

adjudicación a la sociedad hoy recurrente ocasionar dicho riesgo, e incluso, con carácter general, resulta difícil aceptar que la adjudicación a cualesquiera personas jurídicas de las concesiones en cuestión pudiera ocasionarlo, máxime cuando el pliego de condiciones reitera (arts. 3 y 12.1) que cada licitador sólo podrá ser adjudicatario de un kiosco, lo que garantiza suficientemente el interés público en evitar situaciones de monopolio.

La segunda razón justificativa aducida en dicha Sentencia, en la que ahora insiste la representación del Ayuntamiento de Barcelona, hace referencia a la finalidad de los concursos de dotar de medios dignos de subsistencia a personas físicas de modesta condición económica. Ciertamente sería ésta una justificación objetiva y razonable de la desigualdad de trato impuesta, en favor de unas personas y en detrimento de otras, en las normas y cláusulas que regulan la concesión de bienes de dominio público para el ejercicio de actividades como las que ahora se contemplan. La reserva de tales concesiones a personas de limitadas posibilidades económicas, como es práctica común en muchos Ayuntamientos, encuentra su justificación última en el art. 9.2 de la Constitución y, en definitiva, en los principios del Estado social que nuestra Constitución proclama.

Es cierto que alguna de las cláusulas del pliego de condiciones aprobado por el citado Ayuntamiento permite entender que es una de las finalidades perseguidas al excluir a las personas jurídicas de los concursos convocados para el otorgamiento de las concesiones. Así, el art. 11 del pliego prima sustancialmente, con cinco puntos, a los licitadores que sean disminuidos físicos o se hallen en paro sin percibir el subsidio de desempleo. Pero, de una parte, esas reglas para decidir la proposición más ventajosa, de cuya licitud no cabe dudar, son reglas de preferencia y no de reserva de adjudicación a un determinado tipo de personas, con exclusión de las demás. Y, de otra, ni en el presente proceso constitucional ni en los procesos previos al mismo se ha probado en modo alguno, tal y como señala el Ministerio Fiscal, que el adjudicatario del concurso en el que no se permitió participar a la sociedad demandante de amparo fuera persona de modesta condición económica o que ésta fuera la razón determinante de la concesión. Por ello no puede estimarse que el contenido de la referida cláusula constituya base suficiente para justificar la desigualdad denunciada.

5. Ahora bien, junto al objetivo de favorecer a personas con escasos medios de subsistencia o, mejor aún, con dificultades para obtener un empleo, pueden deducirse de las cláusulas del pliego de condiciones otras razones que avalan la desigualdad en el caso que nos ocupa. Concretamente, que el Ayuntamiento de Barcelona ha pretendido, mediante las concesiones de uso privativo de bienes de dominio público para kioscos de prensa, favorecer la actividad de trabajadores autónomos. De ahí que se prevea que cada licitador sólo pueda ser adjudicatario de un kiosco (art. 1.3), que se le imponga la obligación de atenderlo y regentarlo personalmente, sin que pueda cederlo o traspasarlo, si bien, manteniendo el principio de prestación personal, puede utilizar como colaboradores a personas laboralmente dependientes [art. 7.1 c)], lo que se explica por la amplitud del horario mínimo de venta al público

[art. 4.3 b)], o que se establezca la transmisibilidad de la concesión, por muerte o incapacidad física del concesionario, a favor de sus herederos o legatarios, o de su cónyuge o descendientes en línea directa, siempre que alguno de ellos asuma la explotación personal (art. 9.2). Más aún, el incumplimiento de la obligación de regentar personalmente el kiosco, o cualquier fraude que comporte la transmisión de hecho de la concesión, constituye causa de rescisión automática de la misma (art. 18.3). A esta finalidad primordial de facilitar un medio para el desarrollo de una actividad laboral autónoma se conecta la cláusula por la que se permite licitar tan sólo a las personas físicas, de nacionalidad española, que sean mayores de edad y no excedan de los sesenta y cinco años (art. 12.1).

Pues bien, es evidente que, fundándose en la citada finalidad, no puede afirmarse que la exclusión de una sociedad mercantil, como es la recurrente en amparo, carezca de una justificación objetiva y razonable. Es objetiva porque la desigualdad de trato que la sociedad demandante denuncia no se basa en su condición subjetiva de persona jurídica, sino que es simple corolario de la finalidad perseguida: facilitar la ocupación laboral en régimen de autonomía. Y es razonable por constituir dicha finalidad un objetivo lícito dentro de la política de fomento del empleo que deben adoptar los poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con lo establecido en el art. 40.1 de la Constitución, sin que, por otra parte, el modo en que en el presente caso se manifiesta dicha política, es decir, la concesión del uso privativo de bienes de dominio público para la explotación de kioscos de prensa, resulte desproporcionado en relación con el fin perseguido.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores es preciso concluir que las resoluciones impugnadas, que impidieron a la sociedad recurrente en amparo participar en el referido concurso convocado por el Ayuntamiento de Barcelona, no han infringido el art. 14 de la Constitución.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo formulado por el Procurador de los Tribunales don Enrique Sorribes Torra, en nombre y representación de la «Sociedad General Española de Librería, Diarios, Revistas y Publicaciones, Sociedad Anónima».

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

Dada en Madrid, a dos de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmado y rubricado.

