

hace necesaria la existencia de una disposición de carácter general que garantice la uniformidad pretendida en el mencionado precepto de la Constitución en materia laboral en todo el territorio nacional y coordine los calendarios laborales de las distintas Comunidades.

Octavo.—Sobre estas bases es preciso analizar los tres Decretos impugnados:

A) Por lo que se refiere al Real Decreto 2819/1981, el análisis de su contenido permite concluir que no constituye un simple acto de ejecución, sino que forma parte de la legislación laboral sobre la materia, por lo que, al dictarlo, el Estado no ha invadido las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas vasca y catalana.

En efecto, el mencionado Real Decreto no establece un concreto calendario laboral, sino un sistema a través del cual

a) Se garantiza que el ejercicio del derecho al descanso se realice en condiciones de igualdad, pues al establecer que, de las fiestas contenidas en el apartado d), se incluirán en el calendario laboral las necesarias para completar el número máximo de 12, se está garantizando el mismo número de fiestas totales en todo el territorio nacional.

b) Se coordinan los calendarios laborales de las distintas Comunidades Autónomas y se minimizan los efectos negativos que sobre las relaciones económicas nacionales e intracomunitarias pueden producirse debido a la multiplicidad de fiestas comunitarias propias, lo que se lleva a cabo al limitar el número de fiestas que pueden ser sustituidas y al reducir las sustituciones a un máximo de tres.

c) Se establece un equilibrio entre los distintos tipos de fiestas, dada la limitación que, en cuanto al número total, se fija expresamente en el E.T. La limitación del número total de fiestas, que, a su vez, podrá variar en función de diversas circunstancias, dado que el límite se refiere al máximo, ha de afectar necesariamente no sólo al número de fiestas nacionales, sino también al de fiestas comunitarias.

B) Por lo que se refiere al Real Decreto 2810/1981, impugnado por el Gobierno vasco, si bien establece los días inhábiles para 1982 y 1983, excluidas las fiestas locales, no puede decirse, sin embargo, que contenga el calendario laboral de dichos años para todo el territorio nacional. En realidad, sólo resulta de aplicación para aquellas Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos que no hagan uso de la facultad que les otorga el Real Decreto 2819/1981 y que se reproduce en el art. 2 del Decreto en cuestión.

En este sentido no invade las competencias autonómicas del País Vasco.

C) Es obvio que, de acuerdo con las consideraciones hechas en los fundamentos jurídicos anteriores, el Real Decreto 3217/1981, impugnado por la Generalidad de Cataluña —que confiere carácter permanente a la consideración del 12 de octubre como fiesta laboral de ámbito nacional y establece normas para su celebración— no invade la competencia autonómica en materia laboral.

Noveno.—Finalmente, si bien en algún caso, como ha señalado este Tribunal, el rango de la norma puede resultar relevante en el planteamiento de un conflicto de competencia, en el caso que nos ocupa resulta improcedente todo pronunciamiento en este sentido, pues el hecho de que la competencia cuestionada se ejercite por uno u otro órgano concreto del Estado no afecta a la delimitación de competencias, ya que es de competencia estatal la legislación laboral, que comprende tanto las leyes como las disposiciones reglamentarias que se dicten en su desarrollo, y la competencia autonómica es una competencia de ejecución de dicha legislación.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Primero.—Declarar que el Real Decreto 2819/1981, de 27 de noviembre, no invade las competencias que en materia laboral atribuyen a las Comunidades Autónomas catalana y vasca sus respectivos Estatutos.

Segundo.—Declarar que el Real Decreto 2820/1981, de 27 de noviembre, no invade la competencia autonómica del País Vasco en materia laboral, en los términos expresados en el fundamento octavo B).

Tercero.—Declarar que el Real Decreto 3217/1981, de 27 de noviembre, no invade la competencia de la Comunidad Autónoma catalana en materia laboral.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 25 de enero de 1985.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdagué.—Firmados y rubricados.

2600

Sala Segunda. Recurso de amparo número 507/1983. Sentencia número 8/1985, de 25 de enero.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdagué, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo promovido por don Juan Francisco Bonilla Encina y don Máximo Pastor Alonso, representados por el Procurador de los Tribunales don Juan Corujo y López-Villamil y bajo la dirección del Letrado don Luis Suárez Migoyo, respecto de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, en 28 de junio de 1983, en recurso contencioso-electoral relativo a la proclamación de Alcaldesa electa de Aranda de Duero y en el que han comparecido el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, en representación de Alianza Popular, y el Procurador don José Luis Granizo y García Cuenca, en representación del Partido Socialista Obrero Español, así como el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Por escrito registrado en este Tribunal el 20 de julio de 1983, el Procurador don Juan Corujo López-Villamil, en nombre y representación de don Juan Francisco Bonilla Encina y de don Máximo Pastor Alonso, presentó demanda de amparo frente a la sentencia dictada el 28 de junio de 1983, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de

