**STC 1/1993, de 13 de enero de 1993**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo electoral núm. 3.143/92, promovido por el Partido Socialista Obrero Español de Badajoz, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Magdalena Ruíz de Luna González, bajo la dirección letrada de don José Luis Galache Cortés, contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 26 de noviembre de 1992, desestimatoria del recurso contencioso-electoral núm. 1.008/92, promovido contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 18 de septiembre de 1992, sobre expedición de credencial de Alcalde Pedáneo de la Entidad Local Menor de Valdivia, Municipio de Villanueva de la Serena (Badajoz). Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Coalición Electoral Izquierda Unida, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida del Letrado don Angel I. García Castillejo. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura el 29 de noviembre de 1992 (remitido a este Tribunal por la Sala de lo Contencioso-Administrativo el 4 de enero de 1993) y al que siguió escrito de personación registrado en este Tribunal el 16 de diciembre de 1992, doña Magdalena Ruíz de Luna González, Procuradora de los Tribunales y del Partido Socialista Obrero Español (P.S.O.E.)de Badajoz, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 26 de noviembre de 1992, desestimatoria del recurso contencioso-electoral núm. 1.008/92 promovido contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 18 de septiembre de 1992 (rectificado el día 24 siguiente), sobre expedición de credencial de Alcalde Pedáneo de la Entidad Local Menor de Valdivia, Municipio de Villanueva de la Serena (Badajoz).

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) En las elecciones municipales celebradas en la Entidad Local Menor de Valdivia, dependiente del Municipio de Villanueva de la Serena (Badajoz), fue elegido Alcalde Pedáneo el candidato del P.S.O.E. don Baldomero Fernández Aguilar. Tras su fallecimiento, el 17 de julio de 1992, la Secretaría de la Entidad Local inicia los trámites para su sustitución aplicando el procedimiento previsto en el Real Decreto 608/1988, de 10 de junio, por el que se regula la constitución de Comisiones Gestoras en Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, comunicando oficialmente el fallecimiento del Alcalde Pedáneo al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Villanueva de la Serena, como Junta Electoral de Zona, y a la Diputación Provincial de Badajoz. En aplicación de los arts. 1 y 4 del citado Real Decreto 608/1988, la Diputación Provincial procedió al nombramiento de un nuevo Vocal para la posterior constitución de la Comisión Gestora y elección de su Presidente.

b) Como consecuencia de la denuncia presentada por Izquierda Unida ante la Junta Electoral Central contra el procedimiento seguido para la designación del sustituto del Alcalde fallecido, la Junta Electoral Central acordó, con fecha de 18 y 24 de septiembre de 1992, expedir credencial de Alcalde Pedáneo en favor de don José Blázquez Prieto, de Izquierda Unida, argumentándose que ha de aplicarse, analógicamente, lo dispuesto en el art. 184 f) de la Ley Orgánica de Régimen de Elecciones Generales (L.O.R.E.G.). Interpuesto recurso de reposición contra dicho Acuerdo, fue inadmitido por resolución de 9 de octubre de 1992.

c) Interpuesto recurso contencioso-electoral ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (que fue tramitado con el núm. 1.008/92), se dictó Sentencia desestimatoria de 26 de noviembre de 1992. A juicio de la Sala, el Real Decreto 608/1988 sólo es aplicable cuando no exista otro candidato al cargo de Alcalde Pedáneo, resultando más apropiada -en el caso debatido- la aplicación del art. 184 f) de la L.O.R.E.G.

Se interpone recurso de amparo contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 26 de noviembre de 1992, interesando que se declare la nulidad del Acuerdo de la Junta Electoral Central por el que se expidió la credencial de Alcalde Pedáneo en favor de don José Blázquez Prieto y que se declare que lo procedente es la constitución de una Comisión Gestora en los términos previstos en el Real Decreto 608/1988, de 10 de junio, de modo que se respeten los resultados electorales.

A juicio del recurrente, tanto la Sentencia impugnada como las actuaciones precedentes de la Junta Electoral Central atentan contra el derecho de acceso a cargos públicos mediante elecciones libres y periódicas recogido en el art. 23 C.E., toda vez que "el resultado práctico (...) es que el Partido Socialista Obrero Español, que obtuvo 623 votos para la Alcaldía, pierde la Alcaldía en beneficio de Izquierda Unida, que sólo obtuvo 388 votos. Y no sólo eso, sino que además el P.S.O.E. pierde la mayoría en la Junta Vecinal, cuando obtuvo 594 votos, mientras que I.U. obtuvo 417, todo ello por incorporarse el nuevo Alcalde Pedáneo a dicha Junta".