4731

Sala Segunda. Sentencia 24/1989, de 2 de febrero. Recurso de amparo 1.000/1987. Contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid, confirmatoria del Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Salamanca inadmitiendo lista de candidatos a Diputados provinciales. Vulneración del derecho de acceder a un cargo público por no permitir la subsanación de las irregularidades observadas en las candidaturas antes de declarar su exclusión.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta, don Ángel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.000/1987, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Francisco Álvarez del Valle García, en nombre y representación de don Emilio Herrero Marcos, asistido del Letrado don Francisco Javier Plaza Veiga, contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Salamanca de fecha 2 de julio de 1987, y contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid de 9 de julio siguiente, que, desestimando el recurso interpuesto por el recurrente, confirmó el Acuerdo impugnado. Ha sido parte el Ministerio Fiscal y Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de julio de 1987, don Francisco Álvarez del Valle García, Procurador de los Tribunales y de don Emilio Herrero Marcos, quien en el escrito inicial dijo actuar «por sí y en nombre de la candidatura a la que después se hará mención», interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Salamanca de 2 de julio de 1987, que inadmitió una lista de candidatos a Diputados provinciales en la que estaba integrado el recurrente, y contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid de fecha 9 de julio de 1987, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el citado Acuerdo.

La demanda de amparo se basa, en síntesis, en los siguientes hechos:

a) Don Emilio Herrero Marcos, ahora recurrente en amparo y Concejal por el partido «Alianza Popular» (en adelante, AP) presentó en la Junta Electoral de Zona de Salamanca una lista de candidatos a Diputados provinciales integrada por él mismo y otros siete Concejales, figurando cinco como titulares y tres como suplentes. Con anterioridad, había sido presentada en la mencionada Junta Electoral otra lista de candidatos encabezada por don Francisco García Hernández, Concejal también por el mismo partido, quien impugnó la nueva lista, alegando que uno de sus miembros, don Marcial Fuentes Ramos —que la encabezaba—, no había sido elegido Concejal por AP, sino por una agrupación independiente de electores. Por Acuerdo de 2 de julio de 1987, la citada Junta Electoral resolvió rechazar la candidatura en la que se encontraba integrado el recurrente en amparo por estimar que, efectivamente, don Marcial Fuentes Ramos no había sido elegido y proclamado Concejal por dicho partido, sino por la Agrupación Independiente de Electores del Municipio de San Pelayo de la Guarena, puesto que, a tenor del art. 205 de la Ley Orgánica del Régimen

Electoral General (LOREG), los puestos de Diputados corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores que los hayan obtenido. Por tanto, dicho Concejal no podía encabezar ni integrar la candidatura de un partido por el que no había sido elegido, «suponiendo este hecho -afirma la Junta- la imposibilidad de la admisión de dicha lista para la elección a que se hace referencia».

b) Interpuesto recurso contencioso-administrativo por el señor Herrero Marcos, recayó Sentencia de la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial de Valladolid, de fecha 9 de julio de 1987, por la que se desestimó el recurso y se declaró ajustado a Derecho el Acuerdo impugnado. A juicio de la Audiencia, el marco procesal adecuado para este asunto debía ser el recurso contencioso-electoral establecido en el art. 112 de la LOREG en vez del recurso urgente contra la proclamación de candidatos previstos en el art. 49 de la misma Ley, como se pretendía por el recurrente. No obstante, respecto del fondo del asunto y sin detenerse en la inadecuación del procedimiento intentado, estimó la Audiencia que, al no haber obtenido el señor Fuentes Ramos acta de Concejal por AP, sino por la Agrupación de Electores antes indicada, no podría pretenderse que la Junta admitiera la lista presentada, pues así se desprende del art. 205 de la LOREG. Por otra parte -dice la Sentencia-, «la presencia en la lista de un candidato inelegible invalida el resto de los presentados en la misma, porque la sustitución del rechazado por un suplente disminuiría el número de los exigidos por el art. 206 en relación con el art. 46.3, ambos de la Ley Electoral»; añadiendo, por último: «sin que se alcance a comprender ... los reproches de discriminación en la participación de los asuntos públicos, dirigidos contra un acuerdo, dictado en defensa de la más estricta legalidad electoral».

2. Estima la representación del recurrente que se han vulnerado los derechos fundamentales comprendidos en los arts. 14, 23.1 y 24.1, de la Constitución, tanto por el Acuerdo de la Junta Electoral como por la Sentencia de la Audiencia que lo confirma.

a) La lesión del art. 14 de la Constitución que consagra el principio de igualdad ante la Ley, se habría producido porque la Junta Electoral no otorga igual trato al recurrente, y a la candidatura en que se integra, que el dispensado a las listas de candidatos a las elecciones municipales de junio de 1987. En efecto, se admitieron entonces diversas candidaturas incompletas presentadas por distintos partidos políticos y, ahora, en cambio, se excluye una candidatura por el hecho de que uno de sus miembros no pueda formar parte de ella -lo que se formula como simple hipótesis de razonamiento-. De acuerdo con el criterio mantenido en las citadas elecciones municipales, la exclusión de un candidato no puede determinar el decaimiento de la candidatura completa si no han intervenido criterios de discriminación. Parece asimismo denunciarse en la demanda una segunda discriminación respecto de los candidatos de la otra lista «a los que se reconoce mejor condición» sin fundamentación alguna.

b) También ha resultado transgredido el art. 23.1 de la Constitución, pues se impide que los candidatos de la lista rechazada participen en los asuntos públicos, en virtud de una decisión fundada «en una alusión genérica, no razonada y podría decirse que hasta peregrina», a los arts. 163, 206 y 46.3 de la LOREG. Sin embargo, lo cierto es que el señor Fuentes Ramos es miembro de AP y, si bien accedió al cargo de Concejal por una agrupación independiente, no parece ahora, según la Ley Electoral, que la elección a Diputado provincial, que es de segundo grado, deba verse afectada por las limitaciones que conllevan las elecciones de primer grado en cuanto a la formación de listas. Por consiguiente, la exclusión del señor Fuentes Ramos, de la que trae causa el rechazo de la lista completa, constituye una vulneración del art. 23.1 de la Constitución. En definitiva, la exclusión de toda la candidatura únicamente por su supuesto carácter incompleto, requisito que no viene exigido en ningún precepto de la Ley Electoral, lesiona el derecho fundamental comprendido en el art. 23.1 de la Constitución.

