**STC 23/1989, de 2 de febrero de 1989**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

en el recurso de amparo 588/1985, interpuesto por «Sociedad General Española de Librería, Diarios, Revistas y Publicaciones, Sociedad Anónima», representada por el Procurador de los Tribunales don Enrique Sorribes Torra y defendida por el Letrado don Ignacio Daví Armengol, contra Resoluciones del Ayuntamiento de Barcelona, confirmadas por Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1985. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el excelentísimo Ayuntamiento de Barcelona, representado por el Procurador de los Tribunales don Juan Ignacio Avila del Hierro y asistido del Letrado don Pedro Lluch, y ha sido Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito que tiene entrada en este Tribunal el 26 de junio de 1985, el Procurador de los Tribunales don Enrique Sorribes Torra, en nombre de la «Sociedad General Española de Librería, Diarios, Revistas y Publicaciones, Sociedad Anónima», interpone recurso de amparo contra Resoluciones del Ayuntamiento de Barcelona, confirmadas por Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1 985.

2. Los hechos que han dado origen a la presente demanda de amparo, son en síntesis, los siguientes:

a) La recurrente era titular concesionaria desde 1933 del kiosco de prensa sito en Las Ramblas, frente a la calle Canuda, de Barcelona. Convocado concurso restringido por el Ayuntamiento de esta ciudad para la adjudicación de concesiones de uso privativo de bienes de dominio público en relación con la instalación de kioscos de prensa, en cumplimiento del Acuerdo del Pleno de 14 de marzo de 1980, la recurrente solicitó tomar parte en el mismo y acogerse al derecho de tanteo establecido en el pliego de condiciones en favor de los que venían regentando kioscos municipales, por lo que se refiere al mencionado de Las Rambas-Canuda (núm. 161).

b) El 20 de agosto de 1980 tuvo lugar la apertura de las plicas, rechazándose la de la demandante de amparo por no ser persona física, como exigía el pliego de condiciones. Contra esta decisión formuló escrito de alegaciones e impugnación, que fue desestimado por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Barcelona de 3 de octubre de 1980, confirmada después en reposición por otra de 28 de noviembre de 1980. Frente a estas Resoluciones, la Sociedad actora interpuso recurso contencioso- administrativo.

c) Posteriormente, el kiosco en cuestión fue adjudicado por el Ayuntamiento a don Jorge González Caballero, por Resolución de 3 de julio de 1981, a pesar de que la hoy recurrente formulara escrito de reclamaciones en el procedimiento correspondiente. Contra dicha Resolución interpuso la misma nuevo recurso contencioso-administrativo, que fue acumulado al anteriormente citado.

d) La Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona dictó Sentencia el 4 de marzo de 1983, estimando en parte aquellos recursos y anulando las Resoluciones impugnadas en cuanto que excluían de los respectivos concursos a las personas jurídicas. en infracción, entre otros, del principio de igualdad recogido en el art. 14 de la Constitución.

e) El Ayuntamiento de Barcelona apeló esta Sentencia, que fue revocada por otra de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1985. Esta Sentencia del Tribunal Supremo considera que existe una justificación para el trato desigual otorgado a las personas físicas y a las jurídicas, «en cuanto que es manifiesto que constituye exigencia social innegable el que la citada actividad (de explotación de puestos de venta de periódicos, revistas y libros en la vía pública) sea ejercitada por personas físicas de modesta condición económica que encuentran en ella un medio digno de subsistencia», a lo que añade que «la intervención en dichos concursos de las expresadas personas jurídicas sólo puede responder a un mero interés mercantil que bien puede propiciar el monopolio de los puestos de venta por poderosas Empresas editoriales con grave peligro de desembocar en un control discriminador de la distribución de publicaciones ajenas y, por tanto, en quebranto del también constitucional derecho de libertad de expresión», concluyendo que la exclusión de las personas jurídicas de los concursos en cuestión viene legitimada por responder a «un fin de justicia social y promoción de trabajo de las clases necesitadas».

