitar y a acceder a la información y, en caso de haber sido perjudicado en el ejercicio de su función representativa, a interponer un recurso de amparo. En segundo lugar, el derecho de iniciativa, restringido en la práctica por la preceptiva firma del portavoz del grupo parlamentario. Como se ha señalado antes, una mayoría aboga por suprimir este requisito por limitar los derechos individuales de los diputados y senadores. En tercer último lugar, el derecho a intervenir en los debates, que se encuentra condicionado por las direcciones de los grupos parlamentarios y por las presidencias con su facultad de ordenación de intervenciones. En este caso, el establecimiento de listas de intervención para cada asunto puede ser una fórmula que incentive un debate parlamentario más plural, como es el caso de la asamblea parlamentaria del Consejo de Europa,

---

<sup>294</sup> Artículo 3.1 del Código Civil: *“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.”.*

<sup>295</sup> ORTEGA SANTIAGO, C.; *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Serie monografías n.º 61, 2005.

que cuenta con un sistema que fomenta la participación de los parlamentarios con independencia del grupo político al que se encuentren escritos.

José Luis Ruiz- Navarro demuestra notablemente la necesidad de fortalecer la figura individual del parlamentario, pues que se trata del sujeto que representa la voluntad de los ciudadanos. El representante individual es uno de los ejes fundamentales del sistema democrático. Por ello, su figura no puede desvanecerse en favor de los partidos políticos o los grupos parlamentarios. Como se ha expuesto anteriormente, es imprescindible diferenciar entre la titularidad del derecho fundamental, que corresponde a los ciudadanos, y la legitimación para el ejercicio de las acciones que permiten la tutela del derecho fundamental, que se ha reconocido a las personas físicas y jurídicas. Asimismo, aunque se establezcan facultades y derechos de ejercicio colectivo, el representante individual es el titular del estatuto parlamentario. Por consiguiente, es menester configurar mecanismos que pretendan robustecer la posición del parlamentario individual. Para ello, José Luis Ruiz- Navarro propone unas soluciones bastante acertadas y aplicables en la práctica.<sup>296</sup>

#### **4. CONCLUSIONES/ VALORACIÓN PERSONAL**

**PRIMERA.** – El derecho de acceso a los cargos públicos de los parlamentarios garantiza que los ciudadanos puedan participar activamente en la vida política y acceder a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad, lo cual es esencial para el funcionamiento democrático y la legitimidad de las instituciones representativas.

**SEGUNDA.** – Existen múltiples controversias en torno al derecho de acceso a los cargos públicos de los parlamentarios, para lo cual numerosos autores plantean múltiples soluciones.

**TERCERA.** – No existe una línea jurisprudencial sólida y firme alrededor de muchos aspectos del derecho de acceso a los cargos públicos de los parlamentarios, lo cual puede comportar la necesidad de clarificar todas las

---

<sup>296</sup> RUIZ-NAVARRO PINAR, J. L., “El futuro del mandato parlamentario. por diputados y senadores de una democracia del siglo XXI”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 103, 2018.

controversias que giran en torno a este derecho fundamental y recoger de forma manifiesta cada uno de los aspectos de este derecho.

**CUARTA.** – La realidad evidencia la necesidad de prever mecanismos que castiguen las lamentables conductas de los cargos y de las funciones públicas, puesto que gran parte de la desafección política de los ciudadanos encuentra su fundamento en este tipo de conductas. Por lo tanto, es ineludible la tarea de generar confianza por parte de la población en la política, debido a que son y serán siempre el origen y el fin de nuestro sistema social y democrático de Derecho.

**QUINTA.** – Es necesario configurar mecanismos que pretendan robustecer la posición del parlamentario individual, como eje fundamentales del sistema democrático, impidiendo que su figura se desvanezca en favor de los partidos políticos y los grupos parlamentarios.