c) Por último, la vulneración del art. 24.1 de la Constitución se produciría en cuanto la Sentencia impugnada impone la condena en costas al recurrente, lo que a su juicio, «puede interpretarse como una actitud entorpecedora de la tutela judicial que si es buscada por el ciudadano se encuentra con el rechazo que conlleva la sanción consistente en la condena en costas», a pesar de que el recurso no era infundado. Además, el art. 117 de la LOREG no contiene un mandato para que el juzgador, en todo caso, condene al pago de las costas, sino que establece una facultad, al contrario de lo que ocurre con el art. 131 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En virtud de lo expuesto, se solicita de este Tribunal que se otorgue el amparo y se declare la nulidad del Acuerdo y de la Sentencia impugnados, así como que se reconozca el derecho a participar en las citadas elecciones a la Diputación Provincial de Salamanca en igualdad de condiciones que los restantes candidatos. Por otro lado se solicita la suspensión de la ejecución de la Sentencia impugnada.

3. Por providencia de 29 de julio de 1987, se acordó, con carácter previo a decidir sobre la admisión del recurso, requerir al solicitante de amparo a fin de que, en el plazo de diez días, acredite la representación que dice ostentar de los demás integrantes de la candidatura en su

escrito de demanda. Mediante escrito presentado el 3 de agosto de 1987, el recurrente afirma que en ningún momento se ha erigido en representante de los demás candidatos a los que se refiere en la demanda. La fórmula «actúa por sí y en beneficio de la candidatura» la ha tomado del Derecho privado, cuando se contemplan intereses en comunidad de bienes, y se ha elegido ahora en este recurso por ser obvio que la resolución que se adopte afectará a los demás integrantes de la candidatura; pretendiéndose de este modo la tutela de sus intereses, ya que, encontrándose de vacaciones todos los afectados, es materialmente imposible conseguir de ellos la ratificación de la demanda.

4. La Sección Tercera, por providencia de 9 de septiembre de 1987, acordó, a la vista del indicado escrito, tener por formulada la demanda de amparo exclusivamente en nombre de don Emilio Herrero Marcos, haciéndole saber a través de su Procurador la posible concurrencia en la demanda del motivo de inadmisión previsto en el art. 50.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en su redacción anterior: Carecer de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte de este Tribunal, por lo que, de conformidad con el art. 50 de la citada Ley, se otorgó al recurrente y al Ministerio Fiscal el plazo de diez días que determina dicho precepto para alegaciones sobre la indicada causa de inadmisión.

El Ministerio Fiscal, evacuando el trámite conferido, solicitó la admisión a trámite de la demanda por no carecer manifiestamente de contenido constitucional, toda vez que, según la STC 59/1987, la insuficiencia numérica de las candidaturas es un defecto subsanable que las Juntas Electorales deben conceder la oportunidad de subsanar. Además, las listas a que se refiere el art. 206 de la Ley Electoral, que la Audiencia invoca para desestimar el recurso, no tienen el carácter de cerradas como ocurre con las candidaturas a elecciones de primer grado, por lo que no resulta pertinente la referencia al art. 46.3 de la referida Ley.

Por su parte, el recurrente, mediante escrito de 25 de septiembre de 1987, interesó la admisión a trámite de la demanda por la argumentación en ella formulada.

5. La Sección, a la vista de las alegaciones formuladas, acordó admitir a trámite la demanda y requerir el envío de las actuaciones precedentes o testimonio de las mismas a la Junta Electoral de Zona de Salamanca y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid, dentro del plazo de diez días, de acuerdo con lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica de este Tribunal. Asimismo acordó el emplazamiento por la citada Sala de quienes hubieran sido parte en el procedimiento judicial, a excepción del recurrente, para que pudieran personarse en este proceso constitucional. Se acordó también abrir pieza separada de suspensión, en la que, por Auto de 26 de octubre de 1987, fue denegada.

6. Por providencia de 10 de noviembre de 1987, la Sección tuvo por recibidas las actuaciones requeridas y acordó dar vista de las mismas al recurrente y al Ministerio Fiscal, para que formularan alegaciones en el plazo de veinte días.

7. El Ministerio Fiscal, por escrito presentado el 27 de noviembre de 1987, tras exponer los antecedentes del caso, señala el carácter mixto del recurso puesto que las infracciones de los arts. 14 y 23 de la Constitución están referidas al Acuerdo de la Junta Electoral impugnado, aunque se imputen también dichas infracciones a la Sentencia recurrida en cuanto lo confirma; mientras que la vulneración del art. 24 de la Constitución, por referirse a la condena en costas al recurrente, afecta exclusivamente a la Sentencia recurrida.

