

lido permanente total está impedido para ejercer su profesión habitual, el trabajador autónomo siempre podría desempeñar las funciones inherentes a tal titularidad, circunstancia que acaso podría justificar el distinto tratamiento normativo respecto del trabajador por cuenta ajena.

Sin embargo, esta tesis tampoco es convincente. Según los arts. 3 a) del Decreto 2.530/1970, y 2.1 de la Orden de 24 de septiembre de 1970, este elemento distintivo no es decisivo puesto que, caso de que no se disponga de establecimiento propio (circunstancia no generalizada), la prestación de invalidez podría ser disfrutada igualmente por el trabajador que hubiera cumplido la edad reglamentaria. De otro lado, la pretendida mayor facilidad del trabajador autónomo para acceder a una ocupación alternativa pierde fuerza persuasiva cuando determinadas medidas legislativas incentivan las iniciativas de autoempleo por el trabajador asalariado (por ejemplo, el pago único de las prestaciones de desempleo o la sustitución de la pensión vitalicia de incapacidad por una indemnización a tanto alzado).

6. Con todo, la presencia de una misma situación de necesidad derivada de una contingencia invalidante no basta para estimar lesionado el principio de igualdad. Ciertamente, el art. 41 de la C.E. convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse por ello que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento (STC 65/1987). Los arts. 41 y 50 de la C.E. no constriñen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento del derecho (STC 114/1987). La identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico (STC 103/1984 y 27/1988).

El cumplimiento de una determinada edad ha sido uno de los requisitos tradicionales para el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social. De hecho, inicialmente, la exigencia de haber cumplido cuarenta y cinco años para disfrutar prestaciones económicas de incapacidad permanente total era común al Régimen General y al Régimen Especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos. Que posteriormente el condicionante se suprima para el Régimen General (art. 11.2 de la Ley 24/1972, de 21 de junio) no genera sin más una discriminación constitucionalmente prohibida. Aunque existe una tendencia a la equiparación de los distintos Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, corresponde a los poderes legislativo y ejecutivo llevar a cabo la culminación de este proceso (aquí materializada a través de la Disposición adicional decimotercera del Real Decreto 9/1991, de 11 de enero), en el que el Tribunal Constitucional no debe interferir con decisiones singularizadas susceptibles de alterar el equilibrio eco-

nómico financiero del conjunto del sistema, salvo que la diferencia de tratamiento controvertida esté desprovista de toda justificación objetiva y razonable.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Juan José Gómez Celis.

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

Dada en Madrid a treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y tres.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos y Carlos Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

17385 *Sala Primera. Sentencia 185/1993, de 31 de mayo. Recurso de amparo electoral 1.625/1993. Contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, recaída en recurso contencioso-electoral, interpuesto por el Partido Socialista de Navarra, que acordó la nulidad del Acuerdo de proclamación y elección del Alcalde ahora recurrente en amparo, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Barañáin. Supuesta vulneración del derecho a acceder a los cargos públicos: Pérdida de la condición de «cabeza de lista».*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 1.625/93, interpuesto por el Procurador don José Antonio Ubillos Mosso, bajo la dirección letrada de don José I. Urdangarín Asiain, en nombre y representación de don Joaquín Olloqui Osés, contra la Sentencia de 14 de mayo de 1993 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, recaída en el recurso contencioso-electoral núm. 187/93, interpuesto por el Partido Socialista de Navarra (PSN/PSOE) que acordó la nulidad del Acuerdo de Proclamación y elección de Alcalde del ahora recurrente en amparo, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Barañáin el 25 de febrero de 1993. Ha sido parte el PSN/PSOE, representado por la Procuradora doña Ana Lázaro Gogorza, y defendido por el Abogado don Aladino Colín Rodríguez, compareciendo el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tiene entrada en el Registro de este Tribunal el 21 de mayo de 1993, el Procurador de los Tribunales don José Antonio Ubillos Mosso, en nombre y representación de don Joaquín Olloqui Osés,

interpone recurso de amparo contra la Sentencia de 14 de mayo de 1993 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, recaída en el recurso contencioso-electoral 187/93, interpuesto por el PSN/PSOE que acordó la nulidad del Acuerdo en proclamación y elección de Alcalde del ahora recurrente en amparo, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Barañáin el 25 de febrero de 1993.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

a) Celebradas elecciones municipales el 26 de mayo de 1991, y convocado Pleno para la elección de Alcalde en el municipio de Barañáin, resultó proclamado el cabeza de la lista más votada, que contaba con seis concejales, don Gregorio Clavero, en representación del PSN/PSOE, en aplicación del art. 196 c), de la LOREG.

