

Jurisprudencia Constitucional

Número de referencia: 63/1987 (SENTENCIA)

Referencia número: 63/1987

Tipo: SENTENCIA

Fecha de Aprobación: 20/5/1987

Publicación BOE: 19870605 [«BOE» núm. 134]

Sala: Sala Primera: Excmos. Sres. Tomás, Díez-Picazo, Truyol, Díaz y Rodríguez- Piñero.

Ponente: don Antonio Truyol Serra

Número registro: 238/1986

Recurso tipo: Recurso de amparo electoral.

TEXTO DE LA RESOLUCIÓN

Extracto:

1. El recurso de amparo previsto en el art. 49.4 de la L.O. 5/1985, de Régimen Electoral General, no muestra otra especialidad que la del plazo establecido para su interposición, de tal modo que en todo lo demás rigen las reglas generales que ordenan, en nuestra Ley Orgánica, la interposición, tramitación y modo de resolución de este recurso constitucional.
2. Carente un grupo político de representación parlamentaria en el sentido del art. 14 de la L.O. 2/1980, no sólo se descarta, al igual que en el Régimen Electoral General, su inclusión en la Comisión de Radio y Televisión, sino también, a diferencia de lo prevenido en la L.O. 5/1985, su mismo acceso a los medios de difusión de titularidad pública.
3. El derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, lo ostentan sólo, según el dictado del propio art. 23.1 C.E., «los ciudadanos» (SSTC 53/1982, 5/1983, 23/1983 y 51/1984), no otras personas o entes, como los sindicatos o los mismos partidos políticos. La participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32.ª, 150.1, 152.2, 167.3 y 168.3), procedimientos éstos en los que habrán de hacerse presentes, sin duda, los partidos y, en general, las agrupaciones políticas, mas no como titulares del derecho mismo a la participación, sino, en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales que son para hacerla posible, concurriendo, como la Constitución quiere, a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6 C.E.).
4. Aunque en el art. 20.1 a) C.E. se enuncia un derecho de libertad que no exige, con carácter general, sino la abstención, la ausencia de trabas o impedimentos para su ejercicio, por parte de los Poderes Públicos (STC 77/1982), no es menos cierto que en determinados casos será necesaria la actuación positiva de los Poderes Públicos -del Legislador, específicamente- para la ordenación de los «medios» que sirvan de soporte a la expresión y difusión de ideas u opiniones, hipótesis ésta que, respecto de los medios de comunicación de titularidad pública, se halla expresamente contemplada en el art. 20.3 de la misma Constitución, precepto que, en lo que importa ahora, impone que se garantice por la Ley el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetándose el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. Este derecho de acceso será en cada caso articulado por el Legislador, pero ni éste queda libre de todo límite constitucional en dicha configuración, ni la eventual vulneración de sus determinaciones por los aplicadores del Derecho podrá decirse constitucionalmente irrelevante en orden al ejercicio eficaz de las libertades consagradas en el art. 20, pues estas libertades habrán de realizarse a través de estos medios, del modo que quiere la Constitución en el apartado 3 del mismo precepto, de tal modo que la denegación discriminatoria, o arbitraria por carente de fundamento legal, del acceso que la Ley haga posible, entrañará el consiguiente menoscabo del derecho del grupo así afectado -de quienes a su través pretendan difundir las propias ideas y opiniones- a la libertad que la Constitución garantiza [art. 20.1 a)].
5. El concepto del que la L.O. 2/1980 se vale para regular el acceso al uso de

espacios gratuitos en los medios de comunicación no puede predicarse, tanto a partir de una interpretación literal del precepto como desde su entendimiento teleológico, respecto de las formaciones políticas que, aun contando entre sus miembros con parlamentarios, hubieran concurrido -en solitario o federados o coligados con otros grupos- a las «últimas elecciones generales».

Preámbulo:

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Luis Díez Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Magistrados, han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 238/1986, promovido por el Procurador don José Luis Pinto Marabotto, en nombre de la Mesa para la Unidad de los Comunistas, bajo la dirección de Letrado, contra Acuerdo de la Junta Electoral Central de 20 de febrero de 1986, denegatorio de la petición de la recurrente de que se la considerase grupo político con representación parlamentaria a efectos del Referéndum convocado por Real Decreto. Ha sido parte el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer de la Sala.

Antecedentes:

I. Antecedentes

1. Con fecha 3 de marzo de 1986 fue registrado en este Tribunal un escrito mediante el cual don José Luis Pinto Marabotto, Procurador de los Tribunales, interpuso recurso de amparo constitucional en nombre de la Mesa para la Unidad de los Comunistas, en virtud de poder otorgado al efecto por don Francisco Toribio Casas como representante general de dicha Asociación ante la Administración Electoral a los efectos del Referéndum convocado por Real Decreto 214/1986. Se impugnó la Sentencia dictada por la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid con fecha 28 de febrero de 1986. Los hechos que se exponen en la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Con fecha 19 de febrero de 1986 el señor Toribio Casas dirigió un escrito a la Junta Electoral Central solicitando el reconocimiento de la Mesa para la Unidad de los Comunistas como «grupo político con representación parlamentaria» a los efectos del artículo 11.2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum.

b) En su sesión del día 20 de febrero, la Junta Electoral Central acordó no dar lugar a la petición deducida, publicándose esa resolución en el «Boletín Oficial del Estado» el día 21 y notificándosele al representante de la Asociación antedicha. En esta notificación -de acuerdo con la cita que en la demanda se hace- se motivó la negativa a la solicitud deducida por la circunstancia de que «dado que la citada Entidad política no concurrió a las elecciones generales de 28 de octubre de 1982 y no tenía siquiera existencia legal en tal fecha, no puede entenderse que se trata de un grupo político con representación parlamentaria».

