

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**18517** *Sala Primera. Sentencia 162/2011, de 2 de noviembre de 2011. Recurso de amparo electoral 5874-2011. Promovido por el partido político Unificación Comunista de España en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander que confirmó la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Cantabria para las elecciones generales de 2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: no proclamación de la candidatura presentada por un partido político al que se le negó la posibilidad de subsanar la insuficiencia del número de firmas de electores legalmente establecido.*

La Sala Primera compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5874-2011, planteado por el partido político Unificación Comunista de España contra la resolución de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Cantabria, confirmada por la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander. Ha formulado alegaciones el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. El día 29 de octubre de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal recurso de amparo electoral planteado por el partido político Unificación Comunista de España contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

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

a) El partido político Unificación Comunista de España presentó su candidatura para concurrir a las elecciones generales ante la Junta Electoral Provincial de Cantabria. La junta electoral, al comprobar que el número de firmas válidas aportadas no superaban las legalmente requeridas, otorgó al representante de esta candidatura un plazo de cuarenta y ocho horas para que subsanara los defectos en los que había incurrido. En este acuerdo la Junta Electoral Provincial de Cantabria señaló que, de conformidad con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre, «pueden ser objeto de subsanación los errores o inexactitudes de los avales presentados, no siendo subsanable ni la insuficiencia ni la ausencia de avales», indicando, además, que «no es posible en el trámite de subsanación de candidaturas presentar nuevos avales no aportados con anterioridad al momento de presentar la candidatura». Dentro del plazo otorgado el representante de la candidatura presentó nuevos avales. La Junta Electoral Provincial de Cantabria, el 24 de octubre de 2011, acordó no proclamar la candidatura del partido

Unificación Comunista de España al no tener por subsanado el defecto de la insuficiencia de firmas mediante la presentación de nuevos avales.

b) Contra esta resolución se interpuso recurso contencioso-administrativo. Este recurso fue desestimado por Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander. En esta Sentencia, tras hacer una referencia al objeto y características del proceso contencioso-electoral, se afirma que, aunque los términos de la instrucción dictada por la Junta Electoral Central 7-2011, de 15 de septiembre de 2011, en cuanto a lo que debe entenderse por subsanación, son ambiguos, este trámite sólo puede tener por objeto permitir a la parte «la corrección de deficiencias o errores en que pudiera haber incurrido en el cumplimiento del trámite», pero tales deficiencias se entienden formales y no de fondo, es decir, se pretende permitir la corrección de errores de forma o la omisión de documentos de acreditación de requisitos exigidos, pero no la omisión en el cumplimiento de trámites preclusivos o la aportación de documentos relativos al fondo. En el caso analizado, afirma la Sentencia impugnada, en el trámite concedido al recurrente a la vista de las deficiencias en los avales, se pretendía darle la oportunidad de subsanar esos déficits en los propios avales presentados siempre que ello fuera posible, pero no se trataba de un trámite para subsanar la falta de aportación del número de avales con otros nuevos y distintos; otra interpretación, según se sostiene en la Sentencia impugnada, dejaría vacío de contenido el plazo para presentar las candidaturas, plazo que, a tenor de lo previsto, en el art. 119 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) es improrrogable.

Las consideraciones anteriores llevan al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander a desestimar el recurso.

3. El partido Unificación Comunista de España alega en la demanda de amparo la lesión del principio de igualdad (art. 14 CE), la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), y de su derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23 CE).

El partido recurrente considera que la Junta Electoral Central, al adoptar en la resolución de 20 de octubre de 2011 un criterio contrario al sostenido en la instrucción 7-2011, de 15 de septiembre, ha vulnerado el art. 14 CE. Según sostiene el recurrente, la instrucción 7-2011 permitía subsanar la insuficiencia de avales y la resolución de 20 de octubre, considera, por el contrario, que la insuficiencia de firmas no puede subsanarse mediante nuevos avales. Se aduce en la demanda de amparo que esta diferencia de criterio ha dado lugar a que las juntas electorales provinciales hayan dispensado un trato distinto entre los días 15 de septiembre al 20 de octubre, pues durante este tiempo han considerado que la insuficiencia de avales era un defecto subsanable en virtud de lo dispuesto en la instrucción 7-2011 de la Junta Electoral Central, y con posterioridad a esta fecha, al adoptar el criterio establecido en la resolución del 20 de octubre del Presidente de la Junta Electoral Central, que considera que la insuficiencia de avales no puede ser subsanada mediante nuevos avales, siguieron el criterio contrario.