Razona el Ministerio Fiscal que procede estimar el recurso de amparo por lo siguiente:

Respecto a la transgresión del art. 23.1 de la Constitución, la decisión impugnada de excluir la candidatura en que figuraba al recurrente se funda en que las listas de candidatos a que se refiere el art. 206 de la LOREG, no pueden contener Concejales que no hayan sido elegidos por el partido que las presenta; la exclusión de un candidato por esta razón llevaría a estimar la lista incompleta y, por tanto, de imposible admisión según el art. 46.3 de la Ley Electoral. Sin embargo, y como reparo principal opone el Ministerio Fiscal que las reglas que se establecen para las elecciones de primer grado no pueden resultar de aplicación en este caso en el que no existe una participación popular directa, pues si en aquellas se votan candidaturas cerradas en el presente supuesto se eligen candidatos entre los Concejales de un partido. Se está, por consiguiente, ante listas abiertas y por ello, si no se incluyen en las listas tantos candidatos como puestos a cubrir, no pueden quedar invalidadas. A mayor abundamiento, debe recordarse la STC 59/1987, de 19 de mayo, en la que se ha considerado que la insuficiencia numérica de las candidaturas es una irregularidad subsanable que la Administración electoral debe colaborar en reparar, poniendo en conocimiento de los representantes de los partidos los posibles defectos existentes para que sean subsanados. Por ello, de ser aplicable el art. 46.3 de la LOREG debió permitirse la subsanación. Pero conviene insistir en que no pueden aplicarse a las elecciones a Diputados provinciales unas disposiciones previstas para otra situación y que su propia dinámica excluye. Este requisito, injustificadamente restrictivo,

vulneraría el art. 23.2 de la Constitución, conclusión que dispensa de examinar si las listas para candidatos a Diputados pueden incluir a quienes obtuvieron su acta por un partido distinto, pues, en todo caso, ello no afectaría al derecho del recurrente a título personal en este amparo constitucional.

Una vez puesta de manifiesto la lesión del derecho a acceder a un cargo público (art. 23.2), no procede entrar a considerar la lesión del principio de igualdad (art. 14), pues ya se ha dicho que el art. 46.3 de la LOREG no debe jugar cuando de elecciones a Diputados se trata. Y lo mismo ha de decirse respecto de la transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24), pues, de anularse la Sentencia recurrida, la condena en costas quedaría sin efecto; no obstante, debe resaltarse —dice el Ministerio Fiscal— que en este punto la argumentación de la demanda es totalmente inconsistente.

8. En el escrito de alegaciones presentado el 3 de diciembre de 1987, la representación del recurrente solicita que se otorgue el amparo e insiste en las argumentaciones ya formuladas en la demanda. Asimismo invoca la STC 86/1987, de 1 de junio, en la que se destaca la necesidad de que la Administración electoral ponga en conocimiento de los representantes de los partidos las irregularidades advertidas en las listas, al objeto de permitir su subsanación, introduciendo, por tanto, un deber de examen de oficio de la Administración electoral que opera como garantía del derecho fundamental e impide consecuencias excesivamente gravosas para los titulares de este derecho.

9. El recurrente, por escrito de fecha 2 de noviembre de 1988, puso en conocimiento de la Sala que, como consecuencia de una moción de censura, debe constituirse nuevamente la Diputación Provincial de Salamanca, solicitando por ello el pronto señalamiento de este recurso para su votación y fallo.

10. La Sala, por providencia de 12 de diciembre de 1988, acordó señalar para deliberación y votación de esta Sentencia el día 16 de enero de 1989.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es preciso aclarar, antes de examinar las cuestiones planteadas en este recurso de amparo, que el recurrente, don Emilio Herrero Marcos, actúa en el mismo a título personal en su propio nombre y derecho y no en representación de la candidatura a que pertenecía, según hizo constar expresamente, a requerimiento del Tribunal, en su escrito de 5 de agosto de 1987, aclarando en él que la expresión utilizada en su escrito inicial —«actuando por sí y en beneficio de la candidatura a la que después se hará mención»—, no tenía más finalidad que la de poner de manifiesto que, obviamente, la sentencia que se dicte en este recurso afectará a dicha candidatura.

Impugna el recurrente el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Salamanca de fecha 2 de julio de 1987, que inadmitió la candidatura a Diputados provinciales presentada por el partido político AP en la que, juntamente con otros Concejales figuraba el recurrente, y que fue rechazada porque uno de ellos —don Marcial Fuentes Ramos que la encabezaba— no era Concejil por el citado partido, sino por la Agrupación Independiente de Electores del Municipio de San Pelayo de la Guareña. Entiende el recurrente que esta exclusión de toda la candidatura y, por tanto, de él mismo, vulnera el art. 23.1 de la Constitución, que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, e infringe también el art. 14 que consagra el principio de igualdad en la aplicación de la ley. Tachas de inconstitucionalidad que hace extensivas a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid de 9 de junio de 1987 que, desestimando el recurso interpuesto por el recurrente, confirmó el Acuerdo impugnado, incidiendo, por tanto, la Sentencia en las mismas infracciones y, además, en la del art. 24 de la Constitución en cuanto, sin ser infundado el recurso, le impuso la condena en costas, lo que supone, a juicio del recurrente, coartar su derecho a la tutela judicial efectiva.

Prescindiendo de esta última infracción puesto que, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la condena en costas por ser una cuestión de legalidad ordinaria reservada a la apreciación de los órganos judiciales que conocen de proceso, no puede ser revisada por este Tribunal en su función decisoria del amparo constitucional, el problema realmente debatido consiste en determinar si, como sostiene el recurrente y admite el Ministerio Fiscal, se le ha vulnerado el derecho fundamental a «acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos» que consagra el art. 23 de la Constitución, o si, por el contrario, como se sostiene en las resoluciones impugnadas, no se ha vulnerado el citado derecho ya que, por ser de configuración legal según el mismo precepto —«con los requisitos que señalen las leyes»—, podía ser excluida la candidatura por no cumplir los requisitos legalmente exigibles denunciados ante la Junta por don Francisco García Hernández que encabezaba otra candidatura anteriormente presentada por el mismo partido político (AP).