c) Contra este Acuerdo -y a través, se dice, del procedimiento previsto en el art. 49 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General interpuso la Mesa para la Unidad de los Comunistas recurso contencioso-administrativo, postulando se declarase la condición de esta Asociación como «grupo político con representación parlamentaria». Con fecha 28 de febrero dictó su Sentencia la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial, desestimando el recurso interpuesto. En el fundamento jurídico 3.º de esta Resolución se constató cómo la Asociación recurrente no podría pretender para sí la condición de «grupo con representación parlamentaria», entendido ese concepto, en criterio de la Sala, como «grupo parlamentario», de acuerdo con lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras.

La fundamentación en Derecho de la demanda de amparo puede resumirse como sigue:

a) Como «preceptos constitucionales que se estiman infringidos» se citan en la demanda los arts. 23.1, 20.1, 1.1 y 6 de la Constitución, conculcaciones éstas que se imputan a la Sentencia impugnada por lo que se considera entendimiento erróneo del concepto «grupo político con representación parlamentaria» empleado

en el art. 11.2 de la citada Ley Orgánica 2/1980.

b) Se dice en la demanda que el concepto así empleado por la referida Ley Orgánica «no puede sino interpretarse como partido, asociación, coalición, federación política o agrupación de electores que goce de al menos un representante en el Parlamento», circunstancia que se daría en el caso de la Mesa para la Unidad de los Comunistas al ser ésta una Asociación legalmente constituida al amparo de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, y que cuenta entre sus afiliados con un Diputado y un Senador. Se dice, al respecto, que el repetido art. 11.2 de la Ley Orgánica 2/1980 no se refiere, mediante la expresión que emplea, a los grupos parlamentarios, «sino a las entidades asociativas con carácter y proyección política legalmente constituidas al amparo de la legislación que las regula», de tal modo que el requisito de contar «con representación parlamentaria» quedaría integrado cuando tuviera la Asociación «representantes en el Parlamento». Por lo demás la referencia a las elecciones celebradas carece de trascendencia respecto de estas asociaciones, aunque si la tiene en lo relativo a la segunda de las categorías contempladas en el repetido art. 11.2 de la Ley Orgánica 2/1980 (grupos políticos que «hubieran obtenido, al menos, un 3 por 100 de los sufragios validamente emitidos en el ámbito a que se refiere la consulta, en la últimas Elecciones Generales celebradas para el Congreso de los Diputados»).

c) Por lo anterior, habría de considerarse errada la interpretación efectuada por el Tribunal a quo de lo dispuesto para entenderla norma legal de referencia, en los artículos 20.3 y 99 de la Constitución, debiendo destacarse que el último de estos dos preceptos, rectamente entendido, confirma la interpretación en su día sostenida por la recurrente. Se habrían violado, por ello, los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 23.1 y 20.1 de la Constitución, «en relación con las solemnes declaraciones contenidas en los también citados arts. 1.1 y 6 del mismo Texto», en cuya virtud resultaría impedida toda «interpretación inadecuada o restrictiva de las normas que regulan la participación de los ciudadanos, las asociaciones legítimamente por ellos constituidas y sus representantes en los asuntos públicos y la libre difusión de sus pensamientos, ideas y opiniones».

Se suplica se declare la nulidad de la Sentencia impugnada «y consecuentemente del Acuerdo de la Junta Electoral Central, de fecha 20 de febrero de 1986», reconociéndose que la Mesa para la Unidad de los Comunistas debe ser conceptuada como «grupo político con representación parlamentaria» a los efectos del art. 11.2 de la Ley Orgánica 2/1980.

2. Mediante providencia del día 7 de marzo, la Sección Cuarta de la Sala Segunda tuvo por presentado el anterior escrito y acordó no dar lugar a la tramitación del recurso de amparo en él interpuesto con arreglo a lo prevenido en el art. 49.4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, por no referirse esta disposición legal a la impugnación de actos como el que es ahora objeto de recurso, regulados no en el precepto citado, sino en el art. 65 de la misma Ley Orgánica. Se acordó, asimismo, dar al escrito presentado por la representación actora el curso ordinario previsto en el Capítulo Segundo del Título III de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3. Por medio del escrito registrado en el Tribunal el día 10 de marzo, la representación de los recurrentes interpuso contra la providencia anterior recurso de súplica aduciendo que el sometimiento al trámite ordinario del recurso de amparo supondría que el fallo sobre el mismo habría de producirse una vez celebrado el Referéndum, con independencia de que, a juicio de la representación actora, el criterio presente en la providencia vendría a descartar toda impugnación del acto de la Junta Electoral Central que está a la base del presente recurso, conculcándose así lo dispuesto en el art. 24 de la Norma fundamental.

4. Por Auto de 12 de marzo, la Sección Primera de la Sala Primera acordó desestimar el recurso de súplica, no habiendo desvirtuado el recurrente las razones jurídicas expuestas en la providencia del día 7 de marzo.

5. Por providencia del día 14 de mayo la Sección Primera acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica de este Tribunal, dirigir atenta comunicación a la Junta Electoral Central a efectos de la remisión de las actuaciones en el expediente tramitado ante dicho órgano y del emplazamiento de quienes hubiesen sido parte en la vía judicial para su posible comparecencia ante este Tribunal en el plazo de diez días.