b) El 5 de febrero de 1993, cinco de los seis concejales del Grupo Municipal Socialista, encabezados por el ahora recurrente en amparo, presentaron un escrito en el Registro General del Ayuntamiento, comunicando su baja en el citado Grupo y solicitando su ingreso en el Grupo Mixto a partir de dicha fecha. El 8 de febrero, la Comisión Ejecutiva Regional del PSN/PSOE, acuerda darse por enterada del pase al Grupo Mixto de los cinco concejales, aceptarlo y declarar que desde ese momento dejan de representar al PSN/PSOE a todos los efectos. El 9 de febrero se produce la renuncia a la Alcaldía de don Gregorio Clavero, que había encabezado las listas del PSN/PSOE en las elecciones, y que tras el pase al Grupo Mixto de los otros cinco concejales era el único componente del Grupo Socialista Municipal, según afirma en su escrito de renuncia. El 19 de febrero los cinco concejales que habían comunicado su baja en el Grupo Socialista y solicitado su ingreso en el Mixto, desisten formalmente de su petición de 5 de febrero de 1993, expresando su voluntad de seguir perteneciendo al Grupo Socialista. El 23 de febrero de 1993, la Comisión Ejecutiva Regional del PSN/PSOE, acuerda no aceptar el citado reingreso, considerando que el Grupo Socialista estaba formado en ese momento exclusivamente por el señor Clavero. En la misma fecha la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE acuerda, a petición de la Ejecutiva Regional del partido la suspensión de militancia de los cinco concejales mientras se tramita el expediente de expulsión. Esta resolución fue presentada en el Registro municipal el 24 de febrero, y no fue notificado personalmente a los afectados hasta el 2 de marzo.

c) El 25 de febrero se convoca Pleno municipal para la elección de nuevo Alcalde, siendo proclamado candidato y posteriormente elegido Alcalde, en virtud de los arts. 198 y 196 c) de la LOREG el ahora recurrente en amparo, entendiendo que el mismo encabezaba la lista del PSN/PSOE.

d) El PSN/PSOE interpuso frente al referido acuerdo recurso contencioso-electoral ante la Junta Electoral Central, que emite informe el 12 de marzo, remitiéndose a acuerdos anteriores, de 5 de julio de 1989 y 8 de mayo de 1990 y a la STC 31/1993, en el sentido de que «en el supuesto de que conste formalmente el abandono de la entidad política en cuya lista fue elegido concejal, se produce implícitamente la renuncia a ser candidato al cargo de Alcalde» y de que «serán candidatos aquellos concejales que permaneciendo en la actualidad en el Grupo Municipal correspondiente a la candidatura por la que resultaron electos, ostenten la condición de cabeza de lista de dicha candidatura», considera, no obstante, que no corresponde a la Junta Electoral sino al Tribunal competente realizar la apreciación sobre si la situación de hechos del Ayuntamiento de

Barañáin es subsumible en el criterio expresado, por lo que remite el recurso a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

e) La Sala, emplazadas las partes, y hechas las alegaciones procedentes, dicta Sentencia de 14 de mayo de 1993, en la que estima la demanda, declarando nulo el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Barañáin de 25 de febrero de 1993, por el que se nombra candidato a Alcalde a don Joaquín Olloqui Osés como cabeza de lista del PSN/PSOE, y la subsiguiente proclamación del mismo como Alcalde, y ordenando la celebración de un nuevo pleno en el que se proclamen como candidatos quienes lo sean de conformidad a las previsiones legales.

Razona la referida Sentencia que el problema es determinar si el ahora recurrente en amparo podía ser considerado cabeza de lista por el PSN/PSOE, concluyendo que la decisión de abandonar una lista o grupo político es un acto personal y voluntario, que no necesita para su perfección más requisitos que la mera declaración de voluntad de quien la emite y su comunicación al órgano para producir efectos, de forma que los cinco concejales para su expresa voluntad y en ejercicio de sus derechos han abandonado el grupo político del PSN/PSOE, y consecuentemente la lista en la que se presentaron, lista que pasa a estar formada por un único concejal. Considera que no pueden estas personas por su sola voluntad reintegrarse en el Grupo del PSN/PSOE, ya que el art. 24 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales (ROF) exige para la constitución de un grupo el acuerdo de todos sus integrantes, lo que no ha sucedido en este supuesto en el que el señor Clavero ha negado su consentimiento. A mayor abundamiento afirma que es notoria la suspensión provisional de militancia de los citados concejales, y la apertura de un expediente cuya propuesta de sanción es la expulsión definitiva. Concluye señalando que si el señor Olloqui no formaba parte de la lista del PSN/PSOE, no podía entenderse que la encabezaba conforme al art. 198 de la LOREG, y en consecuencia no podía ser candidato a Alcalde.