Burgos, en el recurso contencioso-electoral número 256/1983, interpuesto por don José María Olmedo González, en su calidad de representante de Alianza Popular (AP), en coalición electoral con el Partido Demócrata Popular (PDP) y Unión Liberal (UL), contra el acuerdo de la Mesa de Edad del Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos), de fecha 23 de mayo del referido año, por el que se proclamaba Alcaldesa electa de dicho Ayuntamiento a doña Leonisa Ull Laita; recurso en el que, además de don Juan José Laborda Martín, representante del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Ministerio Fiscal, intervino el hoy demandante de amparo don Juan Francisco Bonilla Encina en su calidad de Presidente de dicha Mesa de Edad y representante del Partido Comunista de España (PCE). La demanda se basa en los siguientes hechos:

a) Tras las elecciones locales celebradas el 8 de mayo de 1983, el siguiente día 23 tuvo lugar la sesión constitutiva del Ayuntamiento de Aranda de Duero, en la que los Concejales electos tomaron posesión de sus cargos, mediante la prestación de juramento o promesa según la fórmula establecida por el Real Decreto 707/1979, de 5 de abril (cuyo art. 1.º exige que se conteste a la pregunta: «Juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo ... con lealtad al Rey, y guardar y hacer guardar la Constitución, como norma fundamental del Estado?»), salvo los hoy demandantes de amparo, don Juan Francisco Bonilla Encina y don Máximo Pastor Alonso, candidatos presentados en la lista del Partido Comunista de España, el primero de los cuales prometió «ante el pueblo soberano cumplir fielmente con las obligaciones del cargo de Concejales», y el segundo prometió, asimismo, «ante el pueblo cumplir con las obligaciones de Concejales». Acto seguido se procedió a la elección del cargo de Alcalde, en la que participaron 16 de los 21 Concejales de la Corporación, por ausentarse los cinco Concejales electos por la lista del Partido Centro Democrático y Social (CDS), siendo elegida para dicho cargo la Concejala del PSOE doña Leonisa Ull Laita, quien obtuvo la mayoría absoluta —nueve— de los dieciséis votos emitidos.

b) Contra la proclamación de Alcaldesa interpuso recurso contencioso-electoral don José María Olmedo González, representante de la candidatura presentada en esas elecciones por Alianza Popular, en coalición con el Partido Demócrata Popular y la Unión Liberal, aduciendo la infracción del art. 28 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre elecciones de Corporaciones Locales, ya que, a su juicio, la mayoría absoluta a que se refiere dicho precepto debiera establecerse sobre la totalidad de los Concejales componentes de la Corporación, y no solamente de los votos emitidos.

c) Con fecha 28 de junio de 1983, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos dictó sentencia en el referido recurso contencioso-electoral, por la que lo estimó en parte, pues, aunque declaró que «la mayoría absoluta necesaria para la elección de Alcalde se integra por más de la mitad de los votos emitidos, cualquiera que sea el número legal de los componentes de la Corporación», anuló la toma de posesión de los dos Concejales hoy recurrentes «por ser defectuosa la promesa prestada», así como la elección como Alcaldesa de doña Leonisa Ull Laita, declarando que debía procederse a requerir a los mencionados Concejales para que prestasen el juramento o la promesa en forma legal, actuando en consecuencia respecto a su toma de posesión y pasando seguidamente a la elección de Alcalde.

d) El siguiente 5 de julio, de acuerdo con lo ordenado por la Sentencia, el Ayuntamiento de Aranda de Duero procedió, en sesión convocada al efecto, a requerir a los hoy demandantes para que prestaran juramento o promesa conforme a lo establecido en el referido Real Decreto 707/1979, lo que ambos hicieron, manifestando, no obstante, su discrepancia con la resolución judicial y su intención de acudir en vía de amparo ante el Tribunal Constitucional. Seguidamente, los veintidós Concejales integrantes de la Corporación procedieron a la elección de Alcalde sin que ninguno de los candidatos alcanzara la mayoría absoluta, por lo que, conforme a lo establecido en el art. 28.3 de la Ley 39/1978, resultó proclamado Alcalde el Concejil don Rafael de las Heras Niño, a quien la coalición Alianza Popular, Partido Demócrata Popular y Unión Liberal había colocado el primero de su lista, la cual había obtenido el mayor número de votos en el Municipio.

Segundo.-Los fundamentos jurídicos, ampliamente expuestos, aducidos por los recurrentes, pueden resumirse como sigue:

a) La presente demanda de amparo se dirige frente a la referida sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, y se fundamenta en la presunta violación del derecho a la igualdad reconocido por el art. 14 de la Constitución Española, así como de los derechos a libertad de pensamiento, a la libertad de expresión y a la participación en los asuntos públicos, reconocidos, respectivamente, por los arts. 16.1 y 2. 20.1 a) y 23 de la misma norma fundamental.

b) Se aduce en primer lugar la violación del derecho a la igualdad, del que se afirma que no es uno más entre los derechos y libertades que se proclaman, sino uno de los presupuestos necesarios para la efectividad de aquéllos, basándolo no sólo en la Constitución, sino también en «Los Pactos de Nueva York» sobre derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966», ratificados, ambos, por España (con cita de los arts. 3.º, 14 y 26 del primero). La infracción de este derecho puede representar, por la discriminación que implica, la vulneración de otros preceptos fundamentales como son aquí los arts. 16, 20 y 24.