3. A juicio de la recurrente, la discriminación de que ha sido objeto carece de justificación y, por lo tanto, las Resoluciones impugnadas vulneran el art. 14 de la Constitución. Las consideraciones que contienen - afirma- son más de orden sociopolítico que jurídicas, pues el pliego de condiciones no señalaba en modo alguno que el adjudicatario debiera ser de modesta condición económica o no pudiera tener personal asalariado a su servicio. En la Sentencia del Tribunal Supremo -señala- se valoran los intereses y no los hechos y se falla por unas intenciones no manifestadas, siendo, por lo demás, difícilmente admisible que la adjudicación de un kiosco a una persona jurídica pueda comportar grave peligro para la libertad de expresión.

En consecuencia, solicita de este Tribunal que anule las Resoluciones recurridas del Ayuntamiento de Barcelona y la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo que las confirma, y reconozca el derecho de la recurrente a participar en la licitación para la adjudicación de la concesión del puesto num. 161 (Las Ramblas-Canuda), debiendo ser restablecido su derecho, lesionado por los actos de exclusión.

4. Por providencia de 24 de julio de 1985, la Sección Primera (Sala Primera) de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda de amparo, recabar las actuaciones a que se refiere el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) e interesar de los órganos judiciales competentes el emplazamiento de quienes fueron parte en ellas, a fin de que puedan comparecer en el presente proceso constitucional. Recibidas las actuaciones y habiendo comparecido el Procurador don Juan Ignacio Avila del Hierro, en representación del Ayuntamiento de Barcelona, la Sección acuerda, por providencia de 8 de enero de 1986, dar vista de las mismas al Ministerio Fiscal y a las partes comparecidas, por plazo de veinte días, para que presenten las alegaciones que estimen oportunas.

5. En su escrito presentado el 30 de enero de 1986, el Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo. Alega, al respecto, que el derecho fundamental a la igualdad ante la ley rige también para las personas jurídicas, a una de las cuales se ha dispensado en el presente caso un trato desigual que carece de una justificación objetiva y razonable. Por muy encomiables que hayan sido los objetivos sociales del Ayuntamiento y las motivaciones que inspiran la Sentencia del Tribunal Supremo, lo cierto es -señala- que el pliego de condiciones del concurso no expresaba ningún fundamento para excluir a las personas jurídicas, como, por ejemplo, una cooperativa de trabajadores, fundamento que tampoco aparece en los actos administrativos del Ayuntamiento impugnados, que se tratan de justificar tan sólo en su discrecional competencia. Finalmente - añade- no puede sostenerse, como hace el Tribunal Supremo, que las Sociedades, por el hecho de serlo, sean ajenas a dicha actividad y no tengan necesidad de ella, ni, en el caso que nos ocupa, se constata el temido monopolio mercantil ni en qué consiste el posible quebranto del derecho a la libertad de expresión a que la sentencia recurrida alude.

6. La representación de la parte recurrente, en su escrito de alegaciones, presentado el 6 de febrero de 1986, reitera estrictamente los términos de la demanda de amparo.

7. En cuanto a la representación del Ayuntamiento de Barcelona, en escrito registrado el 8 de febrero de 1986, aduce que la exclusión de las personas jurídicas del concurso en cuestión tiene una justificación objetiva y razonable, que se manifiesta congruente y adecuada a un fin de justicia social y promoción de trabajo de personas individuales y necesitadas. Así resulta del pliego de condiciones, que tiende a conseguir que la actividad desarrollada en la explotación de los kioscos objeto de licitación sea personal y directa. Lo demuestran su art. 4, relativo a las vacaciones anuales; el art. 7, que señala la obligación del adjudicatario de atender y regentar personalmente el kiosco; el art. 9, que regula la transmisión por muerte o incapacidad física del concesionario; o el art. 12, al señalar la edad máxima para poder ser admitido como licitador. Todo ello indica que la concesión es in tuitu personae, destinada a proteger a las personas físicas con el fin de proporcionar un medio de subsistencia. Por otra parte, añade, la igualdad proclamada en el art. 14 de la Constitución se refiere a las personas físicas, pues sólo de ellas son predicables las circunstancias de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición personal o social en que puede fundarse la discriminacion que prohíbe. Por todo ello solicita la desestimación del recurso de amparo.

