

## **STC 45/1983, de 25 de mayo de 1983**

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

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo promovido por don Feliciano Correa Gamero, 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 9 de octubre de 1982, 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**

1. 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 Correa Gamero, candidatura que fue impugnada por Centro Democrático Social (CDS) alegando que dicho candidato estaba incurso en la causa de inelegibilidad del art. 4.2 d) del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, 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 29 de septiembre de 1982, desestimó la impugnación formulada por CDS contra la candidatura para el Senado por UCD del señor Correa, 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 art. 4.2 c) y d) del Real Decreto-ley 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 9 de octubre de 1982, estimando el recurso y excluyendo de la candidatura de UCD al señor Correa Gamero.

2. El señor Correa Gamero presentó en este Tribunal demanda el 20 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 art. 23 de la Constitución (C.E.) 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 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; B) el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, estableció en el art. 4.2 c) y f) unas causas de inelegibilidad respecto de determinados cargos de la Administración estatal y sus Organismos autonómicos, 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 art. 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 Real Decreto-ley 20/1977 y no es de aplicación el art. 70.1 b) de la C.E., se ha infringido el art. 23 de la C.E. que constitucionaliza el llamado derecho de sufragio pasivo; D) otros altos cargos de la Administración Autonómica han sido admitidos como candidatos.

3. Admitido el recurso, reclamadas las actuaciones y dado traslado para alegaciones, ratificó la demanda, el señor Correa Gamero, 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 Real Decreto-ley 20/1977; D) no concurre la causa de inelegibilidad del art. 4.2 f) de este Real Decreto-ley, porque el INAS no es una Entidad Gestora de la Seguridad Social.

4. 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 renuncie 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 art. 23 de la C.E. 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.

5. 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 20 de octubre de 1982, y después de ser advertidos, y subsanados, los defectos que se dicen en la providencia del 27 del mismo mes [los del art. 49.2 b) de la LOTC] se admitió a trámite (providencia del 24 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 21 (antecedente tercero) y el 23 (antecedente cuarto) de marzo, las alegaciones en el tiempo y en la forma que establece el art. 52 de la LOTC; C) el 23 de abril se dispuso día para la deliberación y votación, señalándose, a tal fin, el 11 de mayo, correspondiendo la ponencia al Presidente de la Sala.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La elegibilidad en los cargos que dice el art. 70, forma parte de un derecho que al estar incluido en el art. 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 art. 43 o por la del art. 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 art. 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 Ley Electoral, a la que se remite, a estos efectos, el art. 70.1 de la C.E., 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 art. 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 art. 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 art. 23 de la C.E., 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 art. 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 extendible -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 art. 23.2, las que importan en el presente recurso, pero a su examen ha de preceder otro enmarcado en el área de la legalidad ordinaria, que si no le despejáramos 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 art. 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 (art. 1). 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 art. 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, debe 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 art. 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 art. 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 Autónoma, y 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 Autónoma y que, por esta calificación, debe aplicarse la inelegibilidad del art. 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 art. 70.1 de la C.E. 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 Autónoma, 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 art. 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 C.E. La Sala de Cáceres, creyendo ver en la voluntad objetiva e inmanente del art. 4.2 c) la exclusión de los altos cargos de la

Administración Autónoma 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 Autónoma 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 art. 4.2. La técnica hermenéutica utilizada no es válida para restringir un derecho.

5. Desde otra vertiente novedosa define 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 art. 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 C.E. (art. 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 art. 4, 5 y 6, operando, en su caso, impidiendo el acceso al cargo o el cese en el mismo, de modo que aquellos, 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 C.E.- 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 art. 23.2 de la C.E. 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 art. 70.1 de la C.E. 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. 23.2, 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 C.E. y por remisión, en la Ley Electoral, interpretadas dentro del marco constitucional. La aplicación que la Sentencia impugnada ha hecho del art. 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 art. 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 art. 55.1 de la LOTC- requiere el pleno restablecimiento del derecho.

## **F A L L O**

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:

1.º 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 núm. 179/1982, por cuanto ha impedido al recurrente el derecho electoral pasivo.

2.º 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».

Dada en Madrid, a veinticinco de mayo de mil novecientos ochenta y tres.

