

7691 Sala Primera. Sentencia 46/1997, de 11 de marzo de 1997. Recurso de amparo 2.255/1994. Contra Resolución de la Junta Electoral Central parcialmente estimatoria de recurso formulado contra Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía rechazando solicitud de cese de campañas publicitarias llevadas a cabo por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en período electoral. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: control jurisdiccional del proceso electoral.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don Vicente Gimeno Sendra, don Pedro Cruz Villalón, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.255/94, promovido por la Junta de Andalucía, representada y defendida por su Letrada doña Carmen Noguero Rodríguez, contra la Resolución de la Junta Electoral Central, de 2 de junio de 1994, parcialmente estimatoria del recurso formulado por la representación del Partido Popular contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía por el que se rechazó la solicitud de que cesaran las campañas publicitarias llevadas a cabo por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía durante el período electoral. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y han sido parte la Junta Electoral Central, representada y defendida por su Letrado don Ángel Medina Martínez, y el Partido Popular, representado por el Procurador Sr. Ferrer Recuero y defendido por el Letrado don José Eusebio Seco Gordillo. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de junio de 1994, el Letrado de la Junta de Andalucía interpuso recurso de amparo contra Resolución de la Junta Electoral Central, recaída en el expediente 290/106, que estimó parcialmente el recurso formulado por el Partido Popular contra Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía en el que se consideraba que diversas campañas promovidas por la Junta de Andalucía constituían una actividad normal de los poderes públicos que no distorsionaba el proceso electoral.

2. La demanda de amparo constitucional contiene los siguientes hechos relevantes para la resolución del caso:

A) En sendos escritos de 11 de marzo de 1994, el Partido Popular reclamó ante la Junta Electoral de Andalucía (J.E.A.) contra las campañas «Lo hecho en Andalucía» y «Creando empleo», alegando que se trataba de una actividad propagandística de intencionalidad electoral. Mediante Resolución de 25 de marzo de 1994, la J.E.A. desestimó la reclamación al considerar que las mismas no influían en la intención de voto.

B) Con fecha 11 de abril de 1994, el Partido Popular reclamó asimismo contra la campaña «Sólo en Andalucía», siendo igualmente desestimada por resolución de la J.E.A. fechada el 26 de abril de 1994.

C) Ya iniciado el proceso electoral, el Partido Popular volvería a reclamar frente a las tres campañas, admitiéndose a trámite por la J.E.A. sobre la base de que se apreciaban nuevas circunstancias que impedían aplicar a la denuncia el carácter de cosa juzgada (Acuerdo de 23 de mayo de 1994). Y, una vez presentado por el Partido Popular el 27 de mayo escrito de ampliación de su reclamación —del que no se dio traslado a la Junta de Andalucía—, recayó ese mismo día Acuerdo de la J.E.A. desestimatorio de la reclamación.

D) Contra esta resolución, el Partido Popular presentó recurso ante la Junta Electoral Central (J.E.C.), del cual tampoco se dio traslado a la Junta de Andalucía. El 2 de junio de 1994, la J.E.C. dictó Resolución por la que estimaba parcialmente el recurso en lo relativo a «Lo hecho en Andalucía», por considerar que excedía de los límites de las campañas que los poderes públicos pueden realizar durante el período electoral.

3. En su escrito de demanda de amparo, la actora comienza por justificar la inexistencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 43.1 LOTC, consistente en la falta de agotamiento de la vía judicial previa. Aduce a este respecto que ello obedece al tenor literal del art. 21.2 de la L.O.R.E.G., que proscribe cualquier tipo de recurso administrativo o judicial frente a las resoluciones de las Juntas Electorales superiores dictadas al resolver recursos interpuestos contra actos de otras de ámbito inferior. Esta exclusión —continúa la demanda— no puede dejar de producir perplejidad y serias dudas acerca de su constitucionalidad, mas lo cierto es que existe un precepto vigente, válidamente promulgado con rango de Ley orgánica, irresistible frente a todos, salvo frente al Tribunal Constitucional, que veda acudir a la vía judicial. Por otra parte, cuando el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han enjuiciado cuestiones relacionadas con el referido art. 21.2 L.O.R.E.G., si bien no han adoptado ningún pronunciamiento expreso y claro en favor de su constitucionalidad, ésta tampoco ha sido cuestionada.