8. Por providencia de 23 de enero de 1989, la Sección acuerda señalar el día 31 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión planteada en el presente recurso de amparo estriba en determinar si las resoluciones impugnadas del Ayuntamiento de Barcelona, que excluyeron a la Sociedad recurrente del derecho a tomar parte en la licitación para adjudicar la concesión de uso privativo del dominio público relativa a la instalación del kiosco que había regentado con anterioridad, incurren o no en discriminación, vedada por el art. 14 de la Constitución. Como quiera que tales Resoluciones se limitan a aplicar la cláusula del pliego de condiciones del concurso que restringe el derecho a la adjudicación a las personas físicas, se trata, en definitiva, de analizar si esta cláusula vulnera lo dispuesto en el art. 14 de la Norma fundamental, por lo que atañe al presente caso.

2. Es evidente que la mencionada cláusula del pliego de condiciones, a la que las resoluciones recurridas dan directo cumplimiento, introduce una desigualdad de trato entre personas físicas y personas jurídicas. Esta circunstancia, sin embargo, no implica que se haya infringido el derecho fundamental a la igualdad reconocido en el art. 14 C.E., pues, de un lado, no siempre las personas físicas y las jurídicas, en cuanto tales, son equiparables desde el punto de vista de la finalidad que persigue la norma o acto supuestamente discriminatorio y, de otro, según reiterada doctrina de este Tribunal, la discriminación quedaría descartada si el trato desigual que se dispensa a personas en situación sustancialmente igual tiene una justificación objetiva y razonable. Pero antes de examinar si la desigualdad producida en el caso que nos ocupa es o no relevante y está o no razonablemente justificada, es preciso responder al alegato del Ayuntamiento de Barcelona, según el cual el art. 14 de la Constitución no ampara el derecho a la igualdad de las personas jurídicas.

A este respecto hemos de reiterar el criterio mantenido por este Tribunal de que en nuestro ordenamiento constitucional, aun cuando no se explicite en los términos con que se proclama en los textos constitucionales de otros Estados, los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales en la medida en que, por su naturaleza, resulten aplicables a ellas. Así ocurre con el derecho a la inviolabilidad del domicilio, o el derecho a la tutela judicial efectiva (STC 137/1985, de 17 de octubre). Y lo mismo puede decirse del derecho a la igualdad ante la ley proclamado en el art. 14 de la Constitución, derecho que el precepto reconoce a los españoles, sin distinguir entre personas físicas y jurídicas. No obsta a ello que el propio art. 14 prohiba expresamente toda discriminación por razón de circunstancias que, como el nacimiento, la raza, el sexo, la religión o la opinión, son predicables exclusiva o normalmente de las personas físicas. De un lado, la prohibición de tales discriminaciones concretas no agota el contenido del derecho a la igualdad jurídica, en su sentido positivo, y, de otro, el propio precepto constitucional prohibe también, mediante una cláusula abierta, la discriminacion fundada en otras condiciones personales o sociales, que pueden ser igualmente atributos de las personas jurídicas. De hecho, este Tribunal ha venido considerando aplicable, implícitamente y sin oponer reparo alguno, el art. 14 C.E. a las personas jurídicas de nacionalidad española, como titulares del derecho que en el se reconoce, como se pone de manifiesto, entre otras, en las SSTC 99/1983, de 16 de noviembre; 20 y 26/1985, de 14 y 22 de febrero, respectivamente, y 39/1986, de 31 de marzo, sin que existan razones para modificar esta doctrina general.