## **5. BIBLIOGRAFIA**

### **5.1. MANUALES Y ARTÍCULOS DE REVISTAS**

- ✚ ALVAREZ CONDE, E. Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau I ValL (Coord.), Aranzadi, Barcelona, 1997.
- ✚ APARICIO PÉREZ. M.A, “El acatamiento a la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre y 16 de diciembre de 1983”, Revista Jurídica de Cataluña, núm. 4, 1985.
- ✚ ARCE JANÁRIZ, A., El parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria., Aranzadi, Navarra, 2004.
- ✚ ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., Representación Política y derecho fundamental, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

- ✚ BELADIEZ ROJO. M., Artículo 23.2. El derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018.
- ✚ BIGLINO CAMPOS, P., “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”, Revista de las Cortes Generales, núm. 30, 1993.
- ✚ BIGLINO CAMPOS, P., La jurisprudencia del Tribunal constitucional sobre el Derecho de la participación política del art. 23, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, núms. 3 y 4, 1988.
- ✚ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.M., “Mandato parlamentario y derechos fundamentales. Notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada”, Revista española de Derecho Constitucional, núm.36, 1992.
- ✚ CHINCHILLA MARÍ, C., El derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad jurisprudencia constitucional. Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, contratos y servicios públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.
- ✚ FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M., “La interpretación del artículo 23 de la Constitución y el Contenido del derecho a votar: Una revisión. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/2020, de 29 de junio. Recurso de amparo núm. 4167-2017. (BOE núm. 207, de 31 de julio de 2020”, Revista de las Cortes Generales, núm.109, 2020.
- ✚ FONT LLOVET. T., Algunas funciones de la idea de participación, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 45, 1985.
- ✚ GARCÍA ROCA, J., Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- ✚ GARCÍA SORIANO, M.V, El principio de presencia equilibrada en el art. 44 bis de la LOREG y el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad: análisis crítico de la última reforma de la LOREG, Universidad de Alicante. Centro de Estudios sobre la Mujer, 2008.

- ✚ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana”. Teoría y Realidad Constitucional, n. °36, 2015.
- ✚ GARRORENA MORALES, A., “Mandato representativo”, Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II Organización del Estado. Coordinador Manuel Aragón Reyes, Civitas, Madrid, 1ª Edición, 2001.
- ✚ INFORME NOLAN: Normas de conducta para la vida pública (Primer informe del Comité sobre las normas de conducta en la vida pública, presidido por Lord Nolan, presentado en el Parlamento por el Primer Ministro por orden de su Majestad en mayo de 1995), INAP, Madrid, 1996.
- ✚ KRIELE, M., Introducción a la Teoría del Estado, ob. cit.
- ✚ LÓPEZ GUERRA. L., El régimen constitucional español, Labor, Madrid, 1980.
- ✚ MARRERO GARCÍA-ROJO, A., “Artículo 23.1. El derecho a participar en los asuntos públicos y el acceso a cargo público representativo. Comentarios a la constitución Española”, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018.
- ✚ MATÍA PORTILLA, E., DUEÑAS CASTRILLO, A.I., “Las Cortes Generales (I): las funciones parlamentarias”, Lecciones de Derecho Constitucional II, Alfredo Allué Buiza, Paloma Biglino Campos (Coord.), Aranzadi, 2ª Edición, 2018.
- ✚ MATÍA PORTILLA, E., DUEÑAS CASTRILLO, A.I., DURÁN ALBA, J.F., “Las Cortes Generales (III): las funciones parlamentarias”, Lecciones de Derecho Constitucional II, Alfredo Allué Buiza, Paloma Biglino Campos (Coord.), Aranzadi, 2ª Edición, 2018.
- ✚ ORTEGA SANTIAGO, C.; El mandato representativo de los diputados y senadores, Congreso de los Diputados, Serie monografías n.º 61, 2005.
- ✚ PÉREZ ALBERDI, M. R., El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, Serie Monografías, núm. 95, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013.