La impugnación del recurrente se basa en tres argumentos que formula por el siguiente orden: En primer lugar, no se desprende de los arts. 205 y 206 de la LOREG que todos los componentes de una candidatura tengan que ser necesariamente Concejales del mismo

partido político; en segundo término, aun suponiendo que deba ser así, la falta de ese requisito por parte de uno de los componentes de la candidatura, no debe producir la exclusión de toda ella porque tampoco se infiere del art. 206 de la LOREG que las candidaturas hayan de ser completas, y, finalmente, como posición de repliegue que cierra su argumentación tendente a la estimación del amparo y, por tanto, a la nulidad de las resoluciones impugnadas, invoca el recurrente la jurisprudencia de este Tribunal que, ante defectos subsanables de una candidatura —y su composición numérica lo es—, la Administración Electoral debe ofrecer la posibilidad de su subsanación, antes de adoptar la medida de su exclusión.

2. En relación con las infracciones de los arts. 14 y 23 de la Constitución que se imputan al Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Salamanca y a la Sentencia que lo confirma, debe mantenerse, con la finalidad de centrar la cuestión objeto del recurso, la jurisprudencia constitucional en la que este Tribunal ha sostenido que cuando la queja por discriminación se plantea respecto de los supuestos comprendidos en el art. 23 (y especialmente en su apartado 2.º) no es necesaria la invocación del art. 14, porque el propio art. 23.2 especifica el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, y es éste, por tanto, el precepto que habrá de ser considerado de modo directo para apreciar si el acto impugnado ha desconocido el principio de igualdad (SSTC 50/1986, de 23 de abril; 84/1987, de 29 de mayo, y 86/1987, de 1 de junio). Todo ello a no ser, como se puntualiza en la STC 86/1987, que la diferenciación impugnada se deba a algunos de los criterios de discriminación expresamente impedidos por el mencionado art. 14, circunstancias que no se argumenta en este caso, pues la discriminación relativa, como término de comparación, a la otra candidatura presentada por AP no adolece de los defectos imputados a la del recurrente y la concerniente a las elecciones municipales no es tampoco válida por falta de la necesaria igualdad entre ambos supuestos. En suma, la supuesta violación del art. 14 ha de entenderse absorbida en la referida al art. 23.2 de la Constitución configurando una única alegación.

De la misma manera, y como se desprende de lo hasta ahora expuesto, aunque el recurrente invoca el art. 23 de la Constitución en su apartado 1.º, no cabe negar la conexión establecida entre los dos apartados de este precepto cuando se trata de cargos representativos, pues ambos se presuponen mutuamente. Debe, por tanto, estimarse que es el art. 23.2 el que podría, en su caso, haber resultado directamente transgredido porque, como se ha dicho, lo que se cuestiona es sustancialmente un problema de igualdad en el acceso a un cargo público.

3. Así centrada la cuestión, hay que examinar si la exclusión de la candidatura en la que estaba integrado el recurrente, entraña la infracción del art. 23.2 de la Constitución en alguna de las formas por él denunciadas.

Conforme se ha dicho, el art. 23.2 consagra un derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, pero no se trata de un derecho indiscriminado, sino de configuración legal, como señala expresamente el inciso final del precepto, y su satisfacción requiere, por tanto, el cumplimiento de los requisitos determinados por las leyes. No se lesiona, pues, el art. 23.2 si la exigencia de los requisitos establecidos con carácter general por las leyes se aplica motivadamente con criterios razonables y en términos de generalidad que excluyan toda idea de discriminación personal o que supongan, por parte de la Administración Electoral, restricciones innecesarias para el ejercicio de este derecho fundamental.

En el caso que nos ocupa, la denunciada lesión constitucional ha tenido lugar en unas elecciones a Diputados provinciales reguladas por el título V de la LOREG que, especialmente en sus arts. 205 y 206, establece un sistema con distintas fases que es necesario recordar: Se determina primero el número de Diputados correspondientes a cada Diputación Provincial según el número de residentes de cada provincia y las Juntas Electorales Provinciales reparten este número global entre los distintos partidos judiciales; posteriormente, cada Junta Electoral de Zona forma una relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones electorales que hayan obtenido algún Concejil dentro de cada partido judicial, ordenándolos de manera decreciente al número de votos obtenidos. Esta operación tiene por finalidad distribuir los puestos que correspondan a cada partido político; finalmente, la Junta Electoral convoca por separado, dentro de los cinco días siguientes, a los Concejales de los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones que hayan obtenido puestos de Diputados, para que elijan «de entre las listas de candidatos avaladas, al menos, por un tercio de dichos Concejales, a quienes hayan de ser proclamados Diputados, eligiendo, además, tres suplentes, para cubrir por su orden las eventuales vacantes» (art. 206.1 de la LOREG).

En aplicación de estas normas, la Junta Electoral de Zona de Salamanca decidió excluir la lista de candidatos de la que formaba parte el recurrente en amparo, estimando la reclamación presentada por los componentes de otra lista presentada por el mismo partido político, porque uno de los integrantes de aquella —don Marcial Fuentes Ramos que la encabezaba— no había obtenido el puesto de Concejil por dicho partido, sino por una agrupación de electores de un determinado municipio. Entendió la Junta que en virtud de lo dispuesto en

el art. 205.3 de la LOREG, la distribución de puestos que corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores, había de realizarse «mediante la aplicación del procedimiento previsto en el art. 163, según el número de votos obtenido por cada grupo político o cada agrupación de electores». Ello impedía incluir en la lista a un candidato que no concurrió a las elecciones de Concejales en la candidatura del partido político al que correspondían los puestos de Diputados provinciales a cubrir y de ahí la exclusión de dicha lista.

