

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8484 *Sala Primera. Sentencia 114/2014, de 7 de julio de 2014. Recurso de amparo 6701-2013. Promovido por don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta respecto de las resoluciones dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en proceso sobre proclamación de candidatos electos al Concejo de Arlegui. Vulneración del derecho al acceso y permanencia en los cargos públicos en condiciones de igualdad: resolución judicial que concluye que la renuncia al cargo de presidente de la junta concejil conlleva asimismo la renuncia a la condición de vocal de este mismo órgano colegiado.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6701-2013, promovido por don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Andrea de Dorremochea Guiot y asistidos por el Letrado don José Martín Abaurrea San Juan, contra la Sentencia de 21 de marzo de 2013 y el Auto de 2 de octubre de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, dictados en el recurso de apelación núm. 788-2012, interpuesto contra la Sentencia de 5 de septiembre de 2012 del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, en el procedimiento ordinario núm. 596-2011. Han intervenido el Ministerio Fiscal y doña María Dolores Lizarraga Taberna, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Ana Lázaro Gogorza y asistida por el Letrado don Alfonso Zuazu Moneo. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 15 de noviembre de 2013, don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta interpusieron recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se hace referencia en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa el presente recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El 6 de junio de 2011 la Junta Electoral de Zona de Pamplona procedió a la proclamación de candidatos electos a los concejos de Navarra, tras las elecciones realizadas el 22 de mayo anterior, proclamando con relación al Concejo de Arlegui de Navarra los siguientes cargos en función del número de votos obtenidos: don José Prudencio Lázaro Sanz, presidente (actual demandante); don Miguel Ángel Cruz Peralta, vocal (actual demandante); doña Susana Miranda Alcoz, vocal; doña Carmen Oslé Muñoz, vocal; doña María Dolores Lizarraga Taberna, vocal. Consecuentemente, por la

Junta Electoral de Zona de Pamplona se emitieron las correspondientes credenciales a favor de los precitados cargos. Cabe señalar que los tres más votados pertenecían a una misma candidatura y los otros dos a otra distinta.

b) Con fecha 11 de junio de 2011 se celebró la sesión constitutiva de la Junta del Concejo de Arlegui de la que formaron parte todos sus miembros. Como corresponde al procedimiento establecido, se constituyó la mesa de edad. Como primera actuación se procedió a la comprobación de credenciales y prestación de jura o promesa para la toma efectiva de posesión del cargo. Don José Prudencio Lázaro Sanz renunció verbalmente al cargo de presidente del Concejo que la ley le atribuía como electo más votado; don Miguel Ángel Cruz Peralta, que figuraba como el segundo electo que más votos había obtenido y que pasaba por ello a ser la persona determinada legalmente para ocupar la presidencia, también renunció a ese cargo. Ambos manifestaron que su renuncia lo era solo al cargo de presidente, advirtiendo de forma expresa su intención de continuar como vocales del Concejo.

Admitidas las renunciaciones a la presidencia del Concejo de las dos personas ahora recurrentes en amparo, quedó constituida la Junta concejil con la tercera persona más votada, doña Susana Miranda Alcoz, como presidenta junto a las cuatro personas acreditadas por la Junta Electoral de Zona de Pamplona en calidad de vocales, entre las que figuraban las que habían renunciado a ostentar el cargo de presidente del Concejo. Con fecha 20 de diciembre de 2011, la Junta Electoral expidió la correspondiente credencial de presidenta del Concejo de Arlegui a favor de doña Susana Miranda Alcoz.

c) Contra los acuerdos adoptados en la sesión celebrada el 11 de junio de 2011 por la Junta del Concejo de Arlegui presentó demanda ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona la vocal doña María Dolores Lizarraga Taberna, demanda que fue desestimada íntegramente por Sentencia de 5 de septiembre de 2012.

d) Interpuesto recurso de apelación por doña María Dolores Lizarraga Taberna, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictó Sentencia el 21 de marzo de 2013 estimando parcialmente el recurso «en lo que se refiere a la renuncia de los Vocales D. Prudencio Lázaro Sanz y de D. Miguel Ángel Cruz Peralta, manteniendo su condición de Vocal, quedando anulada su permanencia en la Junta del Concejo». La Sala entiende que la renuncia al cargo de presidente del Concejo conlleva la renuncia a la condición de vocal.

e) La representación de don Prudencio Lázaro Sanz y de don Miguel Ángel Cruz Peralta planteó contra la Sentencia de apelación incidente de nulidad de actuaciones, que fue desestimado por Auto de 2 de octubre de 2013.