- ✚ PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”, Revista de Derecho Político, núm. 9, 1981.
- ✚ PULIDO QUECEDO, M., El acceso a los cargos y funciones públicas. Un Estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Civitas, CIUDAD, 1992.
- ✚ RUIZ LAPEÑA, R., El juramento de los parlamentarios. Seminario de profesores de la Facultad de Derecho sobre La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Institución San Fernando El Católico, Zaragoza, 1985.
- ✚ RUIZ-NAVARRO PINAR, J. L., “El futuro del mandato parlamentario. por diputados y senadores de una democracia del siglo XXI”, Revista de las Cortes Generales, núm. 103, 2018.
- ✚ SÁINZ MORENO, F., “Consideraciones sobre algunos límites del derecho de la información de las Cámaras”, Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias.
- ✚ SÁNCHEZ BLANCO, A., Los derechos de participación y representación y de acceso a funciones y cargos públicos, op.cit.
- ✚ SANTAMARÍA PASTOR. J.A., Comentario al art. 23 de la Constitución, op.cit.
- ✚ SANTAOLALLA, F. “El juramento y los reglamentos parlamentarios (Comentario a la STC 119/1990, de 21 de junio)”. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 30, sep-dic, 1990.
- ✚ SCHMITT, K., “Teoría de la Constitución”, Alianza Universidad, Madrid, 1982.

## **5.2. JURISPRUDENCIA**

- ✚ STC 25/1981, de 14 de julio.
- ✚ STC 26/1981, de 17 de julio.
- ✚ STC 27/1981, de 20 de julio.
- ✚ STC 40/1981, de 18 de diciembre.
- ✚ STC 29/1982, de 31 de mayo.
- ✚ STC 51/1982, de 19 de julio.

- ✚ STC 53/1982, de 22 de julio.
- ✚ STC 5/1983, de 4 de febrero.
- ✚ STC 10/1983, de 21 de febrero.
- ✚ STC 23/1983, de 25 de marzo.
- ✚ STC 34/1983, de 6 de mayo.
- ✚ STC 37/1983, de 11 de mayo.
- ✚ STC 60/1983, de 6 de julio.
- ✚ STC 75/1983, de 3 de agosto.
- ✚ STC 76/1983, de 5 de agosto.
- ✚ STC 91/1983, de 7 de noviembre.
- ✚ STC 101/1983, de 18 de noviembre.
- ✚ STC 122/1983, de 16 de diciembre.
- ✚ STC 13/1984, de 3 de febrero.
- ✚ STC 18/1984, de 7 de febrero.
- ✚ STC 21/1984, de 16 de febrero.
- ✚ STC 23/1984, de 20 de febrero.
- ✚ STC 28/1984, de 28 de febrero.
- ✚ STC 32/1984, de 8 de marzo.
- ✚ STC 51/1984, de 25 de abril.
- ✚ STC 72/1984, de 12 de junio.
- ✚ STC 83/1984, de 24 de julio.
- ✚ STC 107/1984, de 23 de noviembre.
- ✚ STC 107/1984, de 30 de noviembre.
- ✚ ATC 183/1984, de 21 de marzo.
- ✚ ATC 740/1984, de 28 de noviembre.
- ✚ STC 17/1985, de 9 de febrero.

