



Tribunal Constitucional (Sala Primera).
Sentencia núm. 45/1983 de 25 mayo

[RTC\1983\45](#)

Recurso de amparo constitucional: Actos u omisiones de órganos judiciales: Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Cáceres 9 octubre 1982, en proceso contencioso-electoral: exclusión del candidato para la elección de senadores por incurrir en causas de inelegibilidad del art. 4, 2º, c) y f) del RD Ley 20/1977, de 18 marzo: improcedencia: interpretación extensiva e inadecuada de las causas de inelegibilidad: vulneración del art. 23, 2º de la CE, en relación con el art. 70, 1º del mismo texto: otorgamiento de amparo.

Derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos: derecho electoral pasivo: elegibilidad: a tenor del art. 70, 1º de la CE un derecho ciudadano configurado por las leyes y delimitado negativamente por la ausencia de causas de inelegibilidad, que se inserta en el marco del art. 23, 2º de la CE, de modo que, desde este parámetro, no podrá negarse a quien, estando en el pleno uso de sus derechos políticos, no esté incurso en causas de inelegibilidad, definidas en la CE y por remisión, en la Ley Electoral, interpretadas dentro del marco constitucional: la Ley Electoral define la inelegibilidad, remitiéndose a ella el art. 70, 1º de la CE, y delimita el derecho, de modo que en aquella norma, en tanto respete el contenido esencial, la decisiva para conocer si se ha producido una privación del derecho electoral pasivo: inclusión en la causa de inelegibilidad del art. 4, 2º, c) del RD Ley 20/1977, de 18 marzo, a los altos cargos de la Administración autonómica: improcedencia: interpretación extensiva de una norma delimitadora negativamente de un derecho de elegibilidad: quiebra de la consideración global del art. 4 del RD Ley 20/1977: la técnica hermenéutica utilizada no es válida para restringir un derecho; Causas de inelegibilidad: interpretación extensiva de las causas contenidas en el art. 4, del RD Ley 20/1977, de 18-3-1977, en los apartados c) (delegado de organismo autónomo) y f) (delegado de una entidad gestora de la Seguridad Social): improcedencia; Relación entre inelegibilidad e incompatibilidad: concurrencia de supuestos: aquellas personas proclamadas y elegidas que han quedado posteriormente afectadas por causas de inelegibilidad incurrir en incompatibilidad: la causa sobrevenida opera como supuesto de incompatibilidad generadora no de la invalidez de la elección, sino del impedimento para asumir el cargo efectivo o de cese si se hubiere accedido al escaño.

Jurisdicción: Constitucional

Recurso de Amparo núm. 401/1982

Ponente: Don Jerónimo Arozamena Sierra

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo promovido por don Feliciano C. G., representado por el Procurador don José

Fernández Rubio Martínez y defendido por el Abogado don Luis Morell Ocaña, respecto de la sentencia que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres pronunció el nueve de octubre de mil novecientos ochenta y dos, en proceso contencioso electoral, seguido a instancia del Partido Político Centro Democrático Social, como presentante de candidatura concurrente a las elecciones generales para el Senado 1982, habiendo comparecido el Ministerio Fiscal y no lo ha hecho el demandante en el precedente proceso contencioso electoral, y ha sido Ponente el Presidente de la Sala don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer de la misma.

I. ANTECEDENTES

Primero. Unión de Centro Democrático (UCD) presentó una candidatura para la elección de Senadores, en las elecciones generales de 1982, incluyendo en la misma a don Feliciano C. G., candidatura que fue impugnada por Centro Democrático Social (CDS) alegando que dicho candidato estaba incurso en la causa de inelegibilidad del artículo 4.º, 2, d) del RDL 20/1977, de 18 de marzo (RCL 1977\612 y 795), que incluye «los presidentes y directores de los Organismos autónomos de competencia territorial limitada», puesto que el señor Correa es Director Provincial del Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS). La Junta Electoral Provincial de Badajoz, en la sesión de veintinueve de septiembre de 1982, desestimó la impugnación formulada por CDS contra la candidatura para el Senado por UCD del señor C., teniéndola por válida.

El representante de la candidatura de CDS interpuso recurso contencioso electoral contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de proclamación de la candidatura del señor Correa Gamero, alegando las causas de inelegibilidad del artículo 4.º, 2, c) y f) del RDL 20/1977, aplicable a aquél, porque es Director Provincial del INAS. El Fiscal y la representación y defensa del señor Correa Gamero se opusieron a la impugnación y la Sala de lo Contencioso Administrativo de Cáceres pronunció sentencia el nueve de octubre de 1982, estimando el recurso y excluyendo de la candidatura de UCD al señor C. G.