6. Recibidas las actuaciones así recabadas, se acordó, por providencia de 11 de junio, dar vista de las mismas, a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que pudieran deducir las alegaciones que considerasen oportunas.

7. En sus alegaciones, la representación actora se ratificó en lo expuesto en su escrito de interposición del recurso, solicitando se dictara Sentencia otorgando el amparo impetrado.

8. El Ministerio Fiscal consideró en su informe, en primer lugar, que el acto en realidad recurrido no sería la Sentencia judicial, sino el Acuerdo de la

Junta Electoral, respecto del cual tal Sentencia no tendría sino el carácter de la resolución por la que se abogó la vía judicial procedente a la que se refiere el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No obstante, sería pertinente cuestionar si la vía judicial efectivamente se agotó en este caso, teniendo en cuenta la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo y la exigencia de invocar ante los Tribunales el derecho fundamental vulnerado [art. 44.1 c) de la Ley Orgánica de este Tribunal]. Esta naturaleza subsidiaria del recurso constitucional se da en todos los casos y cualquiera que sea el acto impugnado, administrativo o judicial, lo que significa que, al impugnar actos de naturaleza administrativa, es también obligado invocar los presumibles quebrantos constitucionales cometidos por la Administración, sin que basten los simples reparos de legalidad. En el presente caso no existiría dato alguno que permitiera estimar cumplido este requisito sustancial, ya que ni en la exposición que se hace en la demanda ni en el texto de la Sentencia existe referencia alguna a que se haya planteado ante el Tribunal ordinario la cuestión de la lesión del derecho fundamental. Debe sostenerse, al respecto, que el recurso interpuesto por la parte quedaba sujeto a los mismos presupuestos procesales regulados en la Ley Orgánica de este Tribunal, de tal modo que, aun siendo inaplicable al presente recurso lo dispuesto en el art. 49 de la Ley Electoral, debió la parte invocar ante la Audiencia la violación constitucional supuestamente padecida. No parece haberse hecho así ni tampoco ahora, en la demanda de amparo, se explican suficientemente cuáles haya podido ser tales violaciones de derechos, pues la demanda se contrae a la cuestión de fondo relativa a «qué debe entenderse por grupo político con representación parlamentaria en los términos del art. 11.2 de la Ley Orgánica 2/1980», sin explicar en ningún momento en qué medida el Acuerdo impugnado -o la Sentencia, en cuanto lo asume- lesiona el derecho de participación política o la libertad de expresión. Ocurre, pues, que se trae ex novo ante este Tribunal el quebranto de unos derechos constitucionales sin que se haya planteado antes a los órganos judiciales ordinarios, de tal manera que la demanda debe ser tenida por defectuosa, procediendo la inadmisión del recurso sobre la base de lo dispuesto en el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Si se entra a conocer del asunto planteado, se afirma por el Ministerio Público

compartir el criterio expresado por la Junta Electoral, y después por la Audiencia de Madrid, sobre el fondo de la pretensión. Podría pensarse que la Junta verificó una interpretación de la legalidad luego revisada por la jurisdicción y que, al hallarnos ante un juicio de legalidad, no cabría su reconsideración en esta sede. Ahora bien desde el momento en que están afectados derechos fundamentales -aunque la actora no explique la relación de la que esa afectación nace-, es preciso examinar la corrección jurídica de aquella interpretación. A tal efecto, es de tener en cuenta que la Junta Electoral entendió que la Mesa no tenía la condición reclamada, «dado que ... no concurrió a las elecciones de 28 de octubre de 1982», criterio éste confirmado por la Audiencia, que se apoya también en el concepto de «grupo parlamentario» que ofrecen los reglamentos de las Cámaras. Es posible, como en la demanda se dice, que la Audiencia no distinga con la suficiente nitidez entre «grupo parlamentario» y «grupo político con representación parlamentaria» nociones no coincidentes. Basta con apreciar, a tal efecto, que el art. 11.2 de la Ley de Referéndum se refiere, alternativamente, a los grupos que no tengan representación en las Cámaras, aunque sí más de un 3 por 100 de los sufragios emitidos, y de los que, por tanto, nunca puede pensarse que sean grupos parlamentarios. Ahora bien, esta inexacta interpretación de la Audiencia no invalida su conclusión, porque no existe razón para pensar que baste que uno de los integrantes del grupo constituido tenga la condición de parlamentarios para que pueda hablarse de «grupo político con representación parlamentaria» en el sentido de la Ley de Referéndum. Parece indiscutible que la representación parlamentaria de que se habla es la de los grupos políticos y no la que pudieran tener previamente quienes se integran en la nueva formación política que se crea. En la demanda se sostiene la tesis contraria, arguyendo que entre los miembros de la Mesa hay dos parlamentarios, pero éste es un razonamiento equivocado, porque la representación a que se alude en la Ley es la del propio grupo y no la que, ajenamente a éste, pudieran tener algunos de sus afiliados. A esta conclusión lleva una interpretación sistemática de las Leyes de Referéndum y Electoral. Según el art. 44 de esta última la presentación de candidatos corresponde a los partidos, federaciones y coaliciones (o agrupaciones de electores, que no es el caso). Un ciudadano, por sí mismo, no puede comparecer en unas elecciones sin ser presentado por un grupo político legalmente constituido, y así aunque los miembros de las Cortes Generales no estén ligados por mandato imperativo (art. 67.2 de la Constitución), y aunque se les pueda extender lo dicho en la STC 5/1983, ha de afirmarse que los parlamentarios que concurrieron a las elecciones como candidatos de una determinada formación política no pueden ser desconectados de la formación que los presentó. Una cosa es la permanencia en el cargo (a lo que se refiere la citada STC 5/1983) y otra distinta la posibilidad de los elegidos de configurar grupos parlamentarios propios separados del constituido por el partido bajo el que concurrieron a los comicios, estando permitido el paso de un grupo a otro, pero no la constitución de un grupo separado. La Ley de Referéndum se refiere inequívocamente a la