También se alega la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho, ya que esta misma formación política, en supuestos similares, ha obtenido resoluciones judiciales contradictorias.

Junto a ello se aduce, además, la vulneración del art. 23 y 24 CE. Entiende el partido recurrente, que al no permitirse la subsanación de la insuficiencia de avales se ha efectuado una interpretación restrictiva del art. 47.2 LOREG que lesiona el derecho fundamental que garantiza el derecho fundamental que consagra el art. 23 CE. Interpretación que, se considera también contraria al art. 24 CE; vulneración que se fundamenta en «la contradicción de la norma resuelta por la Junta Central» (*sic*).

Por otra parte, en el hecho noveno de la demanda de amparo se sostiene que la modificación del art. 169.3 LOREG realizada por la Ley Orgánica 2/2011 es de dudosa constitucionalidad «al restringir el derecho a la participación electoral de determinadas formaciones políticas, cuestión que deberá resolver este Tribunal en este proceso electoral».

4. Por providencia de la Sala Primera de 31 de octubre de 2011, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.2 y 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) se acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo, recabar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander las actuaciones correspondientes, que fueron remitidas a este Tribunal, y dar vista al Ministerio Fiscal para que en el plazo de un día formulase las alegaciones pertinentes.

5. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 31 de octubre de 2011. Entiende el Fiscal que, de acuerdo con la doctrina constitucional sobre la subsanación de las irregularidades en la presentación de las candidaturas, ha de seguirse, dentro del marco legalmente establecido, el criterio antiformalista que favorezca la subsanación de aquellos defectos que permitan un mejor y más eficaz ejercicio del derecho y, en este caso, la interpretación más favorable al derecho fundamental que consagra el art. 23.2 CE es aquella que permite subsanar la insuficiencia de avales mediante la aportación de nuevas firmas.

En relación con la queja por la que se aduce la vulneración del principio de igualdad considera el Ministerio Fiscal que esta queja debe reconducirse a la vulneración del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, pues, a su juicio, «es esencial al mismo la igualdad que proclama para el acceso a los cargos públicos».

Las consideraciones anteriores llevan al Fiscal a entender que la Administración electoral, al no permitir subsanar la insuficiencia de avales, ha lesionado el derecho que consagra el art. 23.2 CE.

En relación con la pretendida inconstitucionalidad del art. 169.3 LOREG, sostiene, en cambio, que en atención a los motivos y finalidad que tiene la exigencia legal que obliga a los partidos políticos que carecen de representación parlamentaria a obtener un determinado número de firmas que avalen las candidaturas que quieran presentar (garantizar que el partido tiene un mínimo de representatividad social o apoyo de una parte del electorado y evitar prácticas que perjudiquen la seriedad del sistema electoral) ha de considerarse acorde con el derecho del art. 23 CE.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en el presente recurso de amparo electoral la resolución de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Cantabria por la que se acordó no proclamar la candidatura del partido Unificación Comunista de España (UCE) y la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander que confirmó esta resolución.

Aduce el partido recurrente que las resoluciones impugnadas vulneran los arts. 14, 23 y 24 CE. La vulneración del art. 14 CE se la imputa, en primer lugar, a la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, pues considera que esta resolución resuelve la cuestión relativa a la posibilidad de subsanar la insuficiencia de avales de modo contrario a como lo había resuelto la instrucción de la propia Junta Electoral Central 7/2011, de 15 de septiembre. Junto a ello aduce también la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho, pues considera que, al haber recibido por parte de los órganos judiciales respuestas distintas en asuntos similares se ha vulnerado este derecho fundamental. Por otra parte alega que, al no permitírsele subsanar el defecto de la insuficiencia de avales, se ha vulnerado su derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Por último, en la demanda de amparo se sostiene que el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) es «de dudosa constitucionalidad al restringir el derecho a la participación electoral de determinadas formaciones políticas», cuestión esta que también considera que debe ser resuelta por este Tribunal.

El Ministerio Fiscal interesa el otorgamiento del amparo al entender que, al no haberse permitido a la formación política recurrente la subsanación de la insuficiencia de avales, se ha vulnerado el derecho que consagra el art. 23.2 CE.