Todo ello ha sido consecuencia de la aplicación analógica dada por la Junta Electoral Central y por la Sala al art. 184 f) de la L.O.R.E.G., en lugar de acudir a la normativa directamente aplicable, que no es otra que la contenida en el Real Decreto 608/1988, de 10 de junio, por el que se regula la constitución de Comisiones Gestoras en Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, en cuyo art. 4 se recoge expresamente el supuesto de fallecimiento del Alcalde Pedáneo. Esta normativa está plenamente vigente, sin que pueda sostenerse -como hacen la Junta Electoral Central y la Sala de lo Contencioso- que sólo es de aplicación cuando no exista ningún candidato.

Entiende el Partido recurrente que no cabe acudir a la aplicación analógica de un precepto cuando existe otro directamente aplicable y que, además -en lo que a este caso interesa-, es más respetuoso con el principio constitucional de elección democrática de los representantes. De otro lado, se recuerda en la demanda la reiterada jurisprudencia de este Tribunal sobre la colaboración normativa entre la Ley y el Reglamento, posible incluso cuando aquélla reviste la forma de Ley Orgánica.

Por último, se señala en la demanda que con las resoluciones impugnadas se ha producido también, además de la pérdida de la Alcaldía, la pérdida de la mayoría del Partido Socialista en la Junta Vecinal, en cuyas elecciones también obtuvo la mayoría de los votos.

3. Por providencia de 5 de enero de 1993, la Sección Tercera de este Tribunal acordó formar los correspondientes autos con la solicitud de amparo formulada por doña Magdalena Ruíz de Luna González, en nombre del P.S.O.E. de Badajoz, y admitir a trámite la demanda de amparo, concediendo a la citada Procuradora un plazo de veinticuatro horas para acreditar la representación que dice ostentar, aportando poder al efecto. Asimismo se acordó tener por personada y parte en el procedimiento a Izquierda Unida, representada por la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega y por efectuadas las alegaciones contenidas en su escrito de personación. Finalmente, la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y dar vista de las mismas al Ministerio Fiscal para que en el plazo de cinco días alegara lo que estimase pertinente.

4. Por providencia de 11 de enero de 1993 se acordó dejar sin efecto la del día 5 anterior en el punto en el que se acordaba requerir a doña Magdalena Ruíz de Luna González para que acreditara la representación que dice ostentar, dado que dicha representación queda acreditada mediante escritura de Poder original adjunta a las actuaciones remitidas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de diciembre de 1992, doña Isabel Cañedo Vega, Procuradora de los Tribunales y de la Coalición Electoral Izquierda Unida, se persona en el presente procedimiento (previo emplazamiento, el 21 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura), evacuando las siguientes alegaciones:

Tras el fallecimiento de don Baldomero Fernández Aguilar, la Secretaría de la Entidad Local Menor procedió a tramitar su sustitución a través del procedimiento previsto en el Real Decreto 608/1988, que regula la constitución de Comisiones Gestoras; dicho Real Decreto, previsto para "... aquellas circunscripciones en las que no se presentaron candidaturas en las últimas elecciones locales generales o en las que éstas fueron declaradas nulas..." (art. 1.1) no era, para la Coalición Izquierda Unida, de aplicación al caso, pues en las elecciones a la Pedanía de Valdivia habían concurrido cuatro candidaturas: P.S.O.E., P.P., I.U. y Extremadura Unida, cada una de las cuales obtuvo, respectivamente, 623, 205, 388 y 3 votos. En este sentido -continúa el escrito de alegaciones- es reiterada la doctrina de la Junta Electoral Central para los casos de renuncia, fallecimiento o incapacidad de Alcalde Pedáneo, en los que debe aplicarse analógicamente lo dispuesto en el art. 184 f) de la Ley Orgánica 5/1985, esto es, la vacante debe atribuirse al candidato siguiente más votado (Acuerdos de 25 de septiembre de 1987, 30 de noviembre de 1987, 19 de febrero de 1988, 24 de febrero de 1989).

Se alude seguidamente a la irregularidad que supone el hecho de que la Secretaría de la Entidad Local se haya dirigido al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Villanueva de la Serena y a la Diputación Provincial de Badajoz (Juntas Electorales de Zona y Provincial, respectivamente) y, especialmente, a la manifiesta incompetencia de la Diputación para interferir en el proceso de designación del nuevo Alcalde Pedáneo, citándose al efecto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 23 de octubre de 1989 (recurso núm. 248/89) en la que se afirma que el Real Decreto 608/1988 sólo puede ser invocado en los supuestos extraordinarios que en el mismo se mencionan, resultando contraria a Derecho, en el presente caso, la actuación de la Diputación Provincial.