3. Los recurrentes, tras justificar la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, afirman que la Sentencia de 21 de marzo de 2013 y el Auto de 2 de octubre de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y a la participación política (art. 23 CE).

a) Por lo que se refiere a la lesión del derecho garantizado por el art. 24.1 CE, los demandantes de amparo sostienen, en primer lugar, que han sufrido indefensión, al no haber sido emplazados en ningún momento en el proceso judicial, a pesar de tener claramente la condición de interesados, por ostentar derechos e intereses sustantivos que resultan afectados por la resolución adoptada. El recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Vocal doña María Dolores Lizarraga contra los acuerdos adoptados por la Junta del Concejo de Arlegui el 11 de junio de 2011 concluyó con una Sentencia, recaída en apelación, perjudicial para los demandantes de amparo, que se han visto privados de su derecho a continuar en el cargo representativo que ostentaban en la Junta del Concejo de Arlegui en tanto que vocales electos del referido Concejo.

Alegan los recurrentes que esa falta de emplazamiento personal les privó de sus medios de defensa, y que si bien tuvieron conocimiento de que se habían impugnado los acuerdos referidos a la sesión plenaria de 11 de junio de 2011, nunca llegaron a considerar

que su condición de vocales de la Junta pudiera estar en riesgo hasta que se les notificó la Sentencia de apelación. Razonan que, de haber sido emplazados, hubieran podido efectuar alegaciones y proponer la práctica de medios probatorios capaces de determinar el fallo del asunto; particularmente en lo que atañe a la interpretación del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991, de 16 de marzo, y la afectación de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE.

En segundo lugar, sostienen los recurrentes que también resulta lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva porque la Sentencia de apelación incurre en incongruencia omisiva, al estimar una petición subsidiaria de la apelante en vez de acoger la inmediatamente anterior planteada en su recurso contencioso-administrativo (que se anulase la renuncia al cargo de presidente, por no haberse formulado por escrito), cuya acogida hubiera supuesto dejar sin efecto las renunciaciones a la presidencia formuladas por los ahora recurrentes en amparo, continuando, en consecuencia, como vocales de la Junta del Concejo.

b) Alegan asimismo los recurrentes la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), porque entienden que la Sentencia de apelación establece un cambio de criterio injustificado con respecto a la anterior Sentencia de la misma Sala de 26 de enero de 2004. Señalan los recurrentes que la práctica de renunciar al cargo de presidente del Concejo, pero manteniendo la condición de vocal, ya se había producido en los mismos términos en este mismo Concejo en mandatos anteriores; sobre este asunto ya existía pronunciamiento favorable de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en la Sentencia de fecha 26 de enero de 2004, sin que la Sentencia impugnada contenga una fundamentación suficiente para justificar el cambio de criterio, en el sentido de entender que la renuncia al cargo de presidente conlleva la renuncia a la condición de vocal del Concejo.

c) En fin, sostienen los recurrentes que la Sentencia impugnada vulnera sus derechos de participación política (art. 23 CE). Para los recurrentes la interpretación que realiza la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en la Sentencia de 21 de marzo de 2013, adjudicando a la renuncia al cargo de presidente carácter abdicativo en vez de traslativo, deteriora gravemente tanto el derecho de la persona que más votos ha obtenido a permanecer como miembro del Concejo en calidad de vocal, como el de los electores que le votaron, pues hay que tener en cuenta que en las elecciones a los concejos, con listas abiertas, nadie se presenta de forma expresa al cargo de presidente, sino que esta designación resulta, *ex lege*, derivada del número de votos obtenido. La permanencia en el cargo comporta la posibilidad de ejercerlo de acuerdo con las previsiones legales. Los recurrentes renunciaron a un cargo, el de presidente del Concejo, pero optando por mantenerse en el cargo de vocal de acuerdo con lo previsto en la Ley Foral 12/1991, de 16 de marzo, tal y como esta normativa venía siendo interpretada por la Junta Electoral Central y la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Por todo ello solicitan los recurrentes el otorgamiento del amparo, interesando por otrosí la inmediata suspensión de la ejecución de las resoluciones judiciales impugnadas.

4. Mediante providencia de 27 de marzo de 2014, la Sala Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y, en aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), ordenó dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, a fin de que, respectivamente, remitieran en el plazo de diez días certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones correspondientes al rollo de apelación núm. 788-2012 y al procedimiento ordinario núm. 596-2011; y para que se emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a los recurrentes en amparo, a fin de que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado el 15 de abril de 2014 la Procuradora de los Tribunales doña Ana Lázaro Gogorza se personó en este proceso constitucional, en nombre y representación de doña María Dolores Lizárraga Taberna.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de 22 de abril de 2014 se tuvo por personada y parte en este proceso a la Procuradora de los Tribunales doña Ana Lázaro Gogorza, en representación de doña María Dolores Lizárraga Taberna, y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, formularan las alegaciones que a su derecho convinieran.