3. La demanda sostiene que la Sentencia impugnada vulnera el art. 23.2 de la C.E., razonando al respecto que cuando el señor Olloqui es proclamado candidato y posteriormente Alcalde ni había renunciado a su pertenencia al PSN/PSOE, ni había sido expulsado del propio partido. No había sido expulsado en cuanto que su expediente aún no había concluido no existiendo decisión alguna al respecto adoptada conforme a los preceptos estatutarios, al margen de la mera suspensión cautelar, notificada además con posterioridad al pleno en el que había sido elegido Alcalde. Tampoco había voluntariamente abandonado el citado partido político sino que sólo había presentado una petición de cambio de Grupo Municipal que ni siquiera se consuma, sin abandonar el partido por cuya lista electoral había accedido a la concejalía. Hay en consecuencia una confusión conceptual en la Sentencia impugnada entre abandono de un partido político y abandono de un Grupo Municipal, lo que a su vez lleva, desde el punto de vista del recurrente a que no sea de aplicación a ese supuesto la doctrina sentada en la STC 31/1993, ya que en el recurso resuelto en aquella ocasión existía plena constancia del abandono del Grupo Municipal y del partido político por quien había accedido a la Alcaldía.

Con base en los razonamientos transcritos solicita la estimación del recurso, anulando la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, así como su suspensión durante la sustanciación del amparo.

4. Por providencia de la Sección Segunda de 24 de mayo de 1993 se acordó admitir el recurso de ampa-

ro, tener por recibidas las actuaciones judiciales y por personado al recurrente y al PSN/PSOE, y dar plazo de cinco días al Ministerio Fiscal para formular las alegaciones procedentes.

5. El PSN/PSOE considera en primer lugar que la demanda incurre en la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 50.2 c), de la LOTC, ya que el Tribunal Constitucional ha desestimado, en la STC 31/1993 un supuesto sustancialmente igual. Subsidiariamente solicita la desestimación del recurso considerando que el escrito de 5 de febrero debe entenderse como acto constitutivo del Grupo Mixto, puesto que ninguna norma legal exige más requisitos, ausencia que es plenamente coherente con la doctrina constitucional (SSTC 5/1983, 10/1983, 16/1983, 20/1983, 28/1983 y 29/1983) que propugna la inmediatez de la relación elector-elegido sin admitir la interposición de los partidos políticos. Libertad por tanto para abandonar que no puede ser en buena lógica condicionada a una aprobación de los restantes miembros de la corporación o al propio pleno, que no pueden tampoco condicionar la creación de tal Grupo mixto. Así pues el escrito de 5 de febrero fue un acto libre, voluntario, expresado fehacientemente y constitutivo de una nueva realidad plenamente legal y amparada constitucionalmente. Considera que frente a él no se puede dar ningún valor jurídico al escrito de 19 de febrero desistiendo de su decisión anterior y declarando permanecer por propia y expresa voluntad en el Grupo Socialista. Se trata de un supuesto que no previsto en los reglamentos de funcionamiento de las corporaciones locales, si lo está, sin embargo, en los arts. 26 y 27 del Reglamento del Congreso, en los que se establece que la incorporación de Diputados a un Grupo Parlamentario requiera la aceptación de su portavoz, lo que fue expresamente rechazado en este supuesto. Hay que concluir por tanto que el recurrente no formaba, el día de la elección, parte de la lista del PSN/PSOE en el Ayuntamiento, al haber abandonado la misma por propia voluntad, y que en consecuencia no podía ser considerado cabeza de lista, ni ser candidato a Alcalde, interpretación que tiene apoyo en la doctrina invariable de la Junta Electoral Central, y en la STC 31/1993, y que no puede desvirtuarse por el hecho de que continúe formalmente siendo miembro del PSOE, precisamente porque la expulsión de un partido político requiere unos procedimientos formales que hicieron imposible su adopción conforme a derecho en el escaso plazo que medió entre el abandono del Grupo Municipal Socialista y la celebración del pleno en el que fue elegido Alcalde, por lo que nos encontramos ante un auténtico fraude de Ley, que no puede prosperar como base para la estimación de un recurso de amparo.