Refiriéndose a la sentencia impugnada de la Audiencia de Burgos, según la cual la fórmula de juramento del Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, persigue la doble finalidad de vincular en conciencia al que jura o promete y de ser un elemento reforzador de la confianza del pueblo hacia sus dirigentes por el hecho de que éstos manifiesten en público su acatamiento a la Constitución, critican tal interpretación, afirmando que dicha fórmula ni es obligatoria ni, mucho menos, imperativa. De un lado, para el que promete o jura no añade ningún tipo de responsabilidad que no quede ya previamente fijada en la Ley, ni se le compara con el que no promete ni jura. Por otra parte, estas dos finalidades se pueden alcanzar o incluso mejorar utilizando fórmulas diferentes o sin utilizar ninguna: las que los recurrentes emplearon, prometiendo ante el pueblo soberano cumplir con sus obligaciones de Concejales, es una fórmula omnicompreensiva que sitúa al pueblo español en el lugar que le corresponde como sujeto de la soberanía nacional, y por ende, generador de todos los poderes del Estado, resultando más constitucional que la del Real Decreto de 1979. La interpretación de los arts. 1.º y 9.º de la C.E. lleva a la conclusión de que ésta no puede alzarse como norma imperativa de orden público, y, si tal ocurriese, no dudan los recurrentes en afirmar que se convertiría en norma inconstitucional, pues podría alterar los principios constitucionales «que no admiten réplica» de que la soberanía de la Nación pertenece al pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado, que el pueblo, en virtud de la soberanía, se da su Constitución, dentro de la cual él mismo ha engendrado los distintos poderes, y

que todos estos poderes están sometidos a la Constitución, por tanto al pueblo soberano.

Tras estas consideraciones, en cierto modo previas con respecto a la denunciada infracción del art. 14 de la C. E., entiende los recurrentes que el efecto anulador dado por la Sentencia impugnada a su «promesa viciosa» a los efectos de su accesión al cargo implica una discriminación en un doble aspecto: De un lado, con respecto a lo ocurrido a raíz de anteriores tomas de posesión de Concejales en Aranda de Duero (vigente ya el Real Decreto de 1979), dándose el caso de que en 1979 hubo Concejales que ni juraron ni prometieron, figurando entre éstos el ahora recurrente en amparo, don Máximo Pastor Alonso, y que en 1980 el otro ahora recurrente don Juan Francisco Bonilla Encina, al sustituir a otro Concejil de su lista dimitido, empleó la misma fórmula que utilizaría en 1983; y de otro, con respecto a la situación imperante en el País Vasco, donde «en el 90 por 100 de los Ayuntamientos de esa Comunidad Autónoma ni han jurado ni han prometido, y, lo que es más curioso, ni siquiera se han planteado el hecho de jurar o prometer». Exigir a dos ciudadanos lo que no es exigido a otros muchos y lo que no fue exigido a los mismos en época anterior, cuando regían idénticas disposiciones al respecto, supone una discriminación y la infracción del art. 14 de la C.E.

c) Por lo que se refiere a los otros preceptos constitucionales, los recurrentes vuelven a considerar la Sentencia impugnada de la Audiencia Territorial de Burgos en relación con la fórmula del juramento y su alcance, sentando los recurrentes frente a la misma que, a tenor de la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre elecciones de Corporaciones Locales, y el Real Decreto 1169/1983, de 4 de mayo, el juramento o promesa no es acto de procedimiento de la elección de Alcalde. Tampoco condiciona el juramento o promesa la eficacia de la elección ni constituye presupuesto de validez de la toma de posesión, y afirmar lo contrario implica la transgresión del art. 23.1 de la C.E., relativo al derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, en este caso a través de elecciones por sufragio universal, siendo en consecuencia los Concejales investidos en tal condición por el hecho de la elección.

En cuanto al requerimiento hecho a los hoy recurrentes en amparo para que, en la toma de posesión del cargo de Concejil, presten el juramento o promesa «en forma legal», acarrea según los demandantes la vulneración de los arts. 16 y 20 de la C.E., del art. 16, porque los juramentos que, como en este caso, no añaden ningún otro tipo de responsabilidad distinto de los prejuicios de conciencia, no pueden exigirse imperativamente a menos que se viole el ámbito íntimo de la libertad de conciencia y de pensamiento; del art. 20, porque al obligarse a los hoy recurrentes a manifestar en público una fórmula juramental determinada y no otra diferente, se ha vulnerado también la libertad de expresión.

d) Los recurrentes solicitan de este Tribunal que declare la nulidad de la Sentencia dictada el 28 de junio de 1983 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, respecto a lo que es estimación en parte del mencionado recurso contencioso-electoral, y que extienda los efectos del tal declaración de nulidad a todas las actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de dicha resolución judicial y, en particular, a las habidas en la sesión celebrada el 5 de julio de 1983, por el Ayuntamiento de Aranda de Duero. Se pide, asimismo, que se reconozca el derecho de los recurrentes a emplear la fórmula de promesa que uno y otro expresaron con motivo del acto de posesión de sus respectivos cargos de Concejil en la sesión celebrada por dicho Ayuntamiento el 25 de mayo del mismo año; y finalmente, que se les restablezca en la integridad de su derecho, para lo cual se entenderá válida la intervención de ambos, dentro de la expresada sesión, en el acto de toma de posesión de sus cargos de Concejil de ese Ayuntamiento y en la elección de la Alcaldesa doña Leonisa Ull Laita.

Tercero.-Por providencia de 19 de octubre de 1983 la Sección acordó poner de manifiesto a los solicitantes de amparo y al Ministerio Fiscal la posible existencia de la causa de inadmisibilidad que regula el art. 50.2 b), de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOT), por cuanto la referida demanda pudiera carecer manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional, concediéndoles un plazo común de diez días para alegaciones (art. 50 de la LOT).