7. El 3 de junio de 2014 la representación procesal de los recurrentes presentó su escrito de alegaciones, ratificándose íntegramente en lo expuesto en la demanda de amparo.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 3 de junio de 2014 presentó sus alegaciones la representación procesal de doña María Dolores Lizárraga Taberna, solicitando la desestimación del recurso de amparo.

Alega esta parte que no existió invocación previa de la infracción del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y tampoco de la vulneración de los derechos reconocidos en el art. 23 CE, lo que debe conducir a la inadmisibilidad de ambas quejas.

Sin perjuicio de ello, considera que no ha existido en ningún caso la vulneración de estos derechos. No cabe apreciar vulneración alguna del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) porque, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, lo proscrito es el cambio irreflexivo o arbitrario, lo que equivale a sostener que el cambio es legítimo, cuando es razonado, razonable y con vocación de futuro, destinado a ser mantenido con cierta continuidad con fundamento en razones jurídicas objetivas. Esto sería justamente lo que ocurre en el supuesto de la Sentencia impugnada, que modifica el criterio mantenido en una sentencia anterior mediante una fundamentación objetiva y razonable, con vocación de generalidad y estableciendo para el futuro aquella interpretación que, a criterio del órgano judicial, debe darse a la Ley Foral 12/1991, reguladora del proceso electoral en los concejos de Navarra, en relación con los supuestos de renuncia al cargo de presidente del concejo.

Tampoco cabría apreciar la vulneración de los derechos de participación política del art. 23 CE, que son derechos de configuración legal. Lo dispuesto en el art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 es claro y no necesita de interpretaciones complejas: si se renuncia a la presidencia del concejo, se produce una vacante en el cargo para ocuparla el vocal que le siga en el número de votos; sucesivamente, la adquisición por éste de la condición de presidente genera una vacante en la condición de vocal que, análogamente, deberá ser cubierta por el candidato con mayor número de votos entre aquellos que no accedieron originariamente a la condición de vocal. Es cierto que el cargo de presidente es renunciable, pero la Ley Foral, para evitar fraudes a la voluntad de los electores, ya ha previsto que esa renuncia sea de carácter abdicativo también de la condición de vocal, por eso se refiere al proceso de provisión de vacantes generada por la renuncia y, sobre todo, con ese mecanismo persigue que esa renuncia al cargo no obedezca a maniobras partidistas sino, efectivamente, al deseo del presidente de abandonar sus responsabilidades. La voluntad del legislador foral sería que ostente la presidencia del concejo aquel ciudadano que concurrió a las elecciones y obtuvo el mayor número de votos de entre todos los miembros del concejo, manteniéndose así la voluntad del cuerpo electoral.

En lo que se refiere a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por la ausencia de emplazamiento personal de los recurrentes, considera, tras recordar la doctrina constitucional sobre la cuestión, que los recurrentes, en su condición de miembros de la Junta del Concejo de Arlegui, tuvieron conocimiento

extraprocésal del recurso contencioso-administrativo, por lo que la indefensión que denuncian sería imputable a su propia falta de diligencia, puesto que prefirieron permanecer al margen del proceso.

Descarta asimismo la vulneración del art. 24.1 CE por la incongruencia omisiva que se achaca a la Sentencia de apelación, pues si bien en la primera instancia se planteó la eventual nulidad de las renunciaciones formuladas por los candidatos sucesivamente llamados a ostentar la presidencia del Concejo (porque dichas renunciaciones no se formularon por escrito), lo cierto es que en apelación no se discutió este extremo, quedando circunscrito el debate a las consecuencias que deben llevar aparejadas las sucesivas renunciaciones a la presidencia de los electos más votados en relación con su pretensión de continuar como vocales del Concejo.

9. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 9 de junio de 2014, en el que en el que, tras exponer los antecedentes de los que trae causa el asunto y los argumentos expuestos por los recurrentes, solicitó el otorgamiento del amparo, por las razones que seguidamente resumimos.

a) Rechaza en primer lugar la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión (art. 24.1 CE) por no haber sido emplazados los recurrentes en el proceso en que se ha dictado las resoluciones judiciales impugnadas, que han determinado su pérdida de la condición de vocales de la Junta del Concejo de Arlegui. Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, señala el Fiscal que no cabe hablar de indefensión material cuando los interesados tenían conocimiento extraprocésal del asunto, y por su propia pasividad o falta de diligencia no se personaron en el proceso pudiendo hacerlo. La parte demandada en el proceso *a quo* era el Concejo de Arlegui, que fue debidamente emplazado y se personó, por lo que, siendo los recurrentes en amparo miembros del Concejo, tuvieron conocimiento de todo ello.

b) Descarta asimismo el Ministerio Fiscal la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial (art. 24.1 CE) que los recurrentes imputan a la Sentencia de apelación por haber incurrido en incongruencia omisiva en los términos antes expuestos. Sostiene el Fiscal que no existe tal incongruencia, pues la Sentencia ha dado respuesta a la cuestión, desde el momento que entra analizar el contenido y alcance de la renuncia de los recurrentes a la presidencia del Concejo unida a su pretensión de conservar el cargo de vocal.

c) En cuanto a la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), por haberse apartado la Sentencia de apelación del criterio anteriormente establecido en la Sentencia de la misma Sala de 26 de enero de 2004 sobre el mismo problema, sostiene el Ministerio Fiscal que esta queja no fue sometida a la Sala de lo Contencioso-Administrativo en el incidente de nulidad que promovieron los recurrentes en amparo contra la Sentencia de apelación, por lo que no se cumple el requisito de invocar formalmente en el proceso la vulneración del derecho, tal como exige el art. 44.1 c) LOTC. En todo caso, considera el Ministerio Fiscal que la vulneración denunciada no se ha producido, pues la Sala expresa las razones y motivos por los cuales ha decidido cambiar su criterio respecto del alcance que debe darse a la renuncia al cargo de presidente de un concejo de Navarra, interpretando lo dispuesto al respecto en el art.15 f) de la Ley Foral 12/1991.

d) Finalmente examina el Fiscal la alegada vulneración de los derechos de participación política (art. 23.2 CE). Para el Fiscal la interpretación del art.15.3 de la Ley Foral 12/1991 que ha realizado el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su Sentencia de 21 de marzo de 2013, según la cual la renuncia al cargo de presidente de un concejo conlleva la pérdida de la condición de vocal, es contraria a la efectividad del derecho fundamental del art. 23.2 CE, en su manifestación de derecho a acceder y permanecer en condiciones de igualdad en el cargo público con los requisitos que señalen las leyes. Según el Fiscal, esta interpretación supone una afectación del resultado electoral, ya que implica que quien fue elegido con mayor número de votos no pueda permanecer en la junta del concejo como vocal. No permitir a quien renuncia al cargo del

presidente que pueda continuar como vocal de la junta del concejo equivale a desconocer el carácter de representante del cuerpo electoral que aquel tiene, siendo además el que más votos ha obtenido.

Por todo ello, el Ministerio Fiscal considera vulnerado el derecho de los recurrentes al acceso y permanencia en condiciones de igualdad en los cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE) y, en consecuencia, interesa que se les otorgue el amparo, declarando vulnerado el referido derecho y anulando las resoluciones judiciales impugnadas.

10. Por providencia de 3 de julio de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo año, acordando por ello no ser necesario proveer sobre la suspensión interesada.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de amparo es determinar si la decisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de anular la permanencia de los recurrentes como vocales en la Junta del Concejo de Arlegui, como consecuencia de su renuncia al cargo de presidente del Concejo, ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y a la participación política (art. 23 CE).

2. Con carácter previo al análisis de las vulneraciones denunciadas en este recurso de amparo debemos dar respuesta a las alegaciones que, sobre la concurrencia de diversas causas de inadmisibilidad, se han formulado por el Ministerio Fiscal y por la representación procesal de doña María Dolores Lizarraga Taberna, demandante en el proceso *a quo*.

a) En primer lugar, en relación con la queja relativa a la vulneración por las resoluciones impugnadas del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), razonan, tanto el Fiscal como la representación procesal de doña María Dolores Lizarraga, que concurre la causa de inadmisibilidad consistente en la falta de invocación en la vía judicial previa que exige el art. 44.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, el requisito exigido por el art. 44.1 c) LOTC no es mero formalismo retórico o inútil, ni una fórmula inocua. Tiene por finalidad, de un lado, que los órganos judiciales tengan oportunidad para pronunciarse sobre la violación, haciendo posible el restablecimiento del derecho constitucional por la jurisdicción ordinaria; de otro, preservar el carácter subsidiario del recurso de amparo, que resultaría desvirtuado si en el mismo se plantearan quejas sobre las que previamente, a través de las vías procesales oportunas, no se hubiera dado ocasión de pronunciarse a los órganos de la jurisdicción ordinaria correspondiente (SSTC 230/1987, de 18 de diciembre, FJ 2; 142/2000, de 29 de mayo, FJ 2; 222/2001, de 5 de noviembre, FJ 2; 133/2002, de 3 de junio, FJ 3; 29/2004, de 4 de marzo, FJ 2; y 130/2006, de 24 de abril, FJ 4, entre otras muchas).