6. El Ministerio Fiscal en escrito presentado el 26 de mayo considera que el problema fundamental es el alcance del escrito de renuncia del solicitante de amparo de 5 de febrero de 1993. La renuncia constituye un acto jurídico en sentido propio, una voluntad consciente y exteriorizada que produce efectos jurídicos; se trata de un acto recepticio y unilateral, que produce efectos sin necesidad de ser aceptado, produciendo plenos efectos con su presentación en la Secretaría General (art. 24.1 R.O.F.), sin necesidad de su aceptación por el pleno, ya que el art. 25 R.O.F. sólo habla de «dar cuenta al pleno», requisito al que no pueden anudarse efectos constitutivos. En consecuencia los cinco concejales dejaron de pertenecer al Grupo Socialista y pasaron a integrarse en el llamado Grupo Mixto el 5 de febrero, sin que el Grupo PSN/PSOE se extinguiera, pasando a estar formado tan sólo por su cabeza de lista. Por el contrario considera que el desestimiento de la denuncia pretendido en el escrito posterior no reúne los requisitos

legalmente previstos para volver a integrarse en el Grupo Municipal Socialista, pues ni cumple la exigencia de unanimidad de los miembros del Grupo (art. 24.1 R.O.F.) —ya que su único componente no la firmó—, ni fue aceptada por la formación política que se presentó a las elecciones, por lo que el recurrente no pertenecía al Grupo PSN/PSOE el 25 de febrero de 1993, y en consecuencia no podía encabezar la lista correspondiente a ese grupo, y no reunía las condiciones exigidas por los arts. 44 y 196 de la LOREG para ser proclamado candidato, ni por tanto ser elegido Alcalde, por lo que resulta de aplicación al caso de autos la doctrina sentada por este Tribunal en su STC 31/1993, su proclamación fue contraria al art. 23.2 C.E., y la Sentencia impugnada se adecuaba a derecho, por lo que solicita la desestimación del recurso.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de amparo es la supuesta vulneración del art. 23.2 por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 14 de mayo de 1993 que declaró nulo el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Barañain, de 25 de febrero de 1993, que consideró candidato a Alcalde como cabeza de lista del PSN/PSOE al ahora recurrente en amparo, y la subsiguiente proclamación del mismo como Alcalde de la citada corporación, declarando igualmente la necesidad de que el Ayuntamiento celebre nuevo Pleno, en el que se proclamen como candidatos a quienes lo puedan ser de conformidad con las previsiones legales de la LOREG.

Desde el punto de vista del recurrente la mencionada Sentencia vulnera el art. 23.2 de la C.E. en la medida en que inadmite una candidatura y anula la proclamación como Alcalde de quien reunía los requisitos legales previstos en los arts. 196 y 198 de la LOREG, ya que era «cabeza de lista» de la candidatura que había obtenido mayor número de votos en el Municipio, en la medida en que era el siguiente en la lista electoral del Alcalde dimisionario, y ni había abandonado voluntariamente el PSN/PSOE ni había sido formalmente expulsado del partido al que pertenecía.

Frente a estas alegaciones, la representación del P.S.N./P.S.O.E. opone en primer lugar la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 d), de la LOTC, consistente en que el Tribunal Constitucional ha desestimado ya en el fondo un recurso de amparo sustancialmente igual, citando al respecto la reciente STC 31/1993, de 26 de enero, de la Sala Primera, que estima el recurso contencioso-electoral 3.208/92.

El propio recurrente de amparo es consciente de la similitud del problema presente en este recurso al de la Sentencia citada, hasta el punto de que dedica parte de sus alegaciones a demostrar que existe entre ambas «un importantísimo matiz diferenciador».

Es sin duda indiscutible que se está en buena medida ante casos similares; el problema central presente en ambos es el alcance que se debe dar a los arts. 196.a): «pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezan sus correspondientes listas», y 198 «... considerándose a estos efectos que encabeza la lista en que figuraba el Alcalde, el siguiente de la misma a no ser que renuncie a la candidatura», en cuanto una de las partes niega la condición de «cabeza de lista» del que es considerado candidato y posteriormente proclamado como Alcalde por el Pleno del respectivo Ayuntamiento.

Tiene sin embargo razón el recurrente cuando afirma que entre ambos supuestos existe un matiz diferenciador que debe ser valorado por este Tribunal; se trata de que en el resuelto por la STC 31/1993 resultaba incontrovertible que el designado Alcalde había abandonado

el Grupo Municipal y el partido político cuyas listas encabezaba el día de la elección popular. Frente a ello, en el caso de autos, el recurrente afirma terminantemente que no se ha producido tal abandono, fundando su derecho a ser proclamado candidato a la Alcaldía en su permanencia en la lista por la que ha sido elegido.