Cuarto.-a) Según el Fiscal ante el Tribunal Constitucional, que despachó el trámite en escrito de 2 de noviembre de 1983, hay que entender que se pide la nulidad de la sentencia solamente respecto del juramento o promesa a prestar por los recurrentes y no de la elección de Alcaldesa, con relación a la cual no se contiene ningún razonamiento en la demanda ni hay invocación de derecho fundamental lesionado.

b) Así centrado el objeto, la declaración que se pide de que la promesa que los recurrentes prestaron en la sesión de constitución de la Corporación fue ajustada a derecho es un simple pronunciamiento declarativo y en el recurso de amparo constitucional «no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restable-

cer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso» (art. 41.3 de la LOTC). Los recurrentes ya acataron la Sentencia y carece de sentido pedir un pronunciamiento que no tendría más que un alcance futuro y que no parece que pudiera afectar a lo ya hecho. Tampoco tendría sentido la anulación de actuaciones.

c) Ahora bien, si se admitiera que la posibilidad de que la pretensión de los demandantes relativa a la nulidad de su toma de posesión tiene efectos para el pasado y puede en consecuencia restablecerse su derecho vulnerado, cabe considerar los derechos que se reputan violados, en lo que atañe al derecho a la igualdad del art. 14 de la C.E., el ejemplo dado de los Ayuntamientos vascos no es válido si la exigencia de juramento o promesa está en la Ley, y no se sabe si los recurrentes impugnan en realidad el hecho mismo de esa exigencia o el que se les imponga con una fórmula, la del Real Decreto de 1979, que ellos no acataron en la primera sesión. Tampoco entraña la fórmula establecida en dicho Real Decreto una declaración pública de ideología (art. 16.2 de la C.E.), sino un compromiso formal del buen cumplimiento del cargo y de acatamiento a las Instituciones básicas del Estado. Finalmente, la libertad de expresión (art. 20.1 también de la C.E.) no puede extenderse a la prestación del juramento o promesa, que ha de prestarse según la fórmula preordenada, sin que se vea la relación existente en el derecho constitucional de difundir libremente las opiniones.

Como conclusión de sus consideraciones, entiende el Ministerio Fiscal que se da el motivo de inadmisibilidad del art. 50.2.b).

Quinto.—Los recurrentes, por su parte, en escrito fechado el 5 de noviembre de 1983, reiteraron cuanto habían ampliamente desarrollado en su demanda; y poniendo en relación el invocado art. 23 de la C.E. con el 140 y la referencia de éste a «la forma establecida por la Ley», hacen hincapié en que ni la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, hoy vigente, ni las otras disposiciones que rigen en la materia establecen la formulación de juramento o promesa como requerimiento de la elección de concejales, contrariamente a lo que sienta la Sentencia impugnada, cuya inconstitucionalidad se reafirma; por todo lo cual se ratifican en que la demanda sea admitida en sus propios términos.

Sexto.—La Sección, por providencia de 30 de noviembre siguiente, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y recabar las actuaciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, con emplazamiento de quienes hubieran sido parte en las mismas. Recibidas dichas actuaciones y personados el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y don José María Olmedo González en representación de la Coalición Alianza Popular con P.D.P. y U.L., por providencia de 25 de enero de 1984 se acordó acusar recibo de aquéllas y tener a los comparecidos por personados y parte, y de conformidad con el art. 52 de la LOTC dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes para que presentasen sus alegaciones.

Séptimo.—El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, que despachó el trámite en escrito de 2 de febrero de 1984, tras reiterar su posición acerca del alcance de la petición, reducida a la toma de posesión de los recurrentes, hace referencia a que después de la incoación del presente proceso se han producido dos Sentencias de la Sala Primera de este Tribunal, las numeradas 101 y 122 de 1983, de fechas respectivas de 18 de noviembre y 16 de diciembre, que establecen una doctrina plenamente aplicable al presente caso. La idea básica de ambas es a su juicio que el art. 9.1 de la C.E. establece una sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico que ha de manifestarse de modo más acusado en las personas que integran los llamados poderes públicos, de lo que es consecuencia el que de modo solemne manifiesten ese acatamiento que puede adoptar la forma de promesa o juramento y que no añaden ningún requisito a la elección ya efectuada, con lo que no puede hablarse de que la promesa o juramento lesionen el derecho al acceso a los cargos públicos del art. 23.2 ni el de libertad ideológica del art. 16.1; sin que pueda variar un ápice esta conclusión el que aquí aleguen la infracción del art. 23.1 («nada ni nadie se puede interponer entre el sufragio emitido por el pueblo y la condición del elegido como cargo electo», hoja 36 de la demanda). Se reafirma el Ministerio Fiscal en su posición negativa acerca de la supuesta violación de los derechos de igualdad ante la Ley y el de libertad de expresión.

a) Analizando los supuestos de los casos resueltos por las referidas Sentencias y el presente, señala que no importa que aquí se trate de concejales en tanto que allí eran miembros del Congreso de los Diputados en un caso y de un Parlamento autonómico en el otro, en todo caso son integrantes de los poderes públicos con las mismas obligaciones básicas respecto a las Instituciones del Estado. No coincide ciertamente la fórmula utilizada en la toma de posesión de los parlamentarios con la ya transcrita del Real Decreto de 1979, pero no cree el Ministerio Fiscal que la distinta fórmula de éste añada ningún elemento que varíe la doctrina ya expuesta.

b) Tampoco pueden extraerse consecuencias distintas del hecho de que aquí prometieron los interesados aunque de modo diferente al exigido, en tanto que en los otros supuestos los interesados se negaron precisamente a prestar promesa. Lo fundamental es que no prestaron acatamiento a la Constitución, y esto debe bastar; ello prescindiendo de que el Real Decreto que exige la promesa o juramento previos a los que desempeñan funciones públicas de elección cae bajo el imperativo del art. 9.1 de la C.E. Añade que no es mínimamente aceptable el argumento de que cada cual puede elegir la fórmula de juramento o promesa y la soberanía del pueblo se manifiesta sólo a través de la Constitución, y es a ésta y no a ninguna otra forma a la que hay que prestar acatamiento.