4. Esta decisión la impugna el recurrente en primer lugar, según hemos dicho, por entender que, de los arts. 205 y 206 de la LOREG, no se desprende la necesidad del requisito por cuya omisión ha sido rechazada la lista. Cuestión que el Ministerio Fiscal entiende no procede revisar en el presente caso, porque dilucidar si las listas para candidatos a Diputados provinciales pueden incluir a quienes obtuvieron su acta de Concejal por un partido o grupo electoral distinto, no afecta al derecho fundamental del ahora recurrente en amparo, perteneciente al partido que presentó la lista. Mas esta argumentación ha de ser rechazada, toda vez que el recurrente resulta excluido como candidato por la única razón de que la inclusión en la lista del candidato no idóneo produce la exclusión de toda la candidatura. Procede, por tanto, enjuiciar este motivo de impugnación.

No cabe imputar a la fundamentación del acuerdo impugnado que sea lesiva al derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 de la Constitución, en virtud de una sospecha de discriminación *ad personam*, sino que, por el contrario, cabe advertir que se trata de una interpretación de la normativa electoral fundada en un razonamiento de carácter general, que no puede estimarse arbitrario o desprovisto de motivación, y que configura, en principio, una de las interpretaciones posibles de la legalidad ordinaria en esta materia. De este modo, la exclusión razonada de un candidato por no reunir «los requisitos que señalen las leyes» no puede reputarse, en sí misma, lesiva del derecho fundamental comprendido en el art. 23.2 de la Constitución, y corresponde a la Administración electoral y a los órganos de la jurisdicción ordinaria dilucidar cuál de las interpretaciones posibles de la legalidad resulta ser la más adecuada. En vía de tutela de los derechos fundamentales, debe bastar ahora con poner de manifiesto la razonabilidad de la solución seguida en este supuesto de hecho por la Administración electoral y por el órgano judicial que confirma tal decisión.

En efecto, el procedimiento de estas elecciones anteriormente descrito, por su carácter indirecto y de segundo grado, tiene una lógica interna en la que la atribución de los puestos de Diputados provinciales corresponde a cada partido o a cada agrupación de electores en función exclusivamente del número de votos obtenidos por estos grupos políticos en cada partido judicial (art. 205.3 de la LOREG). Este dato debe ser destacado, pues no sólo no existe una proclamación de candidatos a Diputados provinciales previa a la asignación de los puestos —como ocurre con las elecciones directas—, sino que, además, tal asignación resulta independiente del número de Concejales obtenido y en función tan sólo del número de votos conseguidos por cada partido o agrupación. Por consiguiente, cabe afirmar que la intervención posterior de los Concejales electos por cada partido para cubrir los puestos de Diputados con nombres concretos debe venir condicionada por la pertenencia de éstos a la candidatura que ha obtenido los votos de los que trae causa la asignación por la Junta electoral de un determinado número de Diputados provinciales. La posibilidad contraria que permitiría, como sostiene el recurrente, incluir en las listas para la elección de Diputados provinciales a Concejales que hubieran obtenido el acta por otros partidos o agrupaciones, o incluso a ciudadanos que no ostentaran la condición de Concejal, pugnaría con la lógica interna del sistema diseñado por el legislador, ciertamente con carácter indirecto y de segundo grado, pero en el que los puestos de Diputados provinciales están en función del número de votos obtenido por cada partido y no del número de Concejales, como si éstos fueran unos compromisarios absolutamente independientes y desvinculados de derecho de sufragio activo del que traen causa.

A esta misma conclusión razonada por una interpretación finalista del sistema conduce también la interpretación fundada en los antecedentes histórico-legislativos. En el preámbulo de la LOREG se afirma que en su título V, relativo a la elección de Diputados provinciales, «se ha mantenido el sistema vigente». Por tanto, puede concederse alcance interpretativo en este punto, al antiguo art. 33 de la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978, según la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, donde se establece con claridad que los Concejales de los grupos políticos que hubieran obtenido puestos de Diputados provinciales se reunirán por separado ante la Junta de Zona «para elegir por y entre ellos a quienes hayan de proclamarse Diputados por cada partido, coalición, federación o agrupación...».

En suma, debe entenderse que la interpretación seguida en el acuerdo impugnado, según la cual los Diputados provinciales que correspondan a cada partido o agrupación electoral en un partido judicial han de ser elegidos por los Concejales que figuran en sus listas y, además, entre ellos no puede estimarse lesiva, por irrazonable o por resultar constitutiva a la discriminación del derecho fundamental garantizado en el art. 23.2 de la Constitución.

5. La segunda línea argumental seguida por el recurrente, compartida por el Ministerio Fiscal, es la de que, aun admitiendo lo sostenido en el fundamento anterior sobre la procedencia de la exclusión de uno de los Concejales componentes de la lista, por no pertenecer como Concejal al partido político que la presenta, no es motivo suficiente para excluir toda la lista, al no resultar de aplicación al caso el art. 46.3 de la LOREG, que dispone: «Cuando la presentación deba realizarse mediante listas, cada una debe incluir tantos candidatos como cargos a elegir y, además, tres candidatos suplentes, con la expresión del orden de colocación de todos ellos». La inaplicación al caso de este precepto la fundan el recurrente y el Ministerio Fiscal en que se trata de elecciones indirectas de segundo grado y el precepto transcrito está ubicado en el título I de la LOREG, que tiene como epígrafe general el de «disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo».