Esta diferencia fáctica, cuyo alcance real sólo puede ser determinado mediante su estudio, impide la apreciación de la causa de inadmisibilidad aducida por la representación del PSN/PSOE, ya que no se está ante supuestos «sustancialmente iguales» en los términos del 50.1 d), de la LOTC, lo que en forma alguna excluye que la resolución de este asunto deba tomar como punto de partida doctrinal lo resuelto por la tantas veces citada STC 31/1993.

2. En este sentido conviene recordar que el fundamento jurídico 3.º de la referida Sentencia sentó como doctrina que «la exigencia legal del requisito de que los Concejales que sean proclamados candidatos a Alcalde» encabezan sus correspondientes listas electorales «[art. 196 a), LOREG] es clara y supone una opción legislativa en favor de quienes concurren y ostentan la condición de cabeza de lista en perjuicio de los demás concejales que no pueden concurrir por esta vía a la elección entre ellos del Alcalde»; que «de la jurisprudencia de este Tribunal no cabe extraer la existencia de un "plus" de representatividad de los cabeceras de lista que les permita ser candidatos a la Alcaldía de un determinado municipio durante toda la vigencia de su mandato con independencia de que hayan abandonado el grupo político de cuya lista fueron cabeceras»; y que «esta condición de cabeza de lista ha de conectarse a una determinada lista de candidatos en un determinado proceso electoral abierto, lista a la que se refiere el art. 44.1 LOREG, que sólo puede ser presentada por partidos y federaciones, coaliciones de partidos o agrupaciones de electores. Además, el art. 44.3 LOREG establece que ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores, puede presentar más de una lista de candidatos para la misma circunscripción»; y, en definitiva, que «tras el abandono voluntario del grupo político, se deja de ser cabeza de una lista a la que ya no se pertenece».

3. El recurrente objeta que en este caso no ha habido ni abandono voluntario del partido político ni tampoco expulsión del mismo, y en consecuencia continúa, en el momento de la anulada elección de Alcalde, siendo parte de la lista del PSN/PSOE, y más en concreto «cabeza de lista» a efectos de su candidatura como Alcalde. Ante esta observación se hace necesario recordar determinados hechos recogidos en los antecedentes de esta Sentencia y que resultan relevantes para centrar el pleito constitucional. Queda en efecto acreditado de la documentación obrante en este recurso que:

a) El 5 de febrero de 1993, cinco de los seis concejales del Grupo Municipal Socialista, entre los que se encuentra el ahora recurrente, presentaron un escrito en el Registro General del Ayuntamiento, comunicando su baja en el Grupo Municipal Socialista y solicitando su ingreso en el Grupo Mixto a partir de dicha fecha.

b) El 8 de febrero, la Comisión Ejecutiva Regional del PSN/PSOE acuerda darse por enterada del pase al Grupo Mixto de los cinco concejales, aceptarlo y declarar que desde ese momento dejan de representar al PSN/PSOE a todos los efectos.

c) El 9 de febrero se produce la renuncia a la Alcaldía de don Gregorio Clavero Motivol, que había encabezado las listas del PSN/PSOE en las elecciones, y que tras el pase al Grupo Mixto de los otros cinco concejales era el único componente del Grupo Socialista Municipal, según afirma en su escrito de renuncia.

d) El 19 de febrero los cinco concejales que habían comunicado su baja en el Grupo Socialista y solicitado su ingreso en el Mixto, desisten formalmente de su petición de 5 de febrero de 1993, expresando su voluntad de seguir perteneciendo al Grupo Socialista.

e) El 23 de febrero de 1993, la Comisión Ejecutiva Regional del PSN/PSOE acuerda no aceptar el citado reingreso, considerando que el Grupo Socialista estaba formado en ese momento exclusivamente por el señor Clavero.

f) En la misma fecha la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE acuerda, a petición de la Ejecutiva Regional del partido la suspensión de militancia de los cinco concejales mientras se tramita el expediente de expulsión. Esta resolución fue presentada en el Registro municipal el 24 de febrero, y no fue notificada personalmente a los afectados hasta el 2 de marzo.

A la vista de los hechos sucintamente recogidos son dos las posibles causas que han podido provocar la pérdida de la condición de «cabeza de lista» del PSN/PSOE en el municipio de Barañáin —y consecuentemente, a tenor del art. 196 a), de la LOREG su condición de candidato para la elección de Alcalde—: su expulsión o su abandono voluntario del partido político que sustenta la citada lista. Ambas causas son recogidas en la Sentencia impugnada, aunque con distinto alcance en orden al fallo, y objeto del recurso.