Consiguientemente, prosigue argumentando el Letrado de la Junta, la defensa de los intereses de la Administración autonómica exige acudir directamente a la vía de amparo, dado que sólo existen dos posibilidades: la primera es que el art. 21.2, *in fine*, de la L.O.R.E.G. sea inconstitucional, en cuyo caso lo procedente sería el recurso contencioso-administrativo. Pero si, con base en esa convicción, el mismo se intenta y se declara inadmisión al considerar el Tribunal Supremo que el art. 21.2 L.O.R.E.G. es constitucional (e incluso esa inadmisión la confirma el Tribunal Constitucional en un ulterior amparo), luego no se podrán hacer valer en sede alguna los vicios en los que se funda este recurso, pues la acción para el amparo habrá caducado. La segunda posibilidad es que el repetido precepto de la L.O.R.E.G. sea constitucional. Al no haber ningún recurso administrativo ni judicial, sólo procederá el recurso de amparo, de conformidad con la cláusula general del art. 41.2 LOTC. Sea cual fuere la solución correcta, lo que parece claro es que ningún perjuicio puede depararse a quien actúa conforme a las Leyes vigentes (una hipotética inadmisión del recurso de amparo debería hacerse, pues, con reserva de acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa), así como que no se puede exigir a una parte procesal asumir el riesgo de, por sí misma, ignorar un precepto legal y actuar como si éste no existiera en la búsqueda del recurso procedente.

En cuanto al fondo del recurso, señala la demandante que la vulneración de derechos fundamentales se habría producido porque no se le dio traslado ni de la reclamación presentada por el Partido Popular el 27 de mayo de 1994, ni del escrito de interposición del recurso for-

mulado ante la J.E.C., lo cual hubiera sido de todo punto necesario con carácter previo a la condena de la solicitante de amparo, pudiéndose llegar a esta conclusión integrando las normas procedimentales de la L.O.R.E.G. con la propia Ley del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992), así como haciendo una interpretación de la misma conforme a la Constitución. Se ha desconocido, por tanto, el derecho a la defensa de la recurrente y se la ha condenado sin ser oída. La relevancia constitucional de esta omisión viene dada por el hecho de que frente a la resolución que puso fin al procedimiento «no cabe recurso administrativo o judicial alguno» (art. 21.2 L.O.R.E.G.), con lo que tiene fuerza de cosa juzgada. Consiguientemente, no parece irrazonable predicar la aplicación de las garantías establecidas en el art. 24 C.E. a semejante procedimiento. Esta eficacia de la resolución de la J.E.C. atribuye al procedimiento en cuestión un carácter que lo hace muy distinto de un procedimiento administrativo cualquiera, en el que se produce una declaración de voluntad revisable por los Tribunales.

Concluye el escrito de demanda con la súplica de que se dicte Sentencia por la que, otorgando el amparo, anule la Resolución de la J.E.C. de 2 de junio de 1994 y ordene retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la producción de ese acto, para que se dé audiencia a la actora como recurrida. Y, en su defecto, para el caso de que el Tribunal considere inadmisibles el recurso, solicita que haga tal declaración con expresa reserva de acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

4. La Sección Segunda, por providencia de 18 de julio de 1994, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a la solicitante de amparo a fin de que alegasen lo que creyeran pertinente acerca de la posible concurrencia de la causa de inadmisión ex art. 44.1 a) LOTC, consistente en la falta de agotamiento de todos los recursos utilizables en la vía judicial.

5. Una vez recibidos los escritos de alegaciones del Ministerio Fiscal y la recurrente, la Sección Segunda acordó, mediante providencia de 30 de septiembre de 1994, admitir a trámite la demanda de amparo, y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a la Junta Electoral Central para que en el plazo de diez días remitiese testimonio del expediente, interesando al tiempo el emplazamiento de cuantos hubieran sido parte en el procedimiento al objeto de que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en el proceso constitucional.

6. El 7 de noviembre de 1994, el Procurador don José Luis Ferrer Recuero, en representación del Partido Popular, suplicó se le tuviera por personado y parte en el recurso de amparo.

El 24 de noviembre de 1994, don Fernando Sainz Moreno, Letrado de las Cortes y en representación de la Junta Electoral Central, solicitó que se tuviera por personada a ésta en el recurso de amparo.