Segundo. El señor C. G. presentó en este Tribunal demanda el veinte de octubre último solicitando amparo, frente a la sentencia de la Sala de Cáceres, para que se reconozca su derecho de sufragio pasivo y, en consecuencia, su derecho a ser candidato en las elecciones para el Senado. En la demanda se hacen las siguientes consideraciones: (A) el amparo que se solicita es del derecho de sufragio consagrado en el artículo 23 de la Constitución (CE) (RCL 1978\2836), del que ha sido privado por una indebida aplicación de una inelegibilidad establecida única y exclusivamente para cargos propios de la Administración del Estado y sus organismos autónomos, siendo el solicitante titular de un cargo de una Entidad Preautonómica, porque los servicios fueron transferidos a la misma a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto de 15 de enero de 1982 (RCL 1982\459) y modificada la dependencia funcional, pues el personal adscrito a los servicios e instituciones traspasadas pasaron a depender de los Entes Preautonómicos, que pasó a ejercer sobre dicho personal las competencias que dice el Real Decreto de 15 de septiembre de 1978 (RCL 1978\2021); (B) El RDL 20/1977, de 18 de marzo, estableció en el artículo 4.º, 2, c) y f), unas causas de inelegibilidad respecto de determinados cargos de la Administración estatal y sus organismos autónomos, pero estos preceptos no contemplaban -no podían hacerlo- a los titulares de cargos de las entidades regionales. Pues bien, la Sala de Cáceres, llega a una interpretación extensiva, acudiendo al artículo 70.1.b de la C. E. donde se ordena que la ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, comprendiendo «a los altos cargos de la Administración del Estado»; (C) si no es válida la interpretación del RDL 20/1977, y no es de aplicación el artículo 70.1.b de la CE, se ha infringido el artículo 23 CE, que constitucionaliza el llamado derecho de sufragio pasivo; (D) otros altos cargos de la Administración autonómica han sido admitidos como candidatos.

Tercero. Admitido el recurso, reclamadas las actuaciones y dado traslado para alegaciones, ratificó la demanda el señor C. G. Dijo: (A) la sentencia aplica a un cargo propio de entidad preautonómica la inelegibilidad establecida única y exclusivamente para cargos propios de la Administración del Estado y sus organismos autónomos; (B) el supuesto legal de inelegibilidad no se ha aplicado a otros funcionarios y miembros de las Entidades preautonómicas, habiendo aplicado la sentencia inadecuadamente el principio de igualdad, en el sentido de «supuestos idénticos no se pueden deducir consecuencias diferentes»; (C) se ha hecho una interpretación errónea, por extensiva, del RDL 20/1977; (D) no concurre la causa de inelegibilidad del artículo 4.º, 2, f) de este RDL, porque el INAS no es una Entidad Gestora de la Seguridad Social.

Cuarto. El Ministerio Fiscal sostuvo: (A) que aun aceptando que el hoy recurrente por su condición de Director de la Delegación Provincial del INAS siguiera ostentando la condición de inelegible, pudo presentarse en la candidatura, incluso ser elegido, surgiendo sólo la imposibilidad de desempeñar el cargo en el supuesto de que no renuncien o cesen en el cargo; (B) la interpretación siempre favorable que a los derechos y libertades debe darse ante la no concreta referencia en materia de exclusión de la aptitud para ejercer el cargo a que se contrae el artículo 23 de la CE, debe llevarnos en favor de la

estimación de la demanda de amparo, salvo que por vía analógica, al ser las Comunidades Autónomas parte integrante de la organización territorial del Estado y titulares de una Administración, sus altos cargos quedaran de facto excluidos de la aptitud electoral, pero ello nos llevaría a considerar, cosa que no parece admisible, que el cargo que ocupa el recurrente, con su adscripción presunta a los órganos de gobierno de Extremadura merece la consideración de alto cargo. Pidió que se otorgara el amparo solicitado.