representación que se deriva de la configuración de las Cortes Generales, determinada, como es obvio, por los representantes elegidos que pertenecieron a formaciones políticas que se enfrentaron ante el electorado (art. 23.2 del Reglamento del Congreso). De ahí que se hable de representación parlamentaria y no de representación política. Los afiliados a la Mesa pueden tener representación política, pero no parlamentaria, porque la Mesa carece de preexistencia parlamentaria. Por eso, el Acuerdo de la Junta Electoral tuvo sólo en cuenta a los representantes de las formaciones políticas existentes en el Parlamento. En mérito de todo ello, se interesa la desestimación del amparo impetrado.

9. Por providencia del día 7 de enero de 1987 acordó la Sala Primera señalar para deliberación y votación del presente recurso el día 25 de marzo, quedando la misma concluida el 13 de mayo.

Fundamentos:

II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión previa para el correcto entendimiento y resolución de la pretensión planteada mediante este recurso es la de cuál sea, en rigor, el acto en él impugnado. Ha de decirse al respecto que, si bien la Asociación demandante identifica tal acto en la Sentencia de 28 de febrero de 1986, de la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, las lesiones de derechos que motivan la queja no pudieron ser causadas, estando a lo que la propia demanda se afirma, sino por el Acuerdo de 20 de febrero del mismo año mediante el cual la Junta Electoral Central negó a la Mesa para la Unidad de los Comunistas su pretendida condición de «grupo político con representación parlamentaria» (art. 11.2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero), considerando, por lo mismo, que tal asociación carecía del derecho a designar un representante propio en la Comisión de Radio y Televisión regulada en el art. 65 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio. Este acto -impugnado en la vía contenciosa especial que aquí se entendió abierta (art. 49 de la Ley Orgánica 5/1985)- sería el único que, en la tesis de la demanda, habría provocado las violaciones de derechos en ella aducidas, violaciones que no podrían imputarse a la Sentencia dictada en el anterior procedimiento contencioso con el carácter «inmediato y directo» que reclama el art. 44.1 de nuestra Ley Orgánica, pues la Resolución de la Audiencia Territorial de Madrid tuvo, en este caso, un alcance estrictamente confirmatorio del acto de la Junta en ella considerado conforme a Derecho. El presente recurso, por lo tanto, ha de entenderse encauzado por la vía dispuesta en el art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conclusión ésta que permite ya abordar el problema, todavía previo, que el Ministerio Fiscal suscita al señalar en aquél una causa de inadmisibilidad, causa que hoy llevaría, caso de resultar acogible, a su desestimación.

2. El Ministerio Fiscal, en efecto, considera que en este caso no se satisfizo debidamente por la recurrente el presupuesto procesal regulado en el último inciso del art. 43.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal y consistente en el agotamiento, antes de la interposición del recurso constitucional, de la vía judicial procedente en defensa de los derechos supuestamente vulnerados. Se observa al respecto por el Ministerio Público que, si bien la Asociación recurrente interpuso el recurso contencioso-administrativo previsto en el art. 49 de la Ley Orgánica 5/1985, no alegó entonces ante el Tribunal, como debiera haberlo hecho en atención a la subsidiariedad de este recurso de amparo, los derechos fundamentales que ahora dice menoscabados, esto es, los enunciados en los arts. 20.1 a) y 23.1 de la Constitución. Por ello -se concluye-, el recurso debiera ser rechazado por este Tribunal, no siendo procedente entrar en el fondo de la pretensión deducida.

Ninguna duda debe existir, como primera consideración, a propósito del necesario cumplimiento de los presupuestos y requisitos procesales establecidos con carácter general en la Ley Orgánica de este Tribunal por parte de quienes crean poder encauzar su acción de amparo a través del procedimiento especial abierto por el art. 49.4 de la Ley Orgánica 5/1985, vía que aquí se emprendió erróneamente por la Asociación recurrente, pero a la luz de cuya regulación debe enjuiciarse la correcta promoción del recurso. Con independencia de la exclusión de la apelación frente a las Sentencias dictadas en el procedimiento contencioso-administrativo que dicha Ley regula, el recurso de amparo previsto en el citado art. 49.4 no muestra, así, otra especialidad que la del plazo establecido para su interposición, de tal modo que, en todo lo demás rigen las reglas generales que ordenan, en nuestra Ley Orgánica, la interposición, tramitación y modo de resolución de este recurso constitucional (SSTC 71/1986, de 31 de mayo, y 74/1986, de 3 de junio). Se mantiene, en definitiva, y como no podía ser de otro modo, la naturaleza subsidiaria de este recurso de amparo, que no podrá interponerse con eficacia sino después de haber hecho valer ante los Juzgadores ordinarios la queja que lo motiva, exigencia ésta que, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, debe también satisfacerse cuando la lesión supuestamente inferida lo haya sido por una actuación administrativa,

pues en tal hipótesis -que es la que hoy se considera- el agotamiento de la vía judicial procedente que requiere el art. 43.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal sólo podrá entenderse satisfecho cuando en dicha vía se haya ya planteado, buscando su reparación, la lesión de derechos que ante nosotros se denuncia (STC 79/1984, de 12 de julio y AATC 424/1983, de 28 de septiembre y 365/1984, de 13 de junio).