Tras referirse a las actuaciones que dieron lugar al Acuerdo de la Junta Electoral ahora impugnado, se procede en el escrito de alegaciones a señalar las diferencias existentes entre los procedimientos electorales previstos para la elección de Alcalde Pedáneo, por un lado, y Junta Vecinal, por otro, ya que, a juicio de la Coalición Izquierda Unida, el recurrente los confunde intencionadamente. Así, se apunta que la elección de Alcalde Pedáneo se realiza de acuerdo con lo previsto en el art. 199.2 de la L.O.R.E.G., mediante sistema mayoritario y de forma directa por los vecinos de las Entidad Local Menor, entre candidatos uninominales de los distintos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, sin que quepa -de conformidad con el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 12 de abril de 1991- la presentación de suplentes; por su parte, la designación de Vocales de la Junta Vecinal se realiza según lo dispuesto en el art. 199.3 de la L.O.R.E.G., mediante nombramiento de los representantes de candidaturas.

Seguidamente, se hace observar en el escrito de alegaciones la improcedencia del recurso de reposición planteado por el recurrente ante la Junta Electoral Central, para sostener a continuación que carecen de relevancia constitucional las infracciones denunciadas por el Partido demandante de amparo. A juicio de la Coalición Electoral Izquierda Unida nos encontramos ante cuestiones que pueden y deben resolverse desde el plano de la legalidad ordinaria, resultando temeraria la petición de amparo.

La denunciada violación del art. 23 C.E. vendría fundamentada en una "retorcida mezcla de los procesos de elección de Alcalde Pedáneo, por un lado, y del de designación de Vocales de la Junta Vecinal, por otro", careciendo la demanda de amparo de una argumentación consistente, toda vez que la Sentencia impugnada se atiene adecuadamente a la normativa electoral vigente, pues el Real Decreto 608/1988 sólo es aplicable cuando no exista otro candidato. Las razones que abonan el criterio de su no aplicabilidad a supuestos como el presente serían que el Real Decreto, por su rango, ha de ser interpretado a la luz de los principios recogidos en la Ley; de esta forma, y atendiendo al art. 199.2 de la L.O.R.E.G., que prevé que los Alcaldes Pedáneos serán elegidos directamente por los vecinos, debe concluirse que el sistema elegido por esta norma es la elección directa, por lo que la aplicación del art. 184 f) de la Ley Electoral "es la medida acorde con lo previsto en el art. 199.2 del citado cuerpo legal, siendo aplicable el Real Decreto sólo en aquellos casos en los que excepcionalmente está previsto, esto es, ausencia de candidaturas o nulidad de éstas".

Por ello, continúa la Coalición Electoral, no puede argumentarse que se ha infringido el art. 23 C.E. En este mismo sentido -continúa el escrito de alegaciones-, y en relación con la naturaleza de la garantía de la igualdad en el acceso a los cargos y funciones públicos, es también evidente, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de este Tribunal, que la demanda carece de todo contenido, pues no cabe esgrimir esta garantía constitucional para oponerse al reconocimiento público del derecho fundamental ajeno, lo que entrañaría, no sólo una desnaturalización de la garantía misma, sino también el planteamiento ante este Tribunal de simples impugnaciones frente a la interpretación y aplicación de la Ley por parte de los órganos judiciales. Si éstos resolvieron en virtud de una interpretación flexible y favorable al ejercicio de los derechos fundamentales, no por ello se deparó discriminación alguna a las demás candidaturas, pues la igualdad que en este caso preserva la Constitución es sólo la que existe en el seno de la libre concurrencia entre opciones diferentes (STC 82/1987).

En cuanto al argumento esgrimido en la demanda en el sentido de que la doctrina de este Tribunal sobre la colaboración entre Ley y reglamento (incluso cuando aquélla es orgánica) permite dar aplicación directa en el presente caso al Real Decreto 608/1988, sostiene la Coalición Electoral Izquierda Unida que tal colaboración no puede llevar al extremo de -contrariando al art. 9.3 C.E.- se dé aplicación a la norma reglamentaria (prevista para supuestos de inexistencia de candidaturas) cuando la propia L.O.R.E.G. establece para las Alcaldías Pedáneas un régimen de elección de carácter mayoritario.