Quinto. La tramitación del presente recurso de amparo hasta este momento ha sido la siguiente: (A) la demanda, con el contenido que se ha dicho (antecedente segundo) se presentó en este TC el veinte de octubre de mil novecientos ochenta y dos, y después de ser advertidos y subsanados, los defectos que se dicen en la providencia del veintisiete del mismo mes (los del artículo 49.2.b de la LOTC) (RCL 1979\2383), se admitió a trámite (providencia del veinticuatro de noviembre); (B) se interesó de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres el envío de las actuaciones, o de copia autorizada, y una vez recibidas, y no habiendo comparecido más que el recurrente, se acordó ponerlas de manifiesto al recurrente y al Ministerio Fiscal, que presentaron el veintiuno (antecedente tercero y el veintitrés (antecedente cuarto) de marzo, las alegaciones en el tiempo y en la forma que establece el artículo 52 de la LOTC; (C) el veintitrés de abril se dispuso día para la deliberación y votación, señalándose, a tal fin, el once de mayo, correspondiendo la ponencia al Presidente de la Sala.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.

La elegibilidad en los cargos que dice el artículo 70, forma parte de un derecho que al estar incluido en el artículo 23.2, goza de la protección procesal constitucional que establece el 53.2, todos de la Constitución Española y que, por tanto, puede hacerse valer por la vía del artículo 43 o por la del artículo 44, los dos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), según el poder público del que proceda la que se reputa lesión a tal derecho. **La elegibilidad de los cargos públicos -en los términos que dice el artículo 23.2 citado-, o lo que se ha llamado derecho electoral pasivo, es así un derecho de los ciudadanos en los que concurren los requisitos de capacidad y no estén incurso en causa de inelegibilidad. La inelegibilidad, definida por la Ley Electoral, a la que se remite, a estos efectos, el artículo 70.1 de la CE delimita el derecho, de modo que será aquella norma en tanto respete el contenido esencial, la decisiva para conocer si se ha producido una privación del derecho electoral pasivo.** Como en el recurso de que ahora estamos conociendo la cuestión se contrae a las causas de inelegibilidad del artículo 4.2.c) y f) del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, porque la Sala de lo Contencioso Administrativo de Cáceres -revisando lo que había decidido la Junta Electoral de Badajoz-, falló que el recurrente estaba incurso en ellas, negando, en su consecuencia, su elegibilidad, es a estas causas, a las que, principalmente, y aparte otras consideraciones que tendrán que hacerse para dar respuesta a todos los puntos del debate, debe referirse la presente sentencia, todo ello dentro de lo que dispone el artículo 44 de la LOTC, en orden al amparo frente a las resoluciones judiciales, pues es a éstas a las que se imputa la violación del artículo 23 CE, en cuanto comprende el derecho electoral pasivo.

2.

Para la Sala de Cáceres el ahora demandante estaba incurso en **las causas de inelegibilidad de los apartados c) (como delegado de un organismo autónomo) y f) (como delegado de una entidad Gestora de la Seguridad Social) del artículo 4.2, del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo.** La primera -y esto fue en la instancia judicial el núcleo del debate- no porque aquél mantuviera el carácter de delegado de un organismo autónomo, sometido a la fiscalización de un Departamento ministerial, que es en su literalidad la causa configurada en tal precepto, **sino porque, a juicio de la Sala, la indicada causa es extensible -por identidad de motivo- a los que en la Administración autonómica, y a consecuencia del proceso de transferencia, desempeñan igual papel directivo.** La segunda, porque, a la vez, al INAS atribuye la Sentencia el calificativo de «entidad gestora de la Seguridad Social», de modo que en la tesis de la Sentencia el caso es subsumible -además del apartado c)- en el apartado f). Son las implicaciones constitucionales de la cuestión desde, sobre todo, la perspectiva del artículo 23.2, las que importan en el presente recurso, pero a su examen ha de proceder otro enmarcado en el área de la legalidad ordinaria, que si no le despejamos empañaría toda consideración ulterior, análisis con el que no asumimos el control de la violación de la ley ordinaria -que no nos corresponde- ni quebrantamos el principio de invariabilidad de los hechos. Si el INAS es una Entidad gestora de la Seguridad Social y si el proceso de transferencia supone la incorporación de los Delegados provinciales en la estructura autonómica, son cuestiones de calificación jurídica, cuyo examen es previo para poder enjuiciar -desde una consideración constitucional- la Sentencia objeto del presente amparo. Estudiemos ahora estas cuestiones.

3.