En aplicación de la doctrina expuesta resulta que, en efecto, los demandantes de amparo no cumplieron con la carga exigida por el art. 44.1 c) LOTC de invocar en la vía judicial previa la vulneración del art. 14 CE tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello. El examen de las actuaciones pone de manifiesto que los demandantes de amparo no alegaron la lesión de su derecho a la igualdad en la aplicación de la ley en el momento procesal oportuno: el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto frente a la Sentencia de 21 de marzo de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, resolución a la que imputan en la demanda de amparo la vulneración del art. 14 CE, por el cambio de criterio —que los recurrentes estiman injustificado— con respecto a la anterior Sentencia de la misma

Sala de 26 de enero de 2004. En consecuencia, ha de apreciarse, respecto de este motivo de amparo, la concurrencia de la causa de inadmisibilidad establecida en los arts. 44.1 c) y 50.1 a) LOTC.

b) En segundo lugar, respecto de la queja relativa a la vulneración de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE, la representación procesal de doña María Dolores Lizarraga alega que concurre la misma causa de inadmisibilidad, pues esta concreta vulneración tampoco se habría alegado en la vía judicial previa, como exige el art. 44.1 c) LOTC, sino por primera vez ante este Tribunal.

En este punto, sin embargo, no cabe apreciar que concurra el óbice de inadmisibilidad alegado. Es cierto que en el suplico del incidente de nulidad sólo se alude a la vulneración de los derechos reconocidos en el art. 24 CE (por indefensión al no haber sido emplazados los demandantes de amparo en el proceso judicial y por incongruencia omisiva de la Sentencia de apelación); pero no lo es menos que en la fundamentación del incidente se alega que la interpretación mantenida por la Sentencia impugnada de lo dispuesto en el art. 15.3 de Ley Foral 12/1991 contradice la efectividad de los derechos reconocidos en el art. 23 CE.

3. Apreciada la inadmisibilidad de la queja relativa a la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), procede entrar en el examen de fondo de las restantes quejas que formulan los demandantes de amparo. Debemos comenzar nuestro análisis por las referidas a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), toda vez que la eventual estimación de cualquier queja fundada en la infracción del art. 24.1 CE entrañaría la retroacción de actuaciones, haciendo improcedente, por razones de subsidiariedad del recurso de amparo constitucional (SSTC 9/1992, de 16 de enero, FJ 1; 128/1998, de 16 de junio, FJ 2; y 215/1999, de 29 de noviembre, FJ 1), el examen de la queja referente a la vulneración de los derechos de participación política del art. 23 CE.

a) Como ha quedado expuesto, los recurrentes sostienen, en primer lugar, que han sufrido indefensión por no haber sido emplazados en ningún momento en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la vocal doña María Dolores Lizarraga contra los acuerdos adoptados por la Junta del Concejo de Arlegui el 11 de junio de 2011, falta de emplazamiento personal que les privó de la posibilidad de defender en el proceso sus derechos e intereses legítimos.

Respecto de los requisitos exigibles para que la falta de emplazamiento personal en un recurso contencioso-administrativo tenga relevancia constitucional, a los efectos del art. 24.1 CE, existe ya una consolidada doctrina de este Tribunal. Se viene exigiendo que la ausencia de emplazamiento personal «haya ocasionado una situación de indefensión real y efectiva del recurrente en amparo, lo que no ocurre cuando tiene conocimiento extraprocesal de la existencia del recurso contencioso-administrativo y, por su propia falta de diligencia, no se persona en el mismo. Hemos puesto de relieve también (por todas, STC 161/2001, de 5 de julio, FJ 3) que dicho conocimiento extraprocesal debe ser acreditado mediante prueba suficiente, lo que no excluye las reglas del criterio humano que rigen la prueba de presunciones, de manera que, como señalamos en la STC 26/1999, de 8 de marzo (FJ 5), basta al efecto con que del examen de las actuaciones pueda inferirse de manera suficiente y razonable tal conocimiento extraprocesal» (STC 73/2003, de 23 de abril, FJ 4).