Podría quizá argüirse que cuando la vía judicial previa al amparo sea el recurso contencioso-administrativo regulado en el repetido art. 49 de la Ley 5/1985 el planteamiento con trascendencia constitucional que le es exigible al demandante habría de considerarse subsumido, para la generalidad de los casos, en la misma interposición de dicho recurso, pues éste ha sido establecido por el legislador para impugnar actos de las Juntas Electorales relativos a la proclamación de candidaturas y de candidatos, actos, vale decir, que interesan directamente a la titularidad y ejercicio del derecho electoral pasivo, integrado, como tal derecho fundamental, en el enunciado del art. 23.2 de la Constitución. Bien se ve, sin embargo, que tal implícito alegato no podría ser reconocido en un caso como el presente y en virtud de la sola interposición del recurso contencioso-administrativo, pues a éste acudió la Asociación hoy demandante no para combatir los actos de proclamación que quedan dichos, sino para impugnar -en un entendimiento de la remisión presente en el art. 19 de la Ley Orgánica 2/1980, sobre corrección, en lo que afecta a las vías judiciales ordinarias, nada hemos de decir- un Acuerdo de la Junta Electoral Central relativo a la composición de la Comisión regulada en el art. 65 de la Ley Orgánica 5/1985, y que no afectó por lo mismo, al derecho de sufragio pasivo garantizado a través del recurso contencioso especial al que se viene haciendo referencia. El planteamiento ya en tal recurso de la queja actual debió, en suma, ser realizado por quien demanda amparo y ello es lo que ha de ser ahora objeto de examen.

3. En la demanda de amparo, según se dijo, se invocan como infringidos los derechos fundamentales enunciados en los arts. 20.1 a) y 23.1 de la Constitución, esto es, respectivamente, los derechos a expresar y difundir libremente los pensamientos ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro modo de reproducción, y a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Ciertamente es que se aducen también por la recurrente los «valores superiores» enunciados en el art. 1.1 de la misma Norma fundamental, así como la definición constitucional de las funciones propias a los partidos políticos (primer inciso del art. 6), pero tales citas, por sí solas, no podrían abrir el presente proceso constitucional, pues ni en el primero de estos preceptos se enuncia derecho fundamental alguno susceptible de amparo ni la mención de la norma constitucional referida a los partidos políticos se ilustra ahora, como sería obligado para reconocerle relevancia en este cauce, con consideración alguna sobre la hipotética afectación del derecho de asociación que, genéricamente reconocido en el art. 22 de la Constitución, se ejerce también mediante la libre creación de partidos y a través del despliegue de sus actividades propias.

En lo que se refiere, en primer lugar, al planteamiento en la vía judicial previa del derecho reconocido en el art. 23.1 de la Constitución, la excepción opuesta por el Ministerio Fiscal no ha de prosperar, ni, por lo mismo, y con independencia de lo que sea dable apreciar sobre la debida alegación del derecho enunciado en el art. 20.1 a), podría este recurso considerarse afectado por la causa de inadmisibilidad de que se trata. Es cierto que la Asociación demandante no ha acreditado, mediante la aportación del escrito por el que interpuesto el recurso contencioso-administrativo, haber realizado ante la Audiencia Territorial de Madrid la invocación del citado art. 23.1 de la Norma fundamental. No lo es menos, sin embargo, que tal mención explícita no resulta, como tantas veces hemos dicho, condición indispensable a estos efectos y que, junto a ello, en el texto de la Sentencia finalmente dictada se hace constar -y ello basta para advertir ahora que el problema constitucional- fue entonces objeto de consideración- que la representación de la Mesa para la Unidad de los Comunistas adujo que el acto impugnado «cercena su derecho a concurrir al proceso del Referéndum con los más amplios derechos concedidos a los grupos políticos», alegato éste claramente relacionado con la protesta por haberse desconocido su derecho a la «participación política» que se formuló por la recurrente en el escrito dirigido a la Junta Electoral Central y que, en lo que ahora importa, ha de considerarse bastante para integrar un presupuesto procesal como el que se examina, cuyo cumplimiento procede examinar de modo flexible y con un criterio preferentemente finalista.

Otro tanto, y por las mismas razones, hemos de concluir en lo relativo a la segunda de las supuestas violaciones que motivan el presente recurso, esto es, a propósito de la invocación del derecho fundamental declarado en el art. 20.1 a) de la Norma fundamental. Aunque tampoco en este caso se ha acreditado nada en la demanda sobre si la queja que hoy se deduce se planteó ya ante la Audiencia Territorial de Madrid, basta, a estos efectos, con reparar en la mención que en la Sentencia se hace a lo prevenido en el art. 20.3 de la misma Norma

fundamental para entender -en virtud de la misma comprensión finalista de la carga que se considera- que la Sala tuvo entonces ocasión de ponderar la trascendencia, para la resolución del recurso, de lo dispuesto en dicho precepto constitucional en orden al acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público de los «grupos sociales y políticos significativos». Toda vez que la recurrente en amparo viene a aducir, en este extremo de su demanda, que el acto de la Junta Electoral Central le privó de lo que considera su derecho para acceder, en la campaña previa al Referéndum, a dichos medios públicos de comunicación, es suficiente, para entender también en este punto respetada la subsidiariedad del proceso constitucional, con que en el procedimiento que antecede se llegara a apreciar, como efectivamente así fue, la relevancia constitucional que el problema debatido mostraba a la luz de lo determinado en el citado art. 20.3. Si los intereses tutelados en este precepto quedaron o no afectados y si, en tal hipótesis, ello entrañó -como ahora se pretende- un menoscabo del derecho a la libre expresión de la actora (de los afiliados a la Mesa para la Unidad de los Comunistas, en rigor) es cuestión que pertenece ya al fondo del recurso, en cuyo examen, respecto de una y otra de las supuestas lesiones que lo motivan, hemos de entrar ahora.