3. Ahora bien, no existe una necesaria equiparación entre personas físicas y jurídicas. Siendo éstas una creación del Derecho, corresponde al ordenamiento jurídico delimitar su campo de actuación fijando los limites concretos y específicos, y determinar, en su caso, si una concreta actividad puede ser desarrollada en un plano de igualdad por personas tanto físicas como jurídicas.

En el presente caso se trata, sin embargo, de una actividad que, por esencia, puede ser desempeñada por cualquiera de ellas, sin que exista norma alguna que reserve a las personas físicas la actividad objeto de las concesiones impugnadas, ni que configure el negocio jurídico correspondiente como una relación obligacional in tuitu personae; en consecuencia, desde el punto de vista de las características de la actividad a desarrollar y de las normas generales del ordenamiento, no es posible establecer diferencia alguna entre una y otra clase de personas. Por ello ha de concluirse que, en relación con el concurso convocado por el Ayuntamiento de Barcelona para la adjudicación de concesiones de uso privativo del dominio público a efectos de la instalación de kioscos de prensa, la sociedad recurrente se hallaba en una situación sustancialmente igual, en cuanto persona jurídica, a la de los demás interesados y que, por lo tanto, resulta adecuado el planteamiento del recurrente al comparar su situación con la de las personas físicas que participaron en el concurso.

4. Una vez demostrado que el término de comparación aducido es válido a efectos de lo dispuesto en el art. 14 de la Constitución, por encontrarse las personas físicas y jurídicas en situación sustancialmente igual en lo que respecta a la finalidad de los actos considerados, es preciso, para comprobar si se ha infringido o no el derecho a la igualdad ante la ley, analizar si existe una justificación objetiva y razonable para excluir a las personas jurídicas de los correspondientes concursos.

La Sentencia del Tribunal Supremo objeto del presente recurso de amparo encuentra dos motivos justificantes de este trato desigual. Estriba uno de ellos en la necesidad de salvaguardar el derecho constitucional a la libertad de expresión, que podría verse quebrantado por la posibilidad de que empresas mercantiles, con intereses editoriales, llegaran a monopolizar los puestos de venta, ejerciendo un control discriminador de la distribución de publicaciones ajenas. Pero, como indica el Ministerio Fiscal, no se explica de qué manera podría la adjudicación a la sociedad hoy recurrente ocasionar dicho riesgo, e incluso, con carácter general, resulta difícil aceptar que la adjudicación a cualesquiera personas jurídicas de las concesiones en cuestión pudiera ocasionarlo, máxime cuando el pliego de condiciones reitera (arts. 3 y 12.1) que cada licitador sólo podrá ser adjudicatario de un kiosco, lo que garantiza suficientemente el interés público en evitar situaciones de monopolio.

La segunda razón justificativa aducida en dicha Sentencia, en la que ahora insiste la representación del Ayuntamiento de Barcelona, hace referencia a la finalidad de los concursos de dotar de medios dignos de subsistencia a personas físicas de modesta condición económica. Ciertamente seria ésta una justificación objetiva y razonable de la desigualdad de trato impuesta, en favor de unas personas y en detrimento de otras, en las normas y cláusulas que regulan la concesión de bienes de dominio público para el ejercicio de actividades como las que ahora se contemplan. La reserva de tales concesiones a personas de limitadas posibilidades económicas, como es práctica común en muchos Ayuntamientos, encuentra su justificación última en el art. 9.2 de la Constitución y, en definitiva, en los principios del Estado social que nuestra Constitución proclama.