En el presente supuesto los propios recurrentes en amparo reconocen que, en su calidad de miembros de la Junta del Concejo de Arlegui, que fue emplazado y se personó en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por doña María Dolores Lizarraga, tuvieron oportuno conocimiento de que se habían impugnado por esta vocal ante la jurisdicción contencioso-administrativa los acuerdos de la Junta del Concejo adoptados en la sesión plenaria de 11 de junio de 2011 que les afectaban. No es pues posible considerar que la falta de emplazamiento personal de los recurrentes en dicho proceso les haya producido indefensión material, que es la única que tiene relevancia constitucional; no puede apreciarse la misma cuando el interesado tenía conocimiento

extraprocesal del asunto y, por su propia pasividad o falta de diligencia, no se personó en el proceso pudiendo hacerlo (SSTC 152/1999, de 14 de septiembre, FJ 4; 62/2000, de 13 de marzo, FJ 3; 73/2003, de 23 de abril, FJ 4; 242/2012, de 17 de diciembre, FJ 3; y 76/2013, de 8 de abril, FJ 3, entre otras muchas). En consecuencia, debemos desestimar la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) basada en la falta de emplazamiento personal de los recurrentes en el proceso contencioso-administrativo.

b) Alegan asimismo los recurrentes la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque entienden que la Sentencia de apelación incurre en incongruencia omisiva, al estimar una petición subsidiaria de la apelante, en vez de acoger la inmediatamente anterior planteada en su recurso contencioso-administrativo; la nulidad de la renuncia al cargo de presidente por no haberla formulado por escrito, su estimación hubiera supuesto dejar sin efecto las renunciaciones a la presidencia pero conduciría a la permanencia de los recurrentes en amparo como vocales de la Junta del Concejo.

Una resolución judicial incurre en incongruencia omisiva «cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución» (STC 25/2012, de 27 de febrero, FJ 3).

Pues bien, en el presente caso no es posible considerar que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictada en apelación haya incurrido en incongruencia omisiva, pues no ha dejado sin resolver ninguna de las pretensiones planteadas en el recurso de apelación. Es cierto que en primera instancia la demandante, tras interesar la anulación de la constitución de la mesa de edad, solicitó como segunda pretensión la nulidad de la renuncia a la presidencia, por formularse verbalmente, en vez de por escrito (interesando como última pretensión que se anulase la permanencia de los renunciados como vocales de la Junta del Concejo). Esta concreta pretensión no fue sin embargo suscitada de nuevo en el recurso de apelación, donde lo que se solicita es que se anule la permanencia de los ahora demandantes en amparo como vocales en la Junta del Concejo. No hay, por tanto, incongruencia, pues no estamos propiamente ante una falta de pronunciamiento ni ante una desviación entre el objeto de lo pretendido por la parte y lo resuelto por el órgano judicial (por todas, SSTC 165/2008, de 15 de diciembre, FJ 2; 91/2010, de 15 de noviembre, FJ 5; 25/2012, de 27 de febrero, FJ 3; y 32/2013, de 11 de febrero, FJ 3). La Sentencia impugnada se pronuncia expresamente sobre todas las cuestiones que se le sometieron por las partes en apelación, por lo que también debe ser rechazada la queja sobre vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) basada en este motivo.

4. Una vez que hemos descartado la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), procede examinar la alegada lesión de los derechos de participación política reconocidos en el art. 23 CE, que los recurrentes imputan a la Sentencia dictada en apelación el 21 de marzo de 2013 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que los desposee de su condición de Vocales en la Junta del Concejo de Arlegui por haber renunciado al cargo de Presidente. Consideran en consecuencia que la Sentencia impugnada lesiona los citados derechos.

Como este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones, existe una directa conexión entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE): «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político

se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; y 169/2009, de 9 de julio, FJ 2).

Es también doctrina reiterada de este Tribunal que el art. 23.2 CE garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, así como que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. Esta faceta del derecho fundamental hace que lo hayamos definido como un derecho de configuración legal, en el sentido de que corresponde primeramente a las leyes fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos (por todas, SSTC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4; 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; y 169/2009, de 9 de julio, FJ 2). Así pues, una de las características del derecho garantizado en el art. 23.2 CE es «el amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio de tal derecho, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso y la permanencia en tales cargos públicos. Resulta, en efecto, del art. 23.2 CE que el derecho a ser elegido se adquiere con los requisitos que señalen las Leyes, 'de manera que no puede afirmarse que del precepto, en sí sólo considerado, derive la exigencia de un determinado sistema electoral o, dentro de lo que un sistema electoral abarca, de un determinado mecanismo para la atribución de los cargos públicos representativos objeto de elección, en función de los votos que en la misma se emiten' (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4). El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, si bien su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y, de otra, cuando se trata de cargos públicos de carácter representativo, la necesidad de salvaguardar su naturaleza [SSTC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2; 185/1999, de 11 de octubre, FJ 4 a); 154/2003, de 17 de julio, FJ 6 a)].» (STC 135/2004, de 5 de agosto, FJ 4).