- ✚ STC 32/1985, de 6 de marzo.
- ✚ STC 57/1985, de 29 de abril.
- ✚ STC 67/1985, de 24 de mayo.
- ✚ STC 75/1985, de 21 de junio.
- ✚ STC 77/1985, de 27 de junio.
- ✚ STC 175/1985, de 17 de diciembre.
- ✚ STC 45/1986, de 17 de abril.
- ✚ STC 50/1986, de 23 de abril.
- ✚ STC 108/1986, de 29 de julio.
- ✚ STC 148/1986, de 25 de noviembre.
- ✚ STC 166/1986, de 19 de diciembre.
- ✚ ATC 176/1986, de 20 de febrero.
- ✚ ATC 244/1986, de 12 de marzo.
- ✚ STC 26/1987, de 27 de febrero.
- ✚ STC 37/1987, de 26 de marzo.
- ✚ STC 59/1987, de 19 de mayo.
- ✚ STC 60/1987, de 20 de mayo.
- ✚ STC 61/1987, de 20 de mayo.
- ✚ STC 63/1987, de 20 de mayo.
- ✚ STC 67/1987, de 21 de enero.
- ✚ STC 68/1987, de 21 de mayo.
- ✚ STC 69/1987, de 22 de mayo.
- ✚ STC 73/1987, de 23 de mayo.
- ✚ STC 76/1987, de 25 de mayo.
- ✚ STC 78/1987, de 26 de mayo.
- ✚ STC 79/1987, de 4 de mayo.



- ✚ STC 84/1987, de 29 de mayo.
- ✚ STC 86/1987, de 28 de enero.
- ✚ STC 99/1987, de 11 de junio.
- ✚ ATC 292/1987, de 11 de marzo.
- ✚ ATC 659/1987, de 27 de mayo.
- ✚ STC 118/1988, de 20 de junio.
- ✚ STC 149/1988, de 14 de julio.
- ✚ STC 160/1988, de 20 de septiembre.
- ✚ STC 161/1988, de 20 de septiembre.
- ✚ STC 180/1988, de 11 de octubre.
- ✚ ATC 677/1988, de 24 de mayo.
- ✚ ATC 1227/1988, de 30 de noviembre.
- ✚ STC 24/1989, de 2 de febrero.
- ✚ STC 71/1989, de 20 de abril.
- ✚ STC 76/1989, de 27 de abril.
- ✚ STC 79/1989, de 4 de mayo.
- ✚ STC 131/1989, de 16 de julio.
- ✚ STC 136/1989, de 19 de julio.
- ✚ STC 160/1989, de 10 de octubre.
- ✚ STC 168/1989, de 16 de octubre.
- ✚ STC 181/1989, de 3 de noviembre.
- ✚ STC 193/1989, de 16 de noviembre.
- ✚ STC 198/1989, de 27 de noviembre.
- ✚ STC 24/1990, de 15 de febrero.
- ✚ STC 25/1990, de 19 de febrero.
- ✚ STC 36/1990, de 1 de marzo.

- ✚ STC 47/1990, de 20 de marzo.
- ✚ STC 104/1990, de 13 de mayo.
- ✚ STC 105/1990, de 13 de mayo.
- ✚ STC 106/1990, de 13 de mayo.
- ✚ STC 107/1990, de 13 de mayo.
- ✚ STC 110/1990, de 20 de mayo.
- ✚ STC 114/1990, de 21 de junio.
- ✚ STC 119/1990, de 21 de junio.
- ✚ STC 131/1990, de 16 de julio.
- ✚ STC 160/1990, de 18 de octubre.
- ✚ STC 196/1990, de 29 de noviembre.
- ✚ STC 205/1990, de 13 de diciembre.
- ✚ STC 214/1990, de 20 de diciembre.
- ✚ STC 19/1991, de 31 de enero.
- ✚ STC 27/1991, de 14 de febrero.
- ✚ STC 81/1991, de 22 de abril.
- ✚ STC 103/1991, de 13 de mayo.
- ✚ STC 113/1991, de 20 de mayo.
- ✚ STC 114/1991, de 20 de mayo.
- ✚ STC 220/1991, de 25 de noviembre.
- ✚ STC 25/1992, de 24 de febrero.
- ✚ STC 173/1992, de 29 de octubre.
- ✚ STC 217/1992, de 1 de diciembre.
- ✚ STC 158/1993, de 6 de mayo.
- ✚ STC 189/1993, de 14 de junio.
- ✚ STC 212/1993, de 28 de junio.