4. En relación a la primera de ellas, la expulsión del recurrente, hay que comenzar por señalar que en forma alguna constituye la *ratio decidendi* de la anulación del acuerdo en cuestión. En efecto, la mera lectura de la Sentencia muestra de manera indubitable que el razonamiento sobre esta causa es introducido «a mayor abundamiento» en el fundamento jurídico 6.º, y que en forma alguna es la causa de estimación de la demanda, por lo que sólo de forma muy subsidiaria debe ser analizado en este recurso, a pesar de ser el eje central del escrito del recurso.

No obstante, en este punto tiene razón el recurrente cuando señala que en el momento en que se produjo la elección como Alcalde, no había sido formal y definitivamente expulsado del PSN/PSOE, sino que simplemente se había acordado su suspensión cautelar de militancia, y ello dejando al margen el problema, irrelevante a los efectos de este recurso sobre si conocía o no en la fecha de la elección el acuerdo de la Comisión Ejecutiva Federal adoptado en este sentido.

Es reiterada jurisprudencia de este Tribunal (por todas y especialmente STC 218/1988) que si bien la potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los estatutos las causas y procedimientos de expulsión de sus miembros, sin embargo esas decisiones están sometidas a un control de regularidad estatutaria por parte de los órganos judiciales, de forma que una expulsión adoptada en contra de los procedimientos y garantías que regulan los estatutos pueden ser objeto de control judicial por vulnerar eventualmente derechos fundamentales de los afectados. Desde este punto de vista no surge duda alguna al afirmar que el recurrente tenía derecho a que la tramitación de su expulsión siguiese los trámites reglamentarios hasta su conclusión, y que en forma alguna su suspensión provisional —medida igualmente legítima— puede ser equiparada a su expulsión definitiva a efectos de dejar de formar parte de las listas electorales de un determinado municipio. En consecuencia habría que concluir que si el Tribunal Superior de Navarra hubiera anulado la elección exclusivamente por la existencia constatada de un expediente disciplinario abierto, en el que se hubiera acordado su suspensión provisional de militancia con propuesta de

expulsión definitiva, se habrían efectivamente vulnerado derechos fundamentales y el amparo debería ser estimado, en la medida en que dicha expulsión no habría sido adoptada conforme a los trámites estatutarios, y no resultaría lícita la equiparación entre suspensión provisional y expulsión a efectos de consideración que el recurrente no forma ya parte del PSN/PSOE y en consecuencia de la lista electoral del citado partido en el municipio de Barañáin.

5. La conclusión, sin embargo, debe ser enteramente distinta si analizamos el segundo de los motivos que puede provocar la pérdida de su condición de «cabeza de lista» del PSN/PSOE, su abandono voluntario del Grupo Municipal, argumento que constituye de forma indiscutida la *ratio decidendi* de la Sentencia impugnada.

El primer problema que este motivo plantea es el relativo a los efectos que, sobre las listas que concurrieron a las elecciones municipales y sus respectivas cabezas, tiene el abandono del grupo municipal constituido por los concejales que resultaron elegidos de entre los integrantes de una determinada lista, por parte de uno o varios de dichos concejales.

La LOREG, en efecto, ha regulado detalladamente la elección indirecta de los Alcaldes en la misma sesión de constitución de la Corporación municipal consiguiente a las Elecciones Municipales (art. 196). Para el supuesto de que se produzcan vacantes con posterioridad a dicha elección inicial el art. 198 L.O.R.E.G. se remite a lo previsto en el art. 196, con la única particularidad, por lo que ahora importa, de que, en la lista en la que figuraba el hasta ese momento Alcalde le sustituya el siguiente en la misma, «a no ser que renuncie a la candidatura». La Ley no ha exigido expresamente que quienes eran cabezas de lista (o aquellos que deban sustituirlos) se hayan mantenido en el Grupo Municipal en el que esa lista se tradujo orgánicamente a partir del momento de la constitución del Ayuntamiento, pudiéndose acaso sostener que las listas no se ven afectadas por las alteraciones producidas en la composición de los Grupos Municipales. Esta conclusión, sin embargo, se encuentra en contradicción con la lógica inherente al sistema de elección de Alcaldes configurado en la LOREG. En efecto, del mismo modo que en el momento inicial subsiguiente a la constitución del Ayuntamiento el protagonismo de la elección corresponde esencialmente a las listas, aunque personalizado en sus cabezas de lista, en los supuestos de vacantes producidas a lo largo del mandato municipal el protagonismo sólo puede corresponder a los Grupos Municipales en los que orgánicamente se han traducido las listas, de tal modo que cada Grupo Municipal de los así formados debe tener la posibilidad de presentar un candidato a Alcalde. Sería, en efecto, contrario a toda la lógica del sistema que el abandono del Grupo Municipal por quien fue cabeza de lista, tuviese la consecuencia de privar a ese grupo, acaso mayoritario, de la posibilidad de presentar un candidato. La cabecera de lista, en definitiva, no es una cualidad personal que siga al que en su momento fue cabeza de lista (o siguiente al mismo) «allí donde vaya» y al margen de que continúe o no encabezando alguna cosa, sino únicamente un elemento de personalización de las listas (y después de los Grupos Municipales), en todo caso subordinado a la lógica de un sistema electoral en el que el protagonismo básico corresponde a unas candidaturas que son colectivas o colegiadas. De ahí que la autoexclusión del Grupo Municipal deba considerarse equivalente a la autoexclusión de la lista de origen.