Por otra parte, aunque el principio de igualdad es ciertamente un elemento esencial del derecho al acceso a —y permanencia en— los cargos de representación política, este no agota ahí su contenido. Condicionado su ejercicio a los requisitos que señalen las leyes, resulta obligado, desde la perspectiva del derecho de sufragio pasivo, «asegurar que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes, satisfaciéndose, por tanto, dicho derecho siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos» (STC 135/2004, FJ 4).

Finalmente, ha de recordarse que nuestra labor de enjuiciamiento no puede circunscribirse en este caso a la mera constatación de la razonabilidad de la interpretación de la legislación electoral navarra efectuada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. El recurso de amparo planteado está, ante todo, al servicio de la preservación y protección de derecho fundamental de participación política garantizado por el art. 23.2 CE. La determinación de si el mismo ha sido o no respetado requiere por nuestra parte de una indagación de carácter sustantivo, que no se cumple, por tanto, con el simple reconocimiento de la razonable interpretación que puedan exhibir las resoluciones judiciales impugnadas; nos exige determinar si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo *secundum Constitutionem* y, en particular, si la aplicación de esa legalidad ha podido afectar a la integridad del derecho fundamental aquí comprometido (entre otras muchas, SSTC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2; 26/1990, de 19 de febrero, FJ 4; 131/1990, de 16 de julio, FJ 2; 80/2002, de 8 de abril, FJ 4; 153/2003, de 17 de julio, FJ 5; y 105/2012, de 11 de mayo, FJ 9).

5. La Ley Foral 12/1991, de 16 marzo, reguladora del proceso electoral en los concejos de Navarra, establece en su art. 1 que el gobierno y administración de los concejos de Navarra se realizará en régimen de concejo abierto cuando la población de derecho esté comprendida entre 16 y 50 habitantes y por una junta cuando exceda de 50

habitantes, como ocurre en el caso del Concejo de Arlegui. Las juntas referidas estarán compuestas por un presidente y cuatro vocales. Los presidentes y vocales de las juntas serán elegidos por sistema mayoritario. Cada elector podrá dar su voto a un máximo de cuatro candidatos, y será proclamado presidente electo el candidato que obtenga mayor número de votos y vocales los cuatro candidatos que, tras el presidente, obtengan mayor número de votos.

Por otra parte, en lo que interesa al presente proceso de amparo, el art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 determina que «el Presidente y los Vocales de las Juntas concejiles son elegidos y proclamados electos de acuerdo con el procedimiento establecido para la elección de los Concejales en los municipios con población comprendida entre 100 y 250 habitantes, con sujeción a las siguientes normas: ... "e) En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia del Presidente, la vacante será atribuida al Vocal que le haya seguido en votos, procediéndose en igual forma para la atribución de las sucesivas vacantes"; y f) en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Vocal, o de adquisición por éste de la condición de Presidente, la vacante será atribuida al candidato siguiente que más votos haya obtenido, procediéndose de igual forma para la atribución de las sucesivas vacantes.»

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su Sentencia de 26 de enero de 2004, que resolvió también sobre una renuncia a la presidencia en el Concejo de Arlegui, interpretó la normativa reproducida entendiendo que «si la renuncia del Presidente lo es sólo a la Presidencia, sin renunciar a su condición de Vocal, la vacante de Presidente será atribuida al Vocal que le haya seguido en votos, sin que sea necesario realizar ningún acto posterior, al no quedar vacante la plaza de Vocal».

La misma Sala en su Sentencia de 21 de marzo de 2013, aquí impugnada, y que resuelve igualmente sobre los efectos de la renuncia a la presidencia en el Concejo de Arlegui, reconsidera el criterio mantenido en su Sentencia de 2004. Fundamenta su decisión de anular la permanencia de los recurrentes como vocales en la Junta del Concejo de Arlegui en una interpretación de lo dispuesto en el art. 15.3, apartados e) y f), de la Ley Foral 12/1991, conforme a la cual la renuncia al cargo de presidente del concejo tiene carácter abdicativo, no traslativo, por lo que estima que se extiende a la condición de vocal en la junta del concejo, porque la adquisición por parte de un vocal de la condición de presidente de la junta supone llamar para su sustitución como tal al candidato siguiente que más votos haya obtenido.