Prima facie habría de entenderse correcta la objeción, porque los preceptos comprendidos en dicho título no serían aplicables a una elección de tipo indirecto y de segundo grado, como es el regulado en el título V para la elección de Diputados provinciales. Sin embargo, un análisis sistemático de toda la Ley lleva a la conclusión, afirmada en su preámbulo, de que las «disposiciones generales» contenidas en ella son aplicables a todos los procedimientos electorales por ellas regulados, salvo las especificidades que expresamente se determinan para los supuestos especiales que regula.

Lo contrario conduciría al absurdo de que el título encabezado con el rótulo de «disposiciones especiales para la elección de Diputados provinciales» carecería de unas disposiciones comunes o «generales» en materia de procedimiento electoral y relativas a muy distintos requisitos o condiciones. Pues no existe en el ordenamiento jurídico vigente otro lugar que no sea el mencionado título I de la LOREG, donde tales disposiciones se contemplan. Ni cabe pensar en la exhaustividad de la regulación que en el título V se contiene, donde simplemente se regulan algunas especificidades de este proceso. Además, según ya hemos dicho, el mismo legislador en el preámbulo de la Ley Orgánica, apartado 2.º, párrafo 2.º, afirma que «en ella se plantea una división fundamental entre disposiciones generales para toda elección... de aplicación en todo proceso electoral y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas y son una modulación de los principios generales a las peculiaridades propias de los procesos electorales». En definitiva, no puede darse prevalencia a una interpretación literal en este punto y hay que entender que, pese a la confusa denominación técnica que encabeza el título I, lo regulado en él como disposiciones comunes resulta también de aplicación a las elecciones a Diputados provinciales, en la medida en que no pugne con las disposiciones específicas que en el propio título V se contemplan. Lo que no ocurre con la cuestión que nos ocupa, puesto que la exigencia establecida en el art. 46.3 de la LOREG —sin distinguir entre listas abiertas o cerradas— de que las listas incluyan tantos candidatos como cargos a elegir, y, además, tres candidatos suplentes, no puede reputarse contraria a lo regulado en el título V. Por el contrario, una vez que la Junta Electoral ha atribuido un número de puestos a Diputados a un determinado partido, es lógico que las listas que se presenten por los Concejales de dicho partido para designar unos nombres concretos deben cubrir todos los puestos que corresponden a ese partido, sin que antes de la proclamación pueda recurrirse a los suplentes, porque —como bien afirma la Sentencia de la Audiencia— la finalidad de éstos es afrontar contingencias sobrevenidas con posterioridad, en caso de fallecimiento, incapacidad, renuncia o pérdida de la condición de Concejal de un Diputado. Finalidad que protege el art. 208 y el propio 206.1, cuando prescribe que se elegirán «además» tres suplentes «para cubrir por su orden las eventuales vacantes». Esta exigencia legal de designar, «además», tres suplentes presupone obviamente que se trata de listas completas, sin que el hecho de que sean listas abiertas, a que alude el Ministerio Fiscal, excluya esta exigencia, pues si el número de Diputados a cubrir por cada partido político o agrupación está previamente fijado por el número de votos obtenido, las listas han de hacer posible que se cumpla esta determinación legal.

Ha de concluirse, por tanto, que la exclusión de la lista por incompleta, al margen de lo que seguidamente diremos sobre su posible subsanación, es una interpretación general y razonable de los arts. 205 y 206 de la LOREG, en relación con el art. 46.3 de la misma, que por tanto no vulnera el derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución.

6. Resta por examinar la tacha de lesión constitucional fundada en que, en todo caso, debió permitirse subsanar esta irregularidad numérica antes de excluir la lista, como afirma el Ministerio Fiscal en sus alegaciones con cita de la STC 59/1987, y como también sostiene el recurrente en su escrito de alegaciones, reproduciendo la doctrina contenida en la STC 86/1987.

En efecto, en las Sentencias invocadas por el Ministerio Fiscal y por el recurrente, lo mismo que en la STC 73/1986, de 3 de junio, este Tribunal ha sostenido que, aunque no pueden proclamarse candidaturas que hayan incurrido en irregularidades al ser presentadas, estas irregularidades han de ser puestas en conocimiento de los representantes de las candidaturas afectadas para que, si es posible, se proceda a su subsana-

ción. En consecuencia, si la Administración electoral incumple este deber de apreciación de oficio de los defectos y no da ocasión a los interesados para la reparación de unas irregularidades que después llevan al rechazo de las candidaturas, se habría ignorado una garantía dispuesta por la LOREG en el art. 47.2 para la efectividad del derecho fundamental. E incluso, en la STC 59/1987, este Tribunal sostuvo que tal posibilidad de subsanación de las irregularidades (previstas expresamente en el art. 47.2 LOREG) no podía ser eludida mediante una distinción entre simples «irregularidades» y «defectos sustantivos» o esenciales, distinción que no cuenta con base legal alguna y que resulta contradicha por la permisividad que la propia Ley hace (art. 48.1) de la modificación de candidaturas a resultas de subsanación y que desconoce, por lo demás, el principio interpretativo según el cual la legalidad aplicable ha de ser entendida en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental. Todavía con mayor rotundidad, en la STC 86/1987 se afirma que la Administración electoral viene obligada a poner en conocimiento de los componentes de las listas presentadas cualquier posible irregularidad al objeto de permitir su subsanación.

Se trataba en las tres ocasiones indicadas de Sentencias que resolvían supuestos de hecho acaecidos bien en elecciones al Congreso de los Diputados (la primera de las citadas), bien municipales, y a los que resultaba claramente de aplicación el mandato legal de promover la subsanación de las candidaturas (ex art. 47.2), pero nada impide, por lo ya razonado respecto al ámbito de las disposiciones generales, la aplicación de esta misma doctrina constitucional y de ese mandato legal a todo tipo de procesos electorales y, en concreto, a la elección de Diputados provinciales.