7. Por escrito registrado el 21 de diciembre de 1994, el representante del Partido Popular sostuvo la inadmisibilidad del recurso, dadas las peculiaridades del procedimiento regulado en el art. 21.2 L.O.R.E.G., que no permite trámite de alegaciones ni fase probatoria, constando únicamente de dos únicos trámites: la interposición y la resolución. No existió, pues, posibilidad alguna de indefensión para el recurrente, por cuanto la alegación de las circunstancias de hecho y jurídicas en que cada parte basaba sus respectivas pretensiones se realizó ya ante la Junta Electoral Andaluza.

8. El 23 de diciembre de 1994, se registró el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal en el que interesaba se dictase Sentencia desestimatoria. Con cita de la STC 197/1988, comienza recordando que el derecho a la tutela judicial corresponde otorgarlo a los Jueces y Tribunales, siendo, pues, su vulneración a ellos atribuible, a excepción de aquellos supuestos en que los órganos no judiciales impidiesen o dificultasen al interesado el acceso a los Tribunales. Dado que ni la omisión del trámite de audiencia, ni la indicación de que contra el acto de la Junta Electoral no cabía recurso alguno podían considerarse como impositivos del citado acceso, resultaba por tanto evidente que no se produjo la lesión denunciada. De otra parte, y basándose nuevamente en la STC 197/1988, aduce el Ministerio Público que la doctrina según la cual el art. 24.1 C.E. prohíbe al legislador que adopte normas excluyentes del acceso a la jurisdicción está construida en relación con las personas privadas; razón por la cual la falta de un recurso jurisdiccional frente a actos de control como los aquí enjuiciados no menoscabó el derecho a la tutela judicial efectiva, al ser lícito que una determinada actuación pública se controle, sin ulterior recurso ante los Tribunales, por órganos a los que se atribuye la única función de velar por el respeto objetivo de la legalidad. Por último, y para el caso de no estimarse los anteriores argumentos, rechaza la alegación de que la falta de audiencia en la tramitación del recurso ante la Junta Electoral Central entrañase la lesión del art. 24.1 C.E., ya que, de una parte, la demandante fue oída por la Junta Electoral de Andalucía, y, de otro lado, porque tal falta de audiencia habría, a lo sumo, ocasionado una indefensión puramente formal.

9. Mediante escrito registrado el 30 de diciembre de 1994, la recurrente dio por reproducidos los antecedentes y fundamentos de Derecho consignados en la demanda, si bien se insistió en que no se invocaba la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a los Tribunales, sino la lesión del art. 24.1 C.E. en cuanto que se desconoció su derecho de defensa y se le condenó sin ser oída. A tal propósito, subraya que dicho precepto resulta de aplicación al presente caso, toda vez que es dable hallar una razón de semejanza suficiente entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo en el que se dictó la resolución impugnada, pues en ambos se ejercen funciones de control de la legalidad de los actos de los entes públicos, existiendo un claro paralelismo entre la función encomendada a los Tribunales en el art. 106 C.E. y la atribuida a las Juntas Electorales.

10. Por escrito registrado el 19 de enero de 1995, la representación de la Junta Electoral Central formuló alegaciones y solicitó la desestimación del recurso. Tras poner de manifiesto que el mismo se había formulado sin haber agotado la vía judicial precedente, argumentó que no era acertado invocar como motivo de amparo, fundado en el art. 24.1 C.E., la omisión del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo, habida cuenta de que, según diversas Sentencias del Tribunal Constitucional, dicho precepto no puede ser alegado frente a actuaciones de la Administración. Además, en todo caso, la tramitación del recurso ante la Junta Electoral Central no pudo causar indefensión a la Junta, ya que la aludida tramitación se produjo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común 30/1992, cuyo art. 112 prevé la audiencia de los interesados en los recursos administrativos cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, lo que no sucedió en el presente supuesto.

Y, en fin, aun cuando se admitiera la hipótesis de que el trámite de audiencia era exigible, su omisión se produjo en el procedimiento seguido por la Junta Electoral de Andalucía, de modo que ante ella debió haber formulado su queja la Junta de Andalucía.