A modo de conclusión, el escrito de alegaciones finaliza afirmando que, al no darse los supuestos previstos en el Real Decreto 608/1988, las resoluciones ahora impugnadas no han infringido lo dispuesto en el art. 23 C.E., toda vez que han dado aplicación a la única norma [art. 184 f) L.O.R.E.G.] respetuosa con el sistema de elección diseñado en el art. 199.2 de la Ley Electoral. Por todo ello, se solicita de este Tribunal que dicte Sentencia desestimatoria del amparo pretendido.

6. El escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal se registró en este Tribunal el 11 de enero de 1993. A su juicio, el objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar cuál es la normativa aplicable para proceder al nombramiento de Alcalde Pedáneo una vez fallecido el que resultó inicialmente elegido. Tras exponer las dos posibles soluciones en presencia, esto es, la acordada por la Junta Electoral Central y ratificada por el Tribunal Superior de Justicia y la defendida por el recurrente en su demanda, señala el Ministerio Público que, si bien la valoración de los requisitos legales exigidos para el acceso a los cargos públicos corresponde, en principio, a los Tribunales (ATC 1035/1986, entre otros), no es menos cierto -como señala la STC 24/1990- que el hecho de que el acceso a cargo público constituya un derecho de configuración legal no permite relegarlo a una condición de exclusiva legalidad que impida a este Tribunal revisar el juicio realizado por los órganos judiciales. Ello permite -continúa el Ministerio Fiscal- revisar si el juicio de legalidad se ha verificado secundum Constitutionem, consideración básica a los efectos de resolver el presente recurso y que debe ir acompañada de la idea de que su resultado debe reflejar la voluntad popular.

Para el Ministerio Público, si se entrara a examinar el juicio de legalidad que ahora se impugna, la estimación del amparo tendría que ir precedida de la declaración de inconstitucionalidad del Acuerdo recurrido, por suponer una indebida aplicación de la legalidad, conclusión a la que -para el Ministerio Fiscal- en modo alguno puede llegarse. A su juicio, tanto la Junta Electoral Central como la Sala han explicado de modo perfectamente razonable las razones jurídicas que han llevado a la decisión adoptada, sin que se advierta en sus argumentaciones arbitrariedad, error o criterio interpretativo que se aparte de un estricto discurrir jurídico. Ciertamente -señala el Ministerio Público-, la interpretación alternativa -defendida por el recurrente- no deja de estar fundamentada en consideraciones razonables, pero es claro que la lesión de un derecho constitucional de configuración legal no puede decretarse si no es tras constatar que el entendimiento de la norma aplicada era incompatible con la Constitución, lo que no es el caso. Ni siquiera puede afirmarse, a su juicio, que la solución del Real Decreto 608/1988 sea preferible por cuanto pueda reflejar más adecuadamente la voluntad popular, ya que no puede olvidarse que la persona nombrada por la Diputación Provincial no ha obtenido ningún refrendo popular directo, en tanto que el candidato siguiente más votado sí lo obtuvo, aunque fueran menos que los conseguidos por el ganador.

Por todo ello, concluye el Ministerio Fiscal, el problema se reduce a determinar cuál de los dos criterios interpretativos -ante la ausencia de una previsión legal específica- es el que debe prevalecer. Si ambos son jurídicamente sostenibles, este Tribunal no puede optar por uno o por otro desde el momento en que no se advierte que una de las interpretaciones se acomode mejor que la otra al entendimiento constitucional del problema planteado o que sea más favorable al ejercicio del derecho fundamental en presencia. En consecuencia, el Ministerio Fiscal interesa la desestimación del amparo pretendido.

7. Por providencia de 12 de enero de 1993 se señaló el día 13 del mismo mes y año para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso viene configurado por la necesidad de determinar si el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 18 de septiembre de 1992 -ratificado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 26 de noviembre de 1992- ha infringido el art. 23 C.E. al proceder a la sustitución, por fallecimiento, del Alcalde Pedáneo de Valdivia (Municipio de Villanueva de la Serena, Badajoz) dando aplicación a las previsiones contenidas en el art. 184 f) de la L.O.R.E.G. y no, como pretendía el recurrente, a lo preceptuado en el Real Decreto 608/1988, de 10 de junio ("Boletín Oficial del Estado" núm. 144, de 16 de junio de 1988).