- ✚ STC 281/1993, de 27 de septiembre.
- ✚ STC 293/1993, de 18 de octubre.
- ✚ STC 353/1993, de 29 de noviembre.
- ✚ ATC 334/1993, de 10 de noviembre.
- ✚ STC 16/1994, de 20 de enero.
- ✚ STC 23/1994, de 15 de febrero.
- ✚ STC 28/1994, de 27 de enero.
- ✚ STC 80/1994, de 14 de marzo.
- ✚ STC 81/1994, de 14 de marzo.
- ✚ STC 44/1995, de 13 de febrero.
- ✚ STC 70/1995, de 11 de mayo.
- ✚ STC 74/1991, de 8 de abril.
- ✚ STC 75/1995, de 17 de mayo.
- ✚ STC 119/1995, de 17 de julio.
- ✚ STC 22/1997, de 11 de febrero.
- ✚ STC 61/1997, de 20 de mayo.
- ✚ STC 121/1997, de 1 de julio.
- ✚ STC 25/1998, de 26 de enero.
- ✚ STC 68/1998, de 17 de marzo.
- ✚ STC 73/1998, de 31 de marzo.
- ✚ STC 74/1998, de 31 de marzo.
- ✚ STC 108/1998, de 1 de junio.
- ✚ STC 120/1998, de 1 de julio.
- ✚ STC 28/1999, de 8 de marzo.
- ✚ STC 46/1999, de 22 de marzo.
- ✚ STC 47/1999, de 22 de marzo.

- ✚ STC 7/2000, de 17 de enero.
- ✚ STC 68/2000, de 17 de marzo.
- ✚ STC 133/2000, de 11 de mayo.
- ✚ STC 206/2000, de 24 de julio.
- ✚ STC 70/2001, de 17 de mayo.
- ✚ STC 133/2001, de 7 de junio.
- ✚ STC 134/2001, de 7 de junio.
- ✚ STC 185/2001, de 17 de septiembre.
- ✚ STC 7/2002, de 17 de enero.
- ✚ STC 29/2002, de 11 de febrero.
- ✚ STC 68/2002, de 22 de abril.
- ✚ STC 82/2002, de 22 de abril.
- ✚ STC 123/2002, de 20 de mayo.
- ✚ STC 15/2003, de 27 de enero.
- ✚ STC 62/2003, de 27 de marzo.
- ✚ STC 100/2003, de 1 de junio.
- ✚ STC 106/2003, de 30 de junio.
- ✚ STC 14/2004, de 23 de enero.
- ✚ STC 58/2004, de 23 de marzo.
- ✚ STC 81/2004, de 22 de abril.
- ✚ STC 128/2004, de 19 de mayo.
- ✚ STC 138/2004, de 13 de julio.
- ✚ STC 199/2004, de 15 de noviembre.
- ✚ STC 25/2005, de 25 de enero.
- ✚ STC 39/2005, de 16 de febrero.
- ✚ STC 106/2005, de 6 de abril.

- ✚ STC 134/2005, de 13 de junio.
- ✚ STC 149/2005, de 7 de julio.
- ✚ STC 165/2005, de 20 de junio.
- ✚ STC 203/2005, de 26 de septiembre.
- ✚ STC 34/2006, de 13 de febrero.
- ✚ STC 37/2006, de 27 de febrero.
- ✚ STC 44/2006, de 27 de marzo.
- ✚ STC 52/2006, de 13 de febrero.
- ✚ STC 103/2007, de 14 de mayo.
- ✚ STC 109/2007, de 14 de mayo.
- ✚ STC 122/2007, de 28 de mayo.
- ✚ ATC 262/2007, de 25 de mayo.
- ✚ STC 62/2008, de 18 de febrero.
- ✚ STC 70/2008, de 23 de febrero.
- ✚ STC 91/2008, de 12 de marzo.
- ✚ STC 9/2009, de 26 de enero.
- ✚ STC 17/2009, de 9 de febrero.
- ✚ STC 27/2009, de 16 de febrero.
- ✚ STC 34/2009, de 23 de febrero.
- ✚ STC 2/2010, de 25 de enero.
- ✚ STC 10/2010, de 1 de febrero.
- ✚ STC 14/2010, de 15 de febrero.
- ✚ STC 23/2010, de 16 de febrero.
- ✚ STC 32/2010, de 22 de febrero.
- ✚ STC 42/2010, de 1 de marzo.
- ✚ STC 58/2010, de 22 de marzo.