11. Por providencia de 10 de marzo de 1997, se fijó para deliberación y fallo del presente recurso el siguiente día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Alega, en lo esencial, la demandante la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que se habría producido al no haberse dado traslado del recurso que, formulado por el Partido Popular contra un Acuerdo de la Junta Electoral Andaluza, daría lugar a la Resolución parcialmente estimatoria de la Junta Electoral Central de 2 de junio de 1994. La Junta de Andalucía, pues, habría sido condenada sin que se le diera audiencia; circunstancia que, unida al dato de que contra dicha resolución no quepa «recurso administrativo o judicial alguno» (art. 21.2 L.O.R.E.G.), pone claramente de manifiesto —a su juicio— que se lesionó el derecho que el art. 24.1 C.E. consagra.

La cuestión planteada en el presente recurso es sustancialmente idéntica a la que ya suscitara el registrado bajo el núm. 2.309/94, y que sería resuelta en la STC 103/1996, otorgando el amparo. Dijimos entonces, y ahora hemos de reiterar, que, si bien sólo de modo muy excepcional «cabe aplicar ciertas garantías del art. 24.1 C.E. en la tramitación de procedimientos no estrictamente judiciales» (fundamento jurídico 5.º), el hecho de que, en virtud del art. 21.2 L.O.R.E.G., se excluya todo recurso judicial frente a las resoluciones de la Junta Electoral Central, justificaría la extensión del ámbito de cobertura del mencionado derecho fundamental a supuestos como el presente. Y es que, efectivamente, «al vetar el citado precepto de la L.O.R.E.G. el acceso a los Tribunales de Justicia, y ser esto una excepción a los procedimientos administrativos, también procede aplicar excepcionalmente el art. 24.1 en este caso» [fundamento jurídico 4.º c)]. En suma, la conculcación del derecho estriba «en que se impide de raíz la posibilidad de una tutela que la Constitución quiere que sea siempre dispensada por los Jueces y Tribunales, y que lo sea, además, en relación con todas las condiciones de juridicidad del acto o norma enjuiciados» (fundamento jurídico 7.º).

La aplicación de esta doctrina al recurso que nos ocupa lleva derechamente a otorgar el amparo solicitado.

2. De acuerdo con lo que dijimos en la STC 186/1989, fundamento jurídico 2.º, tampoco, en este caso, es necesario que la Sala haga uso de la facultad prevista en el art. 55.2 LOTC, puesto que la STC 103/1996 ha elevado ya al Pleno de este Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad del art. 21.1 L.O.R.E.G.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de amparo y, en consecuencia:

1.º Reconocer a la recurrente su derecho a no padecer indefensión en el procedimiento especial de control electoral.

2.º Anular la Resolución de la Junta Electoral Central, de 2 de junio de 1994, recaída en el expediente 290/106.

3.º Retrotraer el expediente al momento en que debió darse traslado a la Junta de Andalucía del recurso interpuesto contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 27 de mayo de 1994.

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

Dada en Madrid, a once de marzo de mil novecientos noventa y siete.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

7692 *Sala Primera. Sentencia 47/1997, de 11 de marzo de 1997. Recurso de amparo 2.545/1994. Contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía con sede en Sevilla que desestimó recurso contra liquidación tributaria. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: incongruencia omisiva.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don Vicente Gimeno Sendra, don Pedro Cruz Villalón, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.545/94, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Gloria Rincón Mayoral en nombre de la «Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales Militares, S. A.», dirigida por el Letrado don José Taboada Cid; contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (en lo sucesivo, TSJ) de Andalucía con sede en Sevilla de fecha 22 de abril de 1994, en los autos núm. 5.522/91, sobre impugnación de liquidación tributaria. Han intervenido, el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Enrique Ruiz Vadillo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante demanda que tuvo su entrada en este Tribunal el día 14 de julio de 1994, doña Gloria Rincón Mayoral, Procuradora de los Tribunales y de la «Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales Militares, S. A.», interpuso recurso de amparo frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía con sede en Sevilla, de fecha 22 de abril de 1994, en los autos núm. 5.522/91, sobre impugnación de liquidación tributaria.

En virtud de providencia de fecha 12 de septiembre de 1994, se requirió a la Procuradora de la parte recurrente para que en un término inferior a diez días aportara copia del escrito de formalización del recurso contencioso-administrativo, lo que hizo en plazo.