No se debate pues, en puridad, una cuestión relativa a un proceso electoral en curso ni el resultado del mismo tras la expresión de la voluntad popular en las urnas. En realidad, lo que se discute es la sustitución de quien fue elegido Alcalde Pedáneo de Valdivia, como consecuencia de su fallecimiento. Lo que sitúa el problema no en el marco general del art. 23 C.E., como se alega por el Partido político recurrente, sino en el más reducido del apartado 2 de este precepto, que consagra el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos "con los requisitos que señalen las leyes"; lo que ciertamente determina que el contenido de este derecho constitucional sea de configuración legal (STC 75/1985, entre otras).

De otra parte, es de observar que en el presente caso no nos encontramos ante interpretaciones contradictorias de un precepto legal relativo al proceso electoral de elección de Alcalde Pedáneo, ni ante la posible vulneración de la norma aplicable. Lo aquí debatido posee un carácter previo, pues lo que se ha discutido en el procedimiento electoral a quo es la selección de la norma aplicable para que pueda procederse a la sustitución, tras su fallecimiento, del Alcalde Pedáneo elegido en anterior proceso electoral, como ha sido puesto de relieve por el Ministerio Fiscal.

En efecto, el Partido recurrente entiende que es de aplicación el Real Decreto 608/1988, de 10 de junio, por el que se regula la constitución de Comisiones Gestoras en Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio y, en concreto, su art. 4, que regula expresamente el caso del fallecimiento del Alcalde Pedáneo, remitiéndose a la sustitución del Vocal desaparecido, de manera que la Diputación debe proceder a nombrar un nuevo Vocal en la Junta Vecinal "de conformidad con el resultado de las últimas elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la Entidad territorial inferior al Municipio afectada" (art. 2 de citado Real Decreto), como así se hizo, nombrando un quinto Vocal y, constituída así la Junta, se efectuó la votación prevista en el Real Decreto, saliendo elegida la persona nombrada por la Diputación, que es la que ahora reclama en amparo a través del Partido político al que pertenece.

De este modo, el recurrente se limita a cuestionar la normativa aplicada en el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 18 de septiembre de 1992 y en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 26 de noviembre de 1992, estimando que estas resoluciones han desconocido lo establecido en el Real Decreto 608/1988, de 10 de junio, recurriendo, en cambio, a una interpretación analógica; lo que juzga inapropiado por existir una normativa aplicable al caso y, además, por conducir a un resultado que viola la voluntad popular expresada en las urnas.

2. Así planteados los términos del presente debate es obvio que el mismo excede del ámbito propio del recurso de amparo, conforme al art. 41 LOTC, en relación con el art. 53.2 C.E., pues como se acaba de señalar la discusión gira en torno a la selección o determinación de la norma aplicable para verificar la sustitución, a su fallecimiento, del Alcalde Pedáneo elegido en anterior proceso electoral o, si se quiere, dicho en otros términos, sobre la adecuación de la norma legal para el acceso a un cargo público (art. 23.2); acceso que trae causa pero no es el resultado de un proceso electoral. Lo que nos sitúa ante una cuestión que pertenece exclusivamente al ámbito de la jurisdicción ordinaria, sin perjuicio de que este Tribunal pueda revisar el juicio realizado por los órganos jurisdiccionales si la resolución recurrida fuera inmotivada, irrazonable o arbitraria.

Ahora bien, ello no ocurre en el caso de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura aquí recurrida; pues con independencia de que la solución propuesta por el recurrente no sea jurídicamente insostenible, no es menos cierto, sin embargo, que la adoptada en las resoluciones ahora impugnadas es igualmente defendible en términos constitucionales. En efecto, del hecho de que los electores de la Pedanía de Valdivia se hayan pronunciado en su día entre una pluralidad de candidaturas puede perfectamente deducirse, como han hecho la Junta Electoral Central y el Tribunal Superior de Justicia, que la previsión normativa más adecuada al caso es la establecida en el art. 184 f) de la Ley Electoral, por contenerse en este precepto una regulación ideada para supuestos que guardan una evidente identidad de razón con el ahora analizado. Si existe un mecanismo pensado para la sustitución de electos cuando en las correspondientes elecciones han concurrido diversas candidaturas, es razonable servirse de él cuando la misma circunstancia se presenta en supuestos en los que, dándose igualmente el hecho de la pluralidad de candidatos, no existe, sin embargo, una previsión normativa específica.

Nada puede, pues, objetarse en esta sede a una decisión judicial adoptada de manera razonada y no arbitraria, de la que no se deriva, por demás, infracción del derecho del recurrente al acceso a cargos públicos, por lo que procede, en definitiva desestimar el recurso de amparo.

### 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

Desestimar el presente recurso de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a trece de enero de mil novecientos noventa y tres.