4. Antes de pasar a determinar la consistencia que puedan mostrar los alegatos expuestos en la demanda, procede hacer, con todo, una aclaración preliminar sobre el contenido de la pretensión así planteada. Se dirige ésta contra el acto de la Junta Electoral Central que, por entender que la Mesa para la Unidad de los Comunistas no era grupo político «con representación parlamentaria», excluyó a la recurrente de la Comisión llamada por la Ley Orgánica 5/1985 (art. 65) a realizar la correspondiente propuesta para distribuir los espacios gratuitos de propaganda en los medios de comunicación de titularidad pública a lo largo de la campaña del Referéndum. La actora, sin embargo, se alza hoy más contra la motivación de aquella resolución -la denegación de su condición de grupo «con representación parlamentaria»- que frente a la decisión concreta que la tuvo, en virtud de tal criterio, por no legitimada legalmente para incorporarse a aquella Comisión, y sólo desde este entendimiento de la demanda puede reconocerse un sentido inicial a su invocación de los derechos enunciados en los artículos 23.1 y 20.1 a) de la Constitución.

Ocurre, en efecto, que, a diferencia de lo previsto en la normativa reguladora del régimen electoral general (art. 64 de la Ley Orgánica 5/1985), la que ordena el modo de realización de las consultas populares por Referéndum sólo prevé el acceso gratuito a los medios de difusión de titularidad pública, durante la campaña de propaganda, de aquellos grupos políticos que, en lo que aquí importa, cuenten con representación en las Cortes Generales (art. 14 de la Ley Orgánica 2/1980), de tal manera que la denegación por la Junta Electoral Central a un grupo político determinado de tal condición deparará no ya sólo su no incorporación a la Comisión de Radio y Televisión (constituida para el Referéndum en virtud de la remisión presente en el art. 11.2 de su Ley Orgánica reguladora a lo dispuesto para el régimen electoral general), sino la exclusión del grupo mismo de aquel acceso gratuito a los medios públicos sobre cuyo empleo durante la campaña, y a estos efectos, debe realizar las oportunas propuestas aquella Comisión. Carente un grupo político de representación parlamentaria en el sentido que dice el citado art. 14 de la Ley Orgánica 2/1980, no sólo se descarta, al igual que en el régimen electoral general, su inclusión en la Comisión repetida, sino también, a diferencia aquí de lo prevenido en la Ley Orgánica 5/1985, su mismo acceso a los medios de difusión de titularidad pública, y no otra cosa es lo que vino a determinar el acto de la Junta Electoral Central frente al que se deduce este recurso. Por ello, porque en dicha resolución se estimó que la Asociación que recurre carecía, en los términos legalmente exigidos, de «representación parlamentaria», se ha entendido por la actora que se impidió irregularmente, con lesión de los derechos fundamentales que invoca, su acceso a los medios públicos de difusión a lo largo de la campaña del Referéndum.

Sólo, en definitiva, si así se entiende esta queja -viéndola como reacción frente al efecto final que tuvo la no consideración de la actora como grupo «con representación parlamentaria»- adquiere un sentido inicial su motivación en los derechos fundamentales citados, derechos que ciertamente no quedaron comprometidos a resultas de la mera exclusión de la Asociación recurrente de la Comisión de Radio y Televisión. Tan evidente es, en efecto, que la libertad de expresión no fue por ello afectada -y otra cosa supondría confundir tal derecho constitucional con el que se pueda ostentar para participar en un cierto procedimiento administrativo- como la irrelevancia de la cita del art. 23.1 de la Constitución, si con ella no se buscara sino controvertir el modo de integración de aquella Comisión. A la misma conclusión debe llegarse si se repara en el carácter de este recurso como instrumento para reparar lesiones concretas de un derecho fundamental y no para conseguir, como parece pretenderse en la súplica de esta demanda, la rectificación de una declaración realizada en un acto público, como en este caso fue la de que la Mesa para la Unidad de los Comunistas no era grupo «con representación parlamentaria». Son los posibles

efectos de esta declaración, no la declaración misma, los que pueden, como es claro, ser objeto de este recurso. Sólo, pues, por haberse impedido irregularmente a la actora el acceso a los medios públicos de difusión durante la campaña previa al Referéndum sería inicialmente verosímil la lesión de estos derechos.

5. La verosimilitud de tal infracción no ha de tardar, sin embargo, en deshacerse por lo que se refiere al derecho reconocido en el art. 23.1 de la Constitución. Este derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, lo ostentan sólo, según el dictado del propio precepto constitucional, «los ciudadanos», y así ha venido a reconocerlo una muy reiterada doctrina de este Tribunal, de conformidad con la cual no son titulares de la situación jurídica así garantizada otras personas o entes, como los sindicatos o los mismos partidos políticos (SSTC 53/1982, de 22 de julio; 5/1983, de 4 de febrero; 23/1983, de 25 de marzo, y 51/1984, de 25 de abril). En particular, y por lo que aquí interesa, la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149. 1.32, 150.1, 152.2, 167.3 y 168.3), procedimientos éstos en los que habrán de hacerse presentes, sin duda, los partidos y, en general, las agrupaciones políticas, mas no como titulares del derecho mismo a la participación, sino en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales que son para hacerla posible, concurriendo, como la Constitución quiere, a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6). Al contenido del derecho fundamental enunciado en el art. 23.1 de la Constitución no puede reconducirse, en suma, la pretensión de la Asociación que recurre para acceder a los medios de comunicación de titularidad pública durante la campaña previa al Referéndum, y por lo mismo, en cuanto a este punto, la queja constitucional debe ser rechazada.