- ✚ STC 5/2011, de 17 de enero.
- ✚ STC 25/2011, de 14 de febrero.
- ✚ STC 29/2011, de 14 de febrero.
- ✚ STC 53/2011, de 23 de marzo.
- ✚ STC 74/2011, de 31 de mayo.
- ✚ STC 94/2011, de 6 de junio.
- ✚ STC 135/2011, de 13 de junio.
- ✚ STC 158/2011, de 24 de octubre.
- ✚ STC 178/2011, de 31 de octubre.
- ✚ STC 194/2011, de 14 de noviembre.
- ✚ STC 1/2012, de 16 de enero.
- ✚ STC 27/2012, de 1 de marzo.
- ✚ STC 62/2012, de 15 de marzo.
- ✚ STC 87/2012, de 23 de mayo.
- ✚ STC 92/2012, de 15 de junio.
- ✚ STC 107/2012, de 7 de junio.
- ✚ STC 12/2013, de 28 de enero.
- ✚ STC 39/2013, de 25 de marzo.
- ✚ STC 48/2013, de 25 de marzo.
- ✚ STC 63/2013, de 25 de abril.
- ✚ STC 105/2013, de 30 de mayo.
- ✚ STC 137/2013, de 16 de julio.
- ✚ STC 15/2014, de 27 de enero.
- ✚ STC 46/2014, de 3 de febrero.
- ✚ STC 104/2014, de 13 de mayo.
- ✚ STC 145/2014, de 10 de junio.

- ✚ STC 23/2015, de 16 de febrero.
- ✚ STC 37/2015, de 12 de marzo.
- ✚ STC 52/2015, de 20 de marzo.
- ✚ STC 92/2015, de 11 de junio.
- ✚ STC 18/2016, de 18 de enero.
- ✚ STC 37/2016, de 11 de febrero.
- ✚ STC 60/2016, de 17 de marzo.
- ✚ STC 77/2016, de 11 de abril.
- ✚ STC 98/2016, de 13 de junio.
- ✚ STC 1/2017, de 16 de enero.
- ✚ STC 37/2017, de 11 de febrero.
- ✚ STC 55/2017, de 27 de marzo.
- ✚ STC 62/2017, de 23 de abril.
- ✚ STC 78/2017, de 15 de mayo.
- ✚ STC 12/2018, de 28 de enero.
- ✚ STC 19/2018, de 9 de febrero.
- ✚ STC 22/2018, de 11 de febrero.
- ✚ STC 47/2018, de 27 de marzo.
- ✚ STC 54/2018, de 23 de abril.
- ✚ STC 19/2019, de 12 de febrero.
- ✚ STC 28/2019, de 18 de marzo.
- ✚ STC 35/2019, de 25 de marzo.
- ✚ STC 1/2020, de 16 de enero.
- ✚ STC 14/2020, de 20 de enero.
- ✚ STC 27/2020, de 1 de marzo.
- ✚ STC 2/2021, de 25 de enero.

-  STC 10/2021, de 1 de febrero.
-  STC 23/2021, de 16 de febrero.
-  STC 7/2022, de 17 de enero.
-  STC 24/2022, de 15 de febrero.
-  STC 1/2023, de 16 de enero.
-  STC 10/2023, de 1 de febrero.