Con ser secundario en toda la argumentación de la Sentencia de la Sala de Cáceres, **el apoyar también en el artículo 4.2.f) la inelegibilidad, no podemos eludir esta cuestión porque si la otra causa (la 2.c) no hubiera sido legítimamente aplicada, ésta (la 2.f) se erigiría como obstáculo a la elegibilidad.** La calificación que del INAS se hace en la Sentencia es, según entendemos, errónea, si acudimos, junto con la historia de lo que hoy se ha configurado como tal, a los preceptos definidores de la naturaleza y régimen de las Entidades gestoras de la Seguridad Social, y por modo principal, al Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre (artículo 1.º) (RCL 1978\2506 y 2632). Siendo esto así y dejando de lado otras causas invocadas en el curso del proceso contencioso electoral porque no acude a ellas la Sentencia para basar el fallo y no se suscita duda acerca de su inaplicabilidad, el tema ahora, de enjuiciamiento previo y dentro del marco de las calificaciones jurídicas, es si el presupuesto de que parte la Sentencia para llegar a la conclusión de la extensión al ahora demandante de la causa de inelegibilidad del artículo 4.2.c), es correcto. La tesis de la Sentencia es que el delegado provincial del INAS ha pasado a la Administración autonómica con este mismo carácter insertándose en aquélla, de modo que manteniéndose el cargo, se configure ahora como dependiente de la Administración autonómica. Sin embargo, nada apoya que esto haya sido así, pues se ha producido una transferencia de competencias a la Administración autonómica, un traspaso de servicios y una subrogación en titularidades de relaciones jurídicas, y con ellas un destino de medios personales, reales y económicos. Es el Real Decreto 251/1982, de 15 de enero el que dispone ese traspaso de los servicios correspondientes a los Centros y Establecimientos dependientes del INAS y de sus direcciones provinciales, a excepción de los Centros e Instituciones de gestión centralizada que constan en los anexos, revelándose que la Delegación, como unidad periférica estatal, ha perdido su razón de ser. Que la delegación provincial, como unidad del organismo estatal, subsista formalmente, aunque vaciada de contenido, y que al perder todas las competencias, o, en su caso, mermadas las mismas, deba desaparecer dentro de una obligada reorganización como consecuencia de las transferencias, es otra cuestión que en lo que atañe a lo que estudiamos se reduciría -en la hipótesis de la permanencia del cargo- a dilucidar si en tal situación, subsiste la ratio de la inelegibilidad que proclama el artículo 4.2.c) del Real Decreto-Ley 20/1977. Desde esta perspectiva, y como titular de una delegación provincial desprovista del contenido que le era propio en el tiempo anterior al proceso de transferencia, la ratio de la inelegibilidad, en su consideración de garantizadora de la igualdad, que podría quedar menospreciada si el desempeño del cargo colocara al aspirante a la elegibilidad en una situación de influencia, no concurre. Por lo demás la subsistencia del cargo de Delegado Provincial es una hipótesis y la aplicación de la causa del artículo 4.2.c) no se ha hecho en la Sentencia impugnada sobre esta hipótesis; se aplica en la sentencia por entender que el recurrente se incorporó a la Administración autonómica, ya que también los cargos de esta Administración deben entenderse comprendidos en tal causa.

4.

Por partir la Sentencia de Cáceres de que al recurrente cuadra la calificación de alto cargo de la Administración autonómica y que, por esta calificación, debe aplicarse la inelegibilidad del artículo 4.2.c) entendido el precepto acudiendo a consideraciones fundadas en que siendo la misma la razón, la solución no puede ser distinta, es obligado que analicemos este punto, que en la tesis de la sentencia, y en lo que han sostenido el recurrente y el Ministerio Fiscal (éste, adicionándolo a lo que considera argumento principal y del que trataremos en el fundamento quinto), constituye el núcleo de la argumentación. En este punto, es de destacar que **la elegibilidad se delimita por lo que dice el artículo 70.1 CE y, por remisión de la misma, por la ley electoral. Es la ley, por tanto, quien respetando, por un lado, el contenido de inelegibilidad mínimo que establece la norma constitucional y, por otro lado, y sin que quede afectada la esencia del derecho configurará, desde esta vertiente, la elegibilidad. Por esto, tenemos que analizar si la ley electoral comprende a los altos cargos de la Administración Autonómica,** lo que no significa la adopción de postura alguna respecto a eventuales contenidos de la ley futura, pues ésta, dentro de las coordenadas a las que acabamos de referirnos, podrán ordenar las inelegibilidades. La anunciada por el artículo 70.1 no ha sido promulgada, cumpliendo mientras tanto, esta función el Real Decreto-Ley 20/1977, en los términos que dice la transitoria octava (regla tres) de la CE. **La Sala de Cáceres creyendo ver en la voluntad objetiva e inmanente del artículo 4.2.c) la exclusión de los altos cargos de la Administración autonómica del concepto de los «elegibles», aplica al recurrente indicada causa, lo que supone que, para la sentencia impugnada, aquél es un cargo de la Administración autonómica y que a éstos también se extiende la indicada causa.**

Se realiza así **una extensión de la formulación legal, de modo que una norma delimitadora negativamente de un derecho de elegibilidad, se interpreta extensivamente. Por otro lado, que este sentido dentro de una interpretación objetiva de la norma, sea el que resulta de la misma, ofrece serias quiebras, desde una consideración global del artículo 4.2. La técnica hermenéutica**

utilizada no es válida para restringir un derecho.