Por todo ello, insiste el Ministerio Fiscal solicitando la desestimación del amparo.

Octavo.—Los recurrentes, en su escrito de 21 de febrero, se han ratificado en todas sus anteriores alegaciones. También ellos traen a colación la Sentencia de la Sala Primera de este Tribunal de 18 de noviembre de 1983, de la que sin embargo extraen consecuencias favorables a su tesis.

a) Insistiendo en la vulneración del derecho a la igualdad, afirman que el Real Decreto de 5 de abril de 1979 se intenta aplicar como si fuese imperativo a unos concejales; como si fuese obligatorio para otros pero admitiendo que su infracción no supone más que una nulidad relativa, o como si se tratase de una norma dispositiva de cumplimiento voluntario, para los demás. Ha habido desigualdad de trato con respecto a los recurrentes, al entenderse que el acto de la promesa era «condición de eficacia de la elección como concejal y presupuesto de la toma de posesión»; no habiendo sido así en las anteriores tomas de posesión ocurridas en Aranda de Duero y en muchos municipios del País Vasco, sin que los Gobernadores civiles, al recibir las respectivas actas, hayan tomado iniciativa alguna al respecto, mereciendo ser destacada la fórmula de los concejales del grupo Herri Batasuna de Bilbao: recogiendo el mandato de nuestros electores, juramos seguir en la lucha sin dar tregua hasta conseguir nuestro objetivo: es decir, la liberación nacional y social de Euskal-Herria, nuestro pueblo.

b) A juicio de los recurrentes, el Real Decreto de 5 de abril de 1979 es inconstitucional, por cuanto la referencia a la lealtad al Rey implica una posible limitación a la soberanía del pueblo proclamada por el art. 1.º de la Constitución, o puede suponer la admisión de un poder paralelo a la Constitución, quedando en tal caso en entredicho el Estado de Derecho que establece su art. 9.1.

c) Se señala una vez más por los recurrentes la violación del principio de libertad ideológica del art. 16 de la C.E., afirmando (fundándose en la citada Sentencia de este Tribunal) que el acatamiento a la Constitución —que no supone una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta a la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce en ella establecido— constituye un deber inherente al cargo público y es independiente de que se exteriorice en un acto formal. Ahora bien, en el último supuesto pueden valer otras fórmulas que la del Real Decreto de 1979, y si como excepción se implanta una expresión formal de acatamiento, ésta habrá de revestir las formas que las Leyes establezcan, de acuerdo con su jerarquía y de conformidad con la Constitución. También se reiteran los recurrentes en lo dicho antes por ellos sobre la violación del derecho a la libertad de expresión (art. 20 de la C.E.).

d) Con referencia a la mencionada Sentencia de este Tribunal, desarrollan los recurrentes sus alegaciones relativas a la transgresión del art. 23.1 y 2 de la C.E. En el supuesto de la Sentencia de la Sala Segunda de este Tribunal, de 18 de noviembre de 1983, el fundamento de la declaración formal (juramento o promesa) de acatamiento de la Constitución era el art. 20.1.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982, del que, aunque no tenga forma de Ley, la aludida Sentencia dice que se encuentra directamente incardinado en la Constitución; y dicho artículo es de aplicación igual a todos esos Diputados electos, sin distinción alguna. En cambio, el Real Decreto 707/1979 se extralimita en sus funciones al imponer una fórmula, y luego se autolimita al no establecer sanción alguna al presunto «infractor», y de ahí que no se haya exigido con la misma igualdad que el Reglamento del Congreso.

En vista de todo ello, los recurrentes se reafirman en su petición inicial, solicitando en otrosí que al amparo del art. 89 de la LOTC se tengan por unidos al recurso los documentos acompañados al escrito de demanda relativos a las fotocopias de las actas de constitución de los respectivos Ayuntamientos y se dirijan sendos despachos a los mismos, con objeto de que libren certificación literal de su contenido.

Noveno.—Por escrito de fecha 18 de febrero el Procurador de los Tribunales don José Luis Granizo García-Cuenca presentó alegaciones en representación del Partido Socialista Español (PSOE) que pueden resumirse como sigue:

a) Muestra su conformidad con los antecedentes del recurso expuestos por los recurrentes, dándolos por reproducidos, hace suyos sus alegaciones en cuanto a la existencia de cuestiones susceptibles de producir una resolución de este Tribunal al respecto, y se adhiere al recurso.

b) Analiza y enjuicia la Sentencia impugnada desde la misma perspectiva que los recurrentes, deteniéndose críticamente en que se haya hecho del acto de promesa o juramento una condición de eficacia de la elección como concejal y presupuesto de la validez de la toma de posesión. Ahora bien, ni en la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales (L.E.L.), ni el Real Decreto 1169/1983, de 4 de mayo (referido especialmente a la constitución de los Ayuntamientos salidos de las últimas elecciones del 8 de mayo de 1983), se señala la obligación de prestar juramento o promesa, siendo así que, al ser la L.E.L. anterior al Real Decreto 707/1979 relativo a la fórmula de juramento para toma de posesión de cargos o funciones públicas, la segunda disposición citada es muy posterior, sin imponer nada al respecto. Lo más que podría suponer el supuesto defecto recogido en la Sentencia impugnada, sería una irregularidad no invalidante. Por último, el Real Decreto 707/1979 no está pensado propiamente para actos como la constitución de una Corporación Local surgida de unas elecciones libres por sufragio universal, directo y secreto, sino más bien para la toma de posesión de los funcionarios y cargos de la Administración, entendiéndose por esto a aquellas personas que, por razón de nombramiento o de haber ganado un puesto con arreglo al ordenamiento, pasan a desempeñar funciones de autoridad y servicio en la Administración.