En este sentido conviene comenzar declarando cómo es, en primer lugar, incontrovertible que el recurrente expresó de manera fehaciente su intención de abandonar las listas del PSN/PSOE. Consta entre la documentación

recibida en este Tribunal un escrito firmado entre otros por él, por el que el 5 de febrero de 1993 comunica formalmente al Ayuntamiento su baja en el Grupo Municipal Socialista y solicita su ingreso en el Grupo Mixto. Consta igualmente que el 8 de febrero la Comisión Ejecutiva Regional del PSN/PSOE se dio por enterado del pase al Grupo Mixto de los cinco concejales, «que desde ese momento dejan de representar al PSN a todos los efectos».

No hay duda alguna, como acertadamente razona la Sentencia impugnada, que se trata de un acto libre, plenamente voluntario y formalmente realizado en ejercicio de sus derechos constitucionales, acto que como tal adquiere plena eficacia desde su formalización. Se trata, como señala el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, de un acto recepticio y unilateral que produce plena eficacia con su presentación en la Secretaría del Ayuntamiento (art. 24.1 R.O.F.) sin necesidad de su aceptación por el Pleno ya que el art. 25 R.O.F. sólo habla de «dar cuenta al Pleno» requisito al que no pueden anudarse efectos constitutivos. Por otra parte, y en este mismo sentido, este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre los efectos de la renuncia al cargo de concejales, declarando al respecto (ATC 7/1984), que no existe limitación alguna en cuanto a la posibilidad de renuncia en cualquier momento, sin que sea necesario para que surta efectos que la misma sea aceptada por los correspondientes Ayuntamientos, configurándose como una declaración de voluntad que surte efectos automáticos, igual que en los supuestos de fallecimiento o incapacidad.

Tal doctrina debe ser ahora reafirmada por este Tribunal, en la medida en que sería contrario al contenido del art. 23.2 de la Constitución, que ha sido interpretado en reiteradas ocasiones por parte de este Tribunal como creador de una vinculación inmediata entre electores y elegidos, que no puede ser condicionada en sus elementos esenciales por la mediación de los partidos políticos por tratarse de un mandato libre (STC 10/1983). Es pues evidente que la Constitución Española protege a los representantes que optan por abandonar un determinado grupo político y que de dicho abandono no puede en forma alguna derivarse la pérdida del mandato representativo (entre otras SSTC 5/1983, 10/1983, 16/1983 y 20/1983). Pero precisamente porque tal derecho de los representantes se encuentra constitucionalmente protegido, no puede en forma alguna estar sometido a autorización o interposición alguna por parte de ningún grupo político, sino que adquiere plena eficacia desde el momento de su formalización, y habría que considerar vulnerador del art. 23 de la C.E. cualquier intento de ser impedido o sometido a condicionamientos sobre el fondo de esa decisión.

Hay por tanto que concluir que el abandono del Grupo Municipal Socialista se ha consumado en el escrito de 5 de febrero por propia voluntad del recurrente, y ello al margen de que por razones organizativas prácticas tuvieran o no oportunidad de actuar como tal Grupo Mixto.

Resta sin embargo por analizar hasta qué punto se puede otorgar eficacia jurídica al escrito, igualmente presentado por el recurrente el 19 de febrero, por el cual «dejan constancia expresa del desistimiento formulado por los firmantes de la petición presentada con fecha 5 de febrero de 1993, permaneciendo, por propia y expresa voluntad, en el Grupo Socialista como lógica consecuencia de su pertenencia al PSOE y su voluntad de seguir estando afiliados a éste».