De acuerdo con la doctrina constitucional antes citada, debemos analizar si la interpretación realizada en la Sentencia impugnada en amparo del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 resulta o no conforme con el derecho de participación política reconocido en el art. 23.2 CE. Conforme a las razones que seguidamente pasamos a exponer, este Tribunal considera que el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha efectuado en la Sentencia impugnada una interpretación del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 que resulta contraria al art. 23.2, por cuanto no ha ponderado debidamente la afectación del derecho de participación política de los cargos públicos representativos que dicho precepto constitucional garantiza, lo que debe conducir al otorgamiento del amparo.

La interpretación de Ley Foral 12/1991 conforme al art. 23.2 CE debe asegurar que accedan al cargo público (de presidente y vocales de la junta del concejo) aquellos candidatos que los electores navarros hayan elegido como sus representantes, satisfaciéndose, por tanto, el derecho garantizado por el referido precepto constitucional «siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos» (STC 135/2004, FJ 4), como ya se dijo.

En un sistema electoral como el previsto en la Ley Foral 12/1991, en el que los presidentes y vocales de las juntas de concejo son elegidos por un sistema mayoritario con listas abiertas (arts. 1.4 y 15), lo dispuesto en los apartados e) y f) del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 ha de entenderse en el sentido de que sólo se prevé que se genere una vacante en la junta del concejo cuando la adquisición por un vocal de la condición de presidente se produzca como consecuencia de que quien ostente (o le corresponda

ostentar) el cargo de presidente, por ser el electo que más votos ha obtenido, renuncie también al cargo de vocal en la junta. No se produce tal vacante cuando la renuncia sea exclusivamente al cargo de presidente y se manifieste de modo expreso por quien la efectúa su voluntad de permanecer en la junta del concejo como vocal. Interpretado así lo previsto en el art. 15.3, apartados e) y f), de Ley Foral 12/1991, se asegura que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y sus representantes, salvaguardándose la naturaleza representativa de las juntas concejiles de Navarra.

Un entendimiento distinto del precepto legal como el mantenido en la Sentencia impugnada, conforme al cual la renuncia al cargo de presidente conlleva la renuncia a la condición de vocal en la junta del concejo, supone una interpretación lesiva del derecho de participación política del candidato electo, que se ve desposeído de su condición de vocal; además puede dar lugar a que se produzcan variaciones indeseables del resultado electoral. Dado que el procedimiento de sustitución de los electos en los concejos se realiza en atención al número de votos obtenidos por los candidatos individuales, de manera que producida una vacante se adjudica al candidato siguiente que más votos haya obtenido con independencia del partido, coalición o agrupación electoral al que pertenezca el renunciante o el sustituto.

Si quien renuncia a la presidencia debe ser sustituido por el sexto candidato o sucesivos que más votos hayan obtenido en la concreta elección, ello supone que aquel en quien los electores del concejo habían depositado su confianza no pueda permanecer como representante en la junta del concejo por haber renunciado a la Presidencia. Incluso puede suceder que quien le sustituya como vocal en la junta pertenezca a una candidatura distinta, con lo que no estaría conformada la junta por los candidatos que más votos hubieran obtenido, como exige la propia Ley Foral 12/1991 (arts. 1.4 y 15.3). Se frustra así la exigencia, consustancial al contenido esencial del derecho de sufragio pasivo, de «que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos», asegurando «que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes» (STC 135/2004, FJ 4).

Por tanto, se debe realizar una interpretación del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 que sea respetuosa con el derecho proclamado en el art. 23.2 CE, permitiendo que se mantengan como vocales en la junta del concejo aquellos electos más votados por los electores y aquellas candidaturas que más votos hayan obtenido, sin que tal resultado electoral pueda verse afectado por la renuncia al cargo del presidente cuando los renunciantes manifiestan expresamente su voluntad de continuar como vocales, en representación del cuerpo electoral.

Lo expuesto conduce al otorgamiento del amparo solicitado, al entender que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.2 CE. Para el restablecimiento de los recurrentes en la integridad de su derecho [art. 55.1 c) LOTC] bastará con declarar la nulidad de la Sentencia y el Auto impugnados, dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el recurso de apelación núm. 788-2012, lo que comporta la consiguiente firmeza de la Sentencia dictada el 5 de septiembre de 2012 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona.

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 recurso de amparo interpuesto por don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho de los demandantes de amparo al acceso y permanencia en los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

2.º Restablecerles en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad de la Sentencia de 21 de marzo de 2013 y del Auto de 2 de octubre de 2013, dictados en el recurso de apelación núm. 788-2012 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

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

Dada en Madrid, a siete de julio de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Firmado y rubricado.