5.

Desde otra vertiente novedosa defiende también el Ministerio Fiscal una conclusión favorable al otorgamiento del amparo. Sostiene el Fiscal que las causas c) y f) [con las de los apartados b), d) y e)] del artículo 4.2 no impiden la presentación de candidaturas, y la proclamación y la elección porque tales causas son, en la tesis fiscal, causas de incompatibilidad, que, como tales, no invalidan la candidatura ni la elección, aunque el incompatible no podrá asumir el cargo, a no ser que cese en tiempo tal causa. No es, el que dice el Fiscal, el régimen de nuestra CE (artículo 70.1) y de la legislación que coherente con la misma, rige en la materia, pues **nuestro sistema es el de la concurrencia de supuestos de inelegibilidad, que impiden el convertirse, en quien concurren, en sujeto pasivo de la relación electoral, y de supuestos de incompatibilidad, en los que se transforman las de inelegibilidad que dice el artículo 4.º, 5 y 6, operando, en su caso, impidiendo el acceso al cargo o el cese en el mismo, de modo que aquéllos, proclamados y aun elegidos, que han quedado posteriormente afectados por tales causas incurren en incompatibilidad. La causa sobrevenida opera así como supuesto de incompatibilidad, generadora, no de la invalidez de la elección, sino de impedimento para asumir el cargo electivo o de cese, si se hubiera accedido al escaño.** El sistema articulado -que es el diseñado en la CE- pone bien de relieve que no es desde la argumentación primera que utiliza el Ministerio Fiscal, como debe resolverse este proceso. La conclusión es, en este punto, como hemos dicho en los fundamentos anteriores (tercero y cuarto), que **no concurría en el recurrente impedimento jurídico para ser proclamado candidato a Senador, como entendió la Junta Electoral e invalidó la Sentencia de la Sala de Cáceres.**

6.

El artículo 23.2 de la CE consagra el derecho del ciudadano a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. **La elegibilidad es a tenor del artículo 70.1 CE un derecho ciudadano configurado por las leyes y delimitado negativamente por la ausencia de causas de inelegibilidad, que se inserta en el marco del artículo 23.2, de modo que, desde este parámetro, no podrá negarse a quien, estando en el pleno uso de sus derechos políticos, no esté incurso en causas de inelegibilidad, definidas en la CE y por remisión, en la Ley electoral, interpretadas dentro del marco constitucional.** La aplicación que la Sentencia impugnada ha hecho del artículo 4.2.c) y f) del Real Decreto-Ley 20/1977, invalidando el acto de la Junta Electoral, entraña por modo inmediato y directo una violación del derecho que proclama el mencionado artículo 23.2, puesto que impidió al ahora recurrente a participar, como elegible, en condiciones de igualdad, en las elecciones al Senado. La conclusión es el otorgamiento del amparo, reconociendo el derecho de sufragio pasivo que se ha hecho valer en el presente proceso, con los demás pronunciamientos que -según lo dispuesto en el artículo 55.1 LOTC- requiere el pleno restablecimiento del derecho.

FALLO

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

Ha decidido:

Otorgar a don Feliciano Correa Gamero el amparo solicitado y, en su virtud:

Primero. Declarar la nulidad de la Sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de Cáceres el 9 de octubre de 1982, en el recurso contencioso electoral seguido ante ella bajo el número 179/1982, por cuanto ha impedido al recurrente el derecho electoral pasivo.

Segundo. Reconocer el derecho del recurrente don Feliciano Correa Gamero a participar como candidato al Senado en las elecciones generales de 1982, y, por tanto, declarar la validez de la proclamación que hizo la Junta Electoral Provincial de Badajoz.

Comuníquese esta Sentencia a la Sala de lo Contencioso Administrativo de Cáceres.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, veinticinco de mayo de mil novecientos ochenta y tres.-Jerónimo Arozamena Sierra.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez Picazo.-Francisco Tomás y Valiente.-Antonio Truyol Serra.-Francisco Pera Verdaguer.-Firmados y rubricados.