Pues bien, a tenor de la premisa anterior, es necesario concluir que el desistimiento como tal carece de toda virtualidad jurídica, en la medida en que el acto de aban-

dono voluntario del Grupo Municipal se ha perfeccionado. Se está, por tanto, ante una nueva solicitud de incorporación al Grupo Socialista, igualmente lícita, pero que, a diferencia del abandono, requiere el cumplimiento de un requisito imprescindible, expresado en el art. 24 del R.O.F.: el consentimiento de todos sus miembros, precepto que es trasunto de los arts. 24 y 26 del Reglamento del Congreso, que imponen la misma necesidad, así como que la incorporación de nuevos miembros a un grupo parlamentario ya constituido requiere la aceptación del portavoz del grupo en cuestión.

Esta norma, cuya finalidad y licitud resulta a todas luces evidente, ya que trata de salvaguardar la identidad y funcionalidad de los grupos políticos en su actuación municipal, de forma que ni el art. 23 de la C.E. ni ningún otro precepto imaginable puede amparar un supuesto derecho de los representantes elegidos a incorporarse en un determinado grupo político en contra de la opinión de sus componentes, ha sido sin embargo incumplida, en la medida en que no sólo la solicitud no ha sido suscrita por todos los integrantes del grupo político, como impone el art. 24 del R.O.F., sino que incluso consta fehacientemente la no aceptación por parte del Grupo Socialista del reingreso solicitado.

Así pues, y en definitiva, los recurrentes abandonaron por propia voluntad el Grupo Municipal Socialista, y no puede considerarse que se ha producido su reingreso en el mismo ante la expresa y lícita negativa de aceptación de quien es su único componente, y de los órganos representativos del partido.

Ahora bien, y llegando con ello a la resolución final del recurso, es evidente que quien, por las razones expuestas, no forma parte de la lista de un grupo político de un Ayuntamiento no puede en forma alguna ser considerado «cabeza de lista» de ese mismo grupo a los efectos del art. 196 de la LOREG, y que en ese sentido ningún reproche constitucional puede merecer una Sentencia que se limita a constatar razonadamente este hecho, anulando con toda corrección el Acuerdo municipal que decide lo contrario.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo contencioso-electoral interpuesto por don Joaquín Olloqui Osés.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

17386 *Pleno. Sentencia 186/1993, de 7 de junio. Recurso de inconstitucionalidad 887/1986. Promovido por 51 Senadores contra determinados artículos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa de Extremadura.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodrí-

guez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 887/86, promovido por don Luis Fernández-Madrid, comisionado por cincuenta Senadores, contra determinados artículos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa en Extremadura. Han sido partes la Junta de Extremadura, representada por el Abogado don José María Mohedano Fuertes y el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 30 de julio de 1986, don Luis Fernández Fernández-Madrid, Abogado y Senador, en su propio nombre y en el de cincuenta Senadores, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos, que se concretan en el suplico, de la Ley 1/1986, de 2 de mayo, aprobada por la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de acuerdo con las alegaciones que, en lo sustancial, se resumen seguidamente:

a) Tras recordar que el principio de supremacía normativa de la Constitución obliga a interpretar conforme a ella todo el ordenamiento jurídico, incluidos los Estatutos de Autonomía, se afirma que la competencia para legislar sobre expropiación forzosa corresponde con carácter exclusivo al Estado (art. 149.1.18 C.E.) y que, por tanto, la Comunidad Autónoma de Extremadura carece de competencia para regular dicha materia. La legislación expropiatoria, por tanto, se reserva al Estado en todos sus niveles y modalidades sin limitación alguna, de manera que sólo las Cortes Generales pueden dictar leyes en esta materia, sin que quepa a las Comunidades Autónomas una competencia normativa complementaria.

El principio constitucional de «exclusividad» en favor del Estado para legislar en materia de expropiación forzosa ha sido respetado, por lo demás, tanto por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, como por el Real Decreto 1.080/1985, de 5 de junio, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones traspasadas de la Administración estatal a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de reforma y desarrollo agrario.

En efecto, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura no incluye la materia de expropiación forzosa en ninguno de los preceptos de su Título I referidos a las competencias (arts. 7 a 18) y únicamente menciona la potestad expropiatoria en el art. 50, dentro del Título IV concerniente al régimen jurídico. Y en cuanto al Real Decreto 1.080/1985, de 5 de junio, de lo dispuesto en sus apartados B).e) 1.º) y C).c), claramente se desprende que la referencia a la legislación delimitadora del contenido del derecho de propiedad (art. 33.2 C.E.), en ningún caso puede entenderse hecha la legislación emanada de las Comunidades Autónomas, sino