c) La obligación impuesta a los recurrentes es inconstitucional, por cuanto el art. 23 de la C.E. establece para acceder al cargo de concejal un mínimo esencial, respetando el cual una Ley puede regular las condiciones para ese acceso; pero se ha visto que ni la L.E.L. ni el Real Decreto que la complementa imponen nada acerca del acto de promesa o juramento, por lo cual, no pudo la Sentencia impugnada exigir un requisito más al ejercicio del derecho reconocido en el artículo que consideramos. Cita las Sentencias de este Tribunal de 4 de febrero y de 18 de noviembre de 1983. Enlazando con lo dicho anteriormente, la diferenciación que establece el art. 23 de la C.E. en sus dos apartados constitucionaliza de alguna manera la diferencia que había entre cargos electos y cargos de la Administración (funcionarios y autoridades) y va también en favor de que la obligatoriedad del acto de juramento o promesa en la toma de posesión establecida en el Real Decreto 707/1979 está referida a los últimos y no a los primeros, para los cuales dicha obligatoriedad sólo puede venir impuesta por una Ley, a tenor del art. 140 de la C.E.

d) Hubo vulneración de los derechos reconocidos en el art. 14 de la C.E., por la razón ya expuesta por los recurrentes, lo que mueve a considerar que el trámite del juramento en la fórmula del Real Decreto de 1979 nunca se ha considerado obligatorio.

e) Por último, ha habido vulneración del art. 16 de la C.E., relativo a la libertad ideológica; pues si bien es cierto que el art. 9.1 de la C.E. establece el sometimiento obligatorio de los poderes públicos a dicha norma suprema, no lo es menos que la expresión pública de dicho acatamiento y sometimiento no está exigida legalmente.

f) A modo de reflexión final, y por lo que hace referencia al contenido de la fórmula del Real Decreto 707/1979, y con todos los respetos para el Rey y la Corona, éstos se encuentran dentro de la Constitución y bajo ella, obedeciendo la referencia a la «lealtad al Rey» a unos tiempos y sistemas políticos que distan mucho del que, según se predica y defiende, nos encontramos en España. Un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.º de la C.E.), que tiende a establecer una sociedad democrática avanzada (preámbulo de la C.E.), sólo puede basarse en el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular.

En vista de lo aducido, se solicita la concesión del amparo solicitado por los recurrentes.

Décimo.-Mediante escrito de fecha 20 de febrero el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, representando a don José María Olmedo González, en su calidad de representante de la Coalición Alianza Popular en coalición con el Partido Democrático (PDP) y Unión Liberal (UL), presentó sus alegaciones, que pueden condensarse en los siguientes términos. Dan por reproducidos los hechos contenidos en el escrito de interposición del recurso en tanto en cuanto se ajustan a los recogidos en la Sentencia recurrida, destacando de todos ellos, por ser el punto fundamental de este litigio, el que los recurrentes se apartaron, en el acto constitutivo de la Corporación, de la fórmula del Real Decreto 707/1979. Se solicita la desestimación del recurso por entender que la Sentencia impugnada no infringe el art. 14 de la C.E. ni otros invocados por los recurrentes. Lo único que la Audiencia ha entrado a considerar, porque es lo único para lo que estaba procesalmente legitimada, es si en el supuesto concreto del recurso contencioso electoral se han cumplido las exigencias legales

en cuanto a la toma de posesión de los cargos electivos. No cabe alegar que al referirse los recurrentes, en el acto de su promesa, a la soberanía del pueblo, se realiza un acto implícito de acatamiento constitucional, puesto que si bien es cierto que el art. 1.º, 2, de la C.E. establece el principio de soberanía nacional como emanada del pueblo, no lo es menos que el resto del articulado ha de ser igualmente acatado por lo cargos públicos, sin que pueda resultar válida la exclusión de su contenido. Y como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 101/1983 (Sala Primera), de 18 de noviembre, la exigencia de acatamiento a la Constitución no vulnera el derecho fundamental del art. 23 que no comprende el de participar en los asuntos públicos por medio de representantes que no acaten formalmente la Constitución. En lo referente a la violación del art. 16 de ésta, el Tribunal Constitucional en la ya citada Sentencia nos dice que cuando la libertad ideológica se manifiesta en el ejercicio de un cargo público, ha de hacerse con observancia de deberes inherentes a tal titularidad, que atribuye una posición distinta a la correspondiente a cualquier ciudadano. Argumentaciones similares vafen para la presunta violación del art. 20 de la C.E. En conclusión, la Sentencia de la Audiencia Territorial de Burgos está redactada en términos claramente constitucionales, en tanto en cuanto exige el acatamiento expreso a esta norma fundamental para la toma de posesión del cargo, no dando por tanto como válido un juramento en el que se excluye el obligado acatamiento a nuestra Ley fundamental.

Undécimo.-La Sala, por providencia de 4 de abril, acordó: Unir a las actuaciones los escritos presentados en el trámite de alegaciones; que no ha lugar a la práctica de la prueba interesada, puesto que no es precisa la misma para tener por presentados los documentos aportados con la demanda, y en cuanto a la incorporación de certificaciones de las actas de las sesiones del Ayuntamiento de Aranda de Duero, han sido aportadas por la parte sin que se haya cuestionado en forma su autenticidad. Se señaló asimismo para la deliberación y votación de este recurso de amparo el día 16 de mayo de 1984, a las once horas.