Es cierto que alguna de las cláusulas del pliego de condiciones aprobado por el citado Ayuntamiento permite entender que es esa una de las finalidades perseguidas al excluir a las personas jurídicas de los concursos convocados para el otorgamiento de las concesiones. Así, el art. 11 del pliego prima sustancialmente, con cinco puntos, a los licitadores que sean disminuidos físicos o se hallen en paro sin percibir el subsidio de desempleo. Pero, de una parte, esas reglas para decidir la proposición más ventajosa, de cuya licitud no cabe dudar, son reglas de preferencia y no de reserva de adjudicación a un determinado tipo de personas, con exclusión de las demás. Y, de otra, ni en el presente proceso constitucional ni en los procesos previos al mismo se ha probado en modo alguno, tal y como ser;ala el Ministerio Fiscal, que el adjudicatario del concurso en el que no se permitió participar a la sociedad demandante de amparo fuera persona de modesta condición económica o que ésta fuera la razón determinante de la concesión. Por ello no puede estimarse que el contenido de la referida cláusula constituya base suficiente para justificar la desigualdad denunciada.

5. Ahora bien, junto al objetivo de favorecer a personas con escasos medios de subsistencia o, mejor aún, con dificultades para obtener un empleo, pueden deducirse de las cláusulas del pliego de condiciones otras razones que avalan la desigualdad en el caso que nos ocupa. Concretamente, que el Ayuntamiento de Barcelona ha pretendido, mediante las concesiones de uso privativo de bienes de dominio público para kioscos de prensa, favorecer la actividad de trabajadores autónomos. De ahí que se prevea que cada licitador sólo pueda ser adjudicatario de un kiosco (art. 1.3), que se le imponga la obligación de atenderlo y regentarlo personalmente, sin que pueda cederlo o traspasarlo, si bien, manteniendo el principio de prestación personal, puede utilizar como colaboradores a personas laboralmente dependientes [art. 7.1 c)], lo que se explica por la amplitud del horario mínimo de venta al público [art. 4.3 b)], o que se establezca la transmisibilidad de la concesión, por muerte o incapacidad física del concesionario, a favor de sus herederos o legatarios, o de su cónyuge o descendientes en línea directa, siempre que alguno de ellos asuma la explotación personal (art. 9.2). Más aún, el incumplimiento de la obligación de regentar personalmente el kiosco, o cualquier fraude que comporte la transmisión de hecho de la concesión, constituye causa de rescisión automática de la misma (art. 18.3). A esta finalidad primordial de facilitar un medio para el desarrollo de una actividad laboral autónoma se conecta la cláusula por la que se permite licitar tan sólo a las personas físicas, de nacionalidad española, que sean mayores de edad y no excedan de los sesenta y cinco ar;os (art. 12.1).

Pues bien, es evidente que, fundándose en la citada finalidad, no puede afirmarse que la exclusión de una sociedad mercantil, como es la recurrente en amparo, carezca de una justificación objetiva y razonable. Es objetiva porque la desigualdad de trato que la sociedad demandante denuncia no se basa en su condición subjetiva de persona jurídica, sino que es simple corolario de la finalidad perseguida: facilitar la ocupación laboral en régimen de autonomía. Y es razonable por constituir dicha finalidad un objetivo lícito dentro de la política de fomento del empleo que deben adoptar los poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con lo establecido en el art. 40.1 de la Constitución, sin que, por otra parte, el modo en que en el presente caso se manifiesta dicha política, es decir, la concesión del uso privativo de bienes de dominio público para la explotación de kioscos de prensa, resulte desproporcionado en relación con el fin perseguido.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores es preciso concluir que las resoluciones impugnadas, que impidieron a la sociedad recurrente en amparo participar en el referido concurso convocado por el Ayuntamiento de Barcelona, no han infringido el art. 14 de la Constitución.

### 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 recurso de amparo formulado por el Procurador de los Tribunales don Enrique Sorribes Torra, en nombre y representación de la «Sociedad General Española de Librería, Diarios, Revistas y Publicaciones, Sociedad Anónima».

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

Dada en Madrid, a dos de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.