6. Se deduce también en la demanda, como se ha venido señalando, que el acto de la Junta Electoral Central que resolvió que la recurrente no ostentaba la condición de grupo político «con representación parlamentaria» (con «representación en las Cortes Generales», según la expresión empleada en el art. 14.1 de la Ley Orgánica 2/1980), vulneró el derecho fundamental declarado en el art. 20.1 a) de la Constitución, alegato éste que, como también hemos indicado ya, sólo puede entenderse referido al supuesto desconocimiento por aquella resolución del carácter de la Asociación demandante como «grupo político significativo» a efectos de su acceso, durante la campaña del Referéndum, a los correspondientes espacios gratuitos en los medios de comunicación social de titularidad pública (art. 20.3 de la misma Norma fundamental). Esta fundamentación de la queja constitucional ha sido contradicha por el Ministerio Fiscal, para quien la interpretación que de la Ley 2/1980, hicieron tanto la Junta Electoral como la propia Audiencia Territorial de Madrid, sería sustancialmente correcta o, en todo caso, no habría llevado a la privación, para la Asociación que recurre, de derecho alguno que de conformidad con la regulación de dicha Ley Orgánica pudiera ostentar.

No cabe desconocer, como primera consideración, la trascendencia constitucional de estos alegatos. Aunque en el art. 20.1 a) de la Constitución se enuncia un derecho de libertad que no exige, con carácter general, sino la abstención, la ausencia de trabas o impedimentos para su ejercicio, por parte de los poderes públicos (STC 77/1982, de 20 de diciembre), no es menos cierto que, en determinados casos, será necesaria la actuación positiva de los poderes públicos -del Legislador, específicamente- para la ordenación de los «medios» que sirvan de soporte a la expresión y difusión de ideas u opiniones, hipótesis ésta que, respecto de los medios de comunicación de titularidad pública, se halla expresamente contemplada en el art. 20.3 de la misma Constitución, precepto que, en lo que importa ahora, impone que se garantice por la Ley el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetándose el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. No se prescribe en esta disposición, sin duda, la necesaria existencia de un sector público en el ámbito de la comunicación (STC 86/1982, de 23 de diciembre), pero sí se impone, contemplándose tal posibilidad, la exigencia que acaba de recordarse en orden al respeto al pluralismo social y político en el acceso a estos medios, con la consecuencia de que, existente el medio de titularidad pública y reglado su modo de utilización, habrá de reconocerse a los grupos sociales y políticos «significativos» a los que alude el precepto constitucional el derecho, cuando menos, a que no se les impida dicho acceso (STC 6/1981, de 16 de marzo). Este derecho de acceso, en otras palabras, será en cada caso articulado por el Legislador, pero ni éste queda libre de todo límite constitucional en dicha configuración, ni la eventual vulneración de sus determinaciones por los aplicadores del Derecho podrá decirse constitucionalmente irrelevante en orden al ejercicio eficaz de las libertades consagradas en el art. 20, pues estas libertades habrán de realizarse a través de estos medios, del modo que quiere la Constitución en el apartado 3 del mismo precepto, de tal modo que la denegación discriminatoria, o arbitraria por carente de fundamento legal, del acceso que la Ley haga posible, entrañará el consiguiente menoscabo del derecho del grupo así afectado -de quienes a su través pretendan difundir las propias ideas y

opiniones- a la libertad que la Constitución garantiza [art. 20.1 a)].

Tal es el resultado que, en el presente caso, se habría producido, a decir de la demandante. En su criterio, la Junta Electoral Central, y luego la Audiencia Territorial de Madrid, interpretaron erróneamente el concepto de grupo político «con representación parlamentaria» del que se vale la Ley Orgánica 2/1980, para ordenar el acceso a los medios de titularidad pública en la campaña del Referéndum, conculcándose, por ello, el derecho que constitucional y legalmente ostentaría la Mesa para la Unidad de los Comunistas a efectos de expresarse y difundir sus ideas y opiniones a través de dichos medios. Si se llegó a producir o no este resultado lesivo es lo que ahora debemos determinar.

7. Tanto la Junta Electoral Central, como. al conocer del recurso frente a su

Acuerdo, la Audiencia Territorial de Madrid, consideraron que la Mesa para la Unidad de los Comunistas no ostentaba la condición de grupo político «con representación parlamentaria», con «representación en las Cortes Generales», a tenor del repetido art. 14.1 de la Ley Orgánica 2/1980, a efectos de su incorporación a la Comisión de Radio y Televisión (art. 65 de la Ley Orgánica 5/1985) y de su acceso a los medios de titularidad pública, porque dicho grupo -no obstante, contar entre sus asociados con dos personas que eran entonces, respectivamente, Diputado y Senador- no concurrió, como tal formación política, a las elecciones legislativas inmediatamente anteriores a la consulta popular convocada, advertencia ésta a la que añadieron, en la Sentencia de la Audiencia, otras consideraciones aparentemente dirigidas a identificar el concepto de grupo «con representación parlamentaria» con el de «grupo parlamentario», constituido como tal con arreglo a los reglamentos internos de las Cámaras. A nosotros ahora no nos importa tanto determinar la posible justicia de todas y cada una de estas consideraciones cuanto apreciar si el resultado al cabo de ellas obtenido -la exclusión de la Asociación demandante del acceso a los medios públicos de difusión- se atemperó a las previsiones legislativas al respecto, que aquí no han sido objeto de tacha alguna por la recurrente.