Duodécimo.-La Sala, por providencia de 20 de junio, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 de la LOTC, con suspensión de la deliberación de este asunto, recabar a la Junta Electoral Provincial de Burgos la remisión del expediente completo relativo al recurso contencioso-electoral que interpuso en su día la candidatura de AP-PDP-UL en las elecciones municipales de Aranda de Duero contra el acta de proclamación del Alcalde del Ayuntamiento de la indicada ciudad; para, una vez recibido dicho expediente, disponer lo procedente a los efectos del indicado artículo.

Decimotercero.-La sección, por providencia de 5 de septiembre, acordó acusar recibo del expediente recabado y conceder a las partes un plazo común de diez días para conocimiento de los documentos recibidos y alegaciones al respecto.

Decimocuarto.-En dicho trámite, la representación de la coalición «Alianza Popular en coalición con PDP y UL» manifestó que daba por reproducidas las alegaciones formuladas en su escrito de 20 de febrero de 1984, al no apreciar en la documentación examinada hechos nuevos que requieran ampliación de lo entonces dicho.

El Fiscal ante el Tribunal Constitucional señaló, por su parte, que la documentación remitida no ha aportado elementos que permitan modificar el sentido de sus anteriores alegaciones. Sigue pensando que el amparo interesado queda reducido a la pretendida lesión de los derechos constitucionales que se alegan con relación a los dos recurrentes y que se derivan de la anulación de su toma de posesión a consecuencia de prestar de forma irregular el juramento o promesa que con arreglo al Real Decreto de 5 de abril de 1979 han de prestar todos los cargos públicos y cuya obligatoriedad, en rigor, no cuestiona la demanda (sí, en cambio, el escrito de alegaciones del PSOE), aunque sostiene que la fórmula de prestación es libre y no determina su validez.

Decimoquinto.-La Sala, por providencia de 31 de octubre de 1984, acordó unir los escritos presentados por el Ministerio Fiscal y la representación de Alianza Popular, hacer entrega de las copias de los referidos escritos a las partes personadas, y señalar para la deliberación y votación de este recurso el día 5 de diciembre, deliberándose en ese día y en los siguientes 12 y 19 de diciembre y 16 de enero, en que se realizó la votación.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.-En sus diversas actuaciones ante este Tribunal, la parte actora ha identificado como acto recurrido la sentencia de 28 de junio de 1983 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, Sentencia en cuyo fallo se anuló la toma de posesión como concejales de los recurrentes, así como la elección de Alcalde en la que los mismos participaron, celebrada el día 23 de mayo de 1983. Los recurrentes imputan a esta resolución judicial, directamente, las violaciones de derechos fundamentales de que dicen haber sido objeto, solicitando del

Tribunal la anulación de aquella y de todas cuantas actividades se siguieron en su ejecución, con especial referencia al juramento o promesa al que afirman fueron compelidos y a la elección celebrada en la sesión del Ayuntamiento de Aranda de Duero de 5 de julio, en el curso de la cual se procedió a designar nuevo Alcalde.

Segundo.-La cuestión central de este recurso es, pues, la de saber si el juramento o promesa constitucional es condición de la eficacia de la elección para concejal, constituyendo presupuesto de validez de la toma de posesión de dicho cargo; en otros términos, si su exigencia, según una u otra fórmula, es constitucional. Se trata de valorar, concretamente, la incidencia del juramento o promesa sobre la adquisición por los recurrentes de la condición de concejales del Ayuntamiento de Aranda de Duero y, consiguientemente, sobre su derecho a participar en el primer pleno de dicho Ayuntamiento, en el que se procedió a elegir el Alcalde, y, por último, en la elección misma, teniendo en cuenta que en la ceremonia del juramento o promesa los hoy demandantes del amparo efectuaron la declaración, que, de acuerdo con su personal criterio, entendieron que debían hacer, diversa notoriamente de la fórmula que se les proponía. No cabe duda que tal exigencia de un juramento o promesa, y la fórmula para realizarlo, en la medida en que constituyen una condición de la plena adquisición del cargo de concejal y de su ejercicio; y que por tanto la norma que le impone regula el ejercicio del derecho que a todos los ciudadanos corresponde a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1), es inseparable en este caso del derecho que a los mismos recurrentes otorga el apartado segundo del mismo artículo a acceder a los cargos y funciones públicos en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalen las leyes.

Tercero.-Al examinar y decidir los recursos de amparo formulados para preservar y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a los actos de los poderes públicos que puedan desconocerlos o lesionarlos, este Tribunal debe aplicar los preceptos de la Constitución, en los que los referidos derechos constitucionales se encuentran consagrados y definidos, y también el régimen jurídico normativo de carácter subconstitucional que regule en cada momento uno de los mencionados derechos, pues en la vía de amparo es misión del Tribunal interpretar la Constitución, pero también, y sobre todo, preservar los derechos fundamentales de los ciudadanos, de acuerdo con su propio régimen jurídico, cuando éste exista, o produciendo en el régimen legal los reajustes que sean necesarios por la vía de una interpretación de los preceptos legales conforme con la Constitución o, finalmente, la declaración de inconstitucionalidad.