Por consiguiente, en el presente caso este mandato a la Administración electoral de dar ocasión de subsanar las irregularidades observadas en la candidatura, antes de declarar su exclusión, que se deduce del contenido del mismo derecho fundamental y de los arts. 47.2 y 48.1 de la Ley Electoral, debe entenderse conserva toda su validez. La Junta Electoral debió, por tanto, comunicar la imposibilidad de admitir como candidato al cabeza de la lista, motivando, como hizo, esta decisión, y, a la par, dar ocasión a los Concejales que avalaron la lista excluida para que, de manera conjunta, pudieran subsanar, en su caso, esta irregularidad, otorgando un plazo para ello. Y al no hacerlo así, pese a que en el

informe de la Junta a la Audiencia Territorial se consideraba subsanable el defecto (folio 11 del rollo de Sala), se menoscabó el derecho fundamental al acceso a un cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 de la Constitución) de quien se integró en la lista presentada, reunía las condiciones personales legalmente exigibles, y ahora impugna el Acuerdo de la Junta Electoral a través de este recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Procurador de los Tribunales don Francisco Alvarez del Valle García, en nombre y representación de don Emilio Herrero Marcos y, en consecuencia:

1.º Declarar la nulidad del Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Salamanca de 2 de julio de 1987 y de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid de 9 de julio de 1987.

2.º Reconocer al recurrente su derecho fundamental al acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

3.º Restablecer al recurrente en la integridad de su derecho, retrotrayendo lo actuado al momento en que la mencionada Junta Electoral rechazó la candidatura en la que estaba integrado el recurrente, con la finalidad de dar ocasión de subsanar la irregularidad advertida, permitiendo que, en su caso, la lista pueda ser oportunamente completada.

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

Dada en Madrid a dos de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

4732 Sala Segunda. Sentencia 25/1989, de 3 de febrero. Recurso de amparo 833/1983. Contra Orden del Ministerio de Industria y Energía de 25 de abril de 1983, modificada por Orden Ministerial de 4 de mayo del mismo año. Supuesta vulneración del principio de igualdad en la ley.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Ángel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 833/87, formulado por don Leandro Cogorro Tejedor, representado por el Procurador de los Tribunales don José Pinto Marabotto y asistido del Letrado don Juan Luis de la Vallina Velarde, contra la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 25 de abril de 1983, modificada por la Orden Ministerial de 4 de mayo del mismo año. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y ha sido Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tiene entrada en el Registro General el 13 de diciembre de 1983, el Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto, en nombre y representación de don Leandro Cogorro Tejedor, interpone recurso de amparo contra la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 25 de abril de 1983, modificada por Orden Ministerial de 4 de mayo del mismo año, «por la que se distribuye entre las explotaciones subterráneas el complemento de precio autorizado para los carbones destinados a centrales térmicas y se establece una nueva fórmula para la determinación del precio del lignito negro con el mismo destino».

2. Los hechos de los que trae causa la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El Consejo de Ministros, en su reunión de 9 de febrero de 1983, acordó elevar el precio del carbón destinado a centrales térmicas, que se

encuentra sometido al régimen de precios autorizados, disponiendo al mismo tiempo que por el Ministerio de Industria y Energía se dictasen «las normas oportunas para que, en la medida de lo posible, de los precios globales señalados anteriormente para hulla, antracita y lignito negro, un adecuado porcentaje sea abonado directamente por las centrales a los suministradores y el resto, hasta alcanzar los precios globales, se distribuya por mediación de OFICO entre los productores con explotaciones subterráneas».

b) El Ministerio de Industria y Energía, por Orden de 25 de abril de 1983, modificada parcialmente por Orden de 4 de mayo de 1983, estableció la regulación a que se refiere el apartado anterior, disponiendo que parte del precio legalmente autorizado (el 10,4 por 100) no se abone por el comprador (las centrales térmicas) al suministrador, sino que sea puesto a disposición de OFICO, quien constituirá un fondo cuyo destino se regula asimismo en dicha Orden Ministerial.

c) Contra dicha Orden Ministerial el recurrente interpuso recurso de reposición y, ante la falta de resolución expresa del Ministerio de Industria y Energía, recurso contencioso-administrativo al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, por entender vulnerado el principio de igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución.

d) La Sala Tercera del Tribunal Supremo, después de rechazar los motivos de inadmisibilidad alegados por la representación de la Administración pública en cuanto parte demandada, dictó Sentencia el 5 de noviembre de 1983, desestimando el recurso formulado.

3. Agotada la vía judicial, la representación del recurrente formula recurso de amparo frente a la referida Orden Ministerial por vulneración del art. 14 C.E.

Dicha representación pone de manifiesto que la Orden Ministerial impugnada viene a incidir en determinados aspectos de la regulación de las ventas de carbón a centrales térmicas y, específicamente, a establecer una modificación de los precios legalmente autorizados, en atención a las características de las empresas o entidades suministradoras. Concretamente, por lo que se refiere a las ventas de hulla y antracita, la regulación contenida en los arts. 1 y 2 de dicha Orden distingue varios supuestos, teniendo en cuenta las siguientes características: Ubicación territorial de la empresa suministradora del carbón, relación existente entre la empresa suministradora y la Administración pública, carácter de la explotación, volumen de la empresa y ventas efectuadas por almaceneros o mayoristas, así como por quienes realicen aprovechamientos de río o escombreras.