Así ceñido el objeto de nuestro examen, la conclusión no puede ser sino negativa para la pretensión deducida en este recurso. Ya hemos reseñado que la Ley Orgánica 2/1980, determina, en su art. 14.1, que «sólo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos los grupos políticos con representación en las Cortes Generales», de conformidad con los criterios allí fijados, y ahora hemos de añadir -para concluir en que quien hoy recurre no ostentó el derecho de acceso así legalmente ordenado- que el concepto del que la Ley se vale no puede predicarse, tanto a partir de una interpretación literal del precepto como desde su entendimiento teleológico, respecto de las formaciones políticas, como la recurrente, que, aun contando entre sus miembros con parlamentarios, no hubieran concurrido -en solitario o federadas o coligadas con otros grupos- a las «últimas elecciones generales», según se precisa inequívocamente, para el tipo de consulta de que aquí se trató, en el inciso final del párrafo 2.º del art. 14.1 a) de la Ley Orgánica.

Que esto sea así en la previsión legislativa, que la «representación» parlamentaria de los grupos políticos que se toma como criterio a estos efectos sea la «obtenida», como la propia Ley dice, en las «últimas elecciones generales» -no, por lo tanto, la que después haya podido adquirirse en virtud de actos individuales de afiliación-, tiene, por otro lado, un sólido fundamento en la ratio misma de la regulación legislativa, orientada a actualizar, en este punto, la previsión genérica que, como vimos, se recoge en el art. 20.3 de la Constitución. Pretende allí la Norma fundamental que por la Ley se asegure a los grupos sociales y políticos «significativos» su acceso a los medios públicos de los que ahora se trata y es de todo punto claro que esa cualificación constitucional -la «significación» por la «representación» en las Cámaras- no la muestran los grupos políticos sino cuando los mismos se hallen presentes en el Parlamento a resultas de los sufragios que en su día recabaron ante el cuerpo electoral, porque solo en tal caso esa presencia parlamentaria que la Ley exige será indicativa -«significativa», en la expresión constitucional- del arraigo o implantación del grupo en cuestión entre el electorado. Fuera de esta hipótesis, que es la común, la ulterior integración de parlamentarios en un grupo político que no presentó candidatos propios en las anteriores elecciones, o que no logró conseguir para ellos el apoyo del cuerpo electoral, podrá ser relevante a efectos de la organización y funcionamiento interno de las Cámaras, según dispongan sus reglamentos, pero no en lo relativo a la determinación de la significación del grupo mismo, que no recabó o no obtuvo de los ciudadanos los sufragios que hubieran podido llevarle como organización en la que se hubieran encuadrado candidatos electos, hasta las instituciones públicas representativas.

Sea cual sea, en suma, la corrección de la expresión empleada por la Ley al

referirse, para medir esta significación de los grupos políticos, a su «representación» en las Cortes (y sobre este punto ya hicimos unas consideraciones, aquí trasladables, en la STC 10/1983, de 21 de febrero), resulta claro que el mismo tenor literal de los preceptos aplicables -relativos como se ha observado, a la representación «obtenida» por el grupo en las últimas elecciones- se compadece adecuadamente con la medida objetiva de la «significación» del grupo por la que aquí ha optado el legislador, apreciando su

entidad efectiva como asociación a través de la que adquiere realidad la representación (STC 75/1985, de 21 de junio), promoviendo candidaturas en las elecciones y recabando, para ellas, el apoyo de los ciudadanos. Adquiere entonces relevancia jurídica -no sólo política- la adscripción partidaria de los representantes (STC 32/1985, de 6 de marzo), justificándose así la atención por la Ley misma a la implantación electoral o a la presencia parlamentaria del grupo o del partido a efectos de reconocerle este derecho de acceso, en la campaña previa al Referéndum, a los medios de comunicación de titularidad pública. Es obvio que aquella adscripción política de los representantes podrá modificarse, como aquí ocurrió, a lo largo de una legislatura, y que tales cambios podrán llegar a tener relevancia, según se ha dicho, en la vida interna de las asambleas. Mas la Ley ha optado, para identificar lo que llama «representación» parlamentaria del grupo, por referirse a la que consiguieron ante las urnas los candidatos por él presentados.

Se desprende de todo ello, en definitiva, que el acto entonces impugnado no vulneró el derecho de acceso a los medios de comunicación de titularidad pública cuya garantía encomienda a la Ley la Constitución (art. 23.3) ni, a través de él, el derecho a la libre expresión de quien recurre. De conformidad con la regulación legislativa que era aquí de aplicar -regulación que, ciertamente, no es la única concebible dentro del marco constitucional-, la Mesa para la Unidad de los Comunistas no era entonces grupo político que hubiera obtenido «representación» parlamentaria y que mereciera, por lo mismo, el acceso gratuito a aquellos medios que la Ley reserva para las formaciones que así estima «significativas». También en cuanto a este alegato, por lo tanto, el recurso debe ser rechazado.

Fallo:

FALLO

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

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a veinte de mayo de mil novecientos ochenta y siete.