Cuarto.-La posibilidad de establecer condiciones o límites para el ejercicio de los derechos reconocidos por el art. 23 de la Constitución no queda ciertamente excluida por el mandato constitucional. Ni la elección de representantes ni la asunción o ejercicio de su función por éstos pueden llevarse a cabo sin normas que disciplinen el ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados; mientras que, de otra parte, el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, se produce en efecto de modo expreso «con los requisitos que señalen las leyes». Prescindiendo de que tales requisitos puedan o no contradecir otros mandatos constitucionales -cuestión en la que aquí no se entra- y de cuál sea el sentido del término «leyes» en el apartado segundo del art. 23 de la C.E., y reduciéndonos sólo al establecimiento de condiciones o requisitos para la elección de representantes y la actuación de éstos, hay una exigencia previa en relación con tales requisitos, consistente en la naturaleza legal de los instrumentos jurídicos por los que se establecen; lo cual, por otra parte, no es sino un corolario de la reserva de Ley que se prescribe en el art. 53.1 de la Constitución para la regulación de los derechos y las libertades reconocidos en el capítulo II del título I de la misma.

Ahora bien, la constitución de las Corporaciones locales se encuentra hoy regulada por el art. 28 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, disposición en la que nada se establece sobre el juramento o promesa de los concejales electos, el cual tiene, por tanto, su único posible fundamento normativo, limitado a la fórmula del mismo, en una disposición de carácter reglamentario como es el Real Decreto 707/1979, de 5 de abril. La obligatoriedad del juramento que impuso el art. 84.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, con remisión a la fórmula del art. 10 del mismo Reglamento, bajo otro régimen bien distinto del actual de elección de los concejales y de constitución de la Corporación, no puede entenderse vigente, por lo que no se plantea en este caso el valor de las normas

preconstitucionales carentes de rango. Es el Real Decreto la última norma que concreta la fórmula del juramento o promesa para los actos de toma de posesión de cargos o funciones públicas. Dejando a un lado la valoración de la fórmula desde otros mandatos constitucionales, se desprende del ya referido art. 23.2 que dicha concreción únicamente podría surtir efectos en relación con supuestos para los que el juramento o promesa viniera requerido por una norma de rango legal.

La estimación del recurso por el motivo aducido hace innecesario el examen de los restantes en que la demanda de amparo se fundaba.

Quinto.-Los recurrentes extendieron expresamente su petición de declaración de nulidad de la Sentencia impugnada a la sesión de la Corporación municipal de 5 de julio de 1983, llevada a cabo en ejecución de dicha Sentencia, alegando que si ésta fue nula, por haber sido válida su participación en el Pleno de 23 de mayo, ha de considerarse inválida la nueva designación de Alcalde. La Sala entiende, sin embargo, que la estimación del amparo no implica necesariamente la conclusión a que pretende llegar la parte actora. El «restablecimiento» de los recurrentes en su derecho [art. 53.1.c) de la LOTC] no supone, en el presente caso, seguir considerando eficaz la primera elección de Alcalde y revocar «en consecuencia» la segunda, cumplida en ejecución de la Sentencia impugnada. Es cierto que al concederse el amparo en orden al juramento o promesa a prestar por los recurrentes, no hay ya objeciones de validez frente al acto en el que éstos participaron el 23 de mayo. Pero esta validez recobrada no tiene por qué llevar consigo la eficacia actual del acto en cuestión. La ulterior designación de Alcalde, motivada jurídicamente por la Sentencia recurrida, podrá resultar haber sido innecesaria, al revelarse hoy válida la primera, pero sin que ello la convierta a su vez en nula. Esta ulterior designación de Alcalde lo fue con la participación de los hoy recurrentes, que entonces consintieron, mediante su presencia y su voto, en el acto cuya remoción piden de este Tribunal. Se trata de un acto de la Corporación municipal válido y eficaz, mediante el cual ésta volvió sobre una decisión propia anteriormente adoptada, y que únicamente tuvo un contenido distinto por la participación en él de los concejales elegidos por la lista del Centro Democrático y Social (CDS), que en la otra ocasión se habían ausentado del salón de sesiones. Si hubo compulsión inconstitucional sobre los actores para que aceptasen una determinada fórmula de juramento o promesa para acceder plenamente al ejercicio del cargo, esta lesión quedó sanada por el hecho de que quienes la sufrieron no optaron por sostener su posición inicial, sino, como aquí ocurrió, por aceptarla, si bien con reservas expresas, para no verse precisamente decaídos de su derecho. En definitiva, los hoy recurrentes no buscan recuperar un cargo que nunca han abandonado, sino impugnar la resolución judicial en cuya virtud, para mantenerse en dicha función, se vieron sometidos a una carga constitucionalmente infundada, y que se reconozca, en su caso, su derecho a emplear la fórmula de promesa que uno y otro utilizaron en el acto de posesión de sus respectivos cargos de concejal en el Pleno del Ayuntamiento de 23 de mayo último; derecho, éste último, que, dado lo establecido en nuestro fundamento cuarto, no es susceptible de pronunciamiento alguno de esta Sala.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Primero.-Otorgar parcialmente el amparo solicitado por don Juan Francisco Bonilla Encina y don Máximo Pastor Alonso, reconociendo la validez de su toma de posesión como concejales del Ayuntamiento de Aranda de Duero el día 23 de mayo de 1983.

Segundo.-Anular el pronunciamiento primero de la sentencia impugnada en cuanto anula la toma de posesión de los referidos concejales electos, don Juan Francisco Bonilla Encina y don Máximo Pastor Alonso.

Tercero.-Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publiquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 25 de enero de 1985.-Jerónimo Arozamena Sierra.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez Picazo.-Francisco Tomás y Valiente.-Antonio Truyol Serra.-Francisco Pera Verdguer.-Firmados y rubricados.