2. Debe señalarse en primer lugar que, aunque el recurrente parece impugnar a través de este recurso de amparo electoral, no sólo la resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre pasado y la Sentencia que la confirma, sino también la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, el objeto de este amparo no puede comprender esta última resolución, ya que su impugnación no puede efectuarse a través del recurso de amparo electoral. Como señalamos en la STC 112/2007, de 10 de mayo, FJ 2, «[l]a “modalidad específica de recurso de amparo” (SSTC 71/1986, de 31 de mayo, y 1/1988, de 13 de enero) que articuló la Ley Orgánica de régimen electoral general, se prevé, de modo expreso, como cauce de amparo frente a las resoluciones de las que conoció o que dictaron los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en recursos frente a la proclamación de candidaturas y candidatos (art. 49.3 y 4 LOREG) o también, por vía de remisión explícita, frente a las resoluciones dictadas por la Sala del Tribunal Supremo regulada en el art. 61 LOPJ cuando de lo que se trata es de recurrir frente a la proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores a que se refiere el art. 44.4 de la propia Ley Orgánica del régimen electoral general (es decir, conforme a este último precepto, aquéllas que vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido)», por lo que, con independencia de otras consideraciones, es claro que, al no tener por objeto directo la referida resolución del Presidente de la Junta Electoral Central la proclamación de candidaturas, no puede ser objeto de un recurso de amparo electoral y por esta razón no van a ser objeto de examen las alegaciones que se refieren a las infracciones constitucionales que se imputan a esta resolución, sin perjuicio de las conclusiones que la Junta Electoral Central pueda extraer de lo aquí se señala.

3. Alega, en primer lugar, el partido recurrente la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación judicial del Derecho al haber obtenido resoluciones judiciales contradictorias en asuntos similares. Esta queja no puede prosperar, pues para que se aprecie esta infracción constitucional es preciso, entre otros requisitos, que las resoluciones judiciales que se aducen como término de comparación hayan sido dictadas por el mismo órgano judicial (entre otras muchas, STC 38/2011, de 28 de marzo, FJ 6) y las resoluciones aportadas en este recurso de amparo han sido dictadas por órganos judiciales distintos de aquel que dictó la Sentencia con la que pretende efectuarse el juicio de igualdad.

4. Se aduce también por el partido recurrente la vulneración de los derechos que consagran los arts. 23 y 24 CE. Según se sostiene en la demanda de amparo, al no considerar subsanable la insuficiencia de avales, tanto la resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria como la Sentencia que la confirmó han efectuado una interpretación restrictiva del art. 47.2 LOREG que lesiona los referidos derechos fundamentales. Debe advertirse que la queja relativa al art. 24 CE carece de sustantividad propia, constituyendo una argumentación complementaria a la alegación referida al art. 23.2, que pasamos a analizar.

En relación con la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral existe una consolidada doctrina constitucional que sostiene que, en principio, los errores e irregularidades cometidos en la presentación de las candidaturas son subsanables y, en consecuencia, las Juntas electorales han de ofrecer la oportunidad de que los defectos en los que incurran las candidaturas puedan ser corregidos (entre otras, SSTC 96/2007, de 8 de mayo, FJ 5 y 115/2007, de 10 de mayo, FJ 4).

Esta doctrina se fundamenta en que el legislador, al configurar un trámite específico de subsanación (art. 47.2 LOREG) ha establecido una garantía del derecho de sufragio pasivo que comporta el deber de la Administración electoral de poner de manifiesto a los interesados la existencia de irregularidades en las candidaturas para que en el plazo legalmente previsto puedan ser subsanadas. Como sostuvimos en la STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3, la Ley Orgánica de régimen electoral general, al establecer este trámite de

subsanación de las candidaturas que incurran en irregularidades, pretende que la Administración electoral, mediante un examen de oficio de las candidaturas, pueda advertir de los defectos que fuesen apreciables en los escritos de presentación de los candidatos, pues en «este específico procedimiento, no ha querido la Ley dejar la suerte de las candidaturas a merced de la sola diligencia o de la información bastante de quienes la integran o representan, introduciendo un deber de examen de oficio para la Administración que, al operar como garantía del derecho, no puede ser desconocido sin daño para éste» (STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3).

Por ello hemos declarado que el incumplimiento de este deber supone ignorar una garantía dispuesta en la ley para la efectividad del derecho de sufragio pasivo, «que resultará así afectado negativamente» (STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3).

5. Por otra parte hemos afirmado que, para determinar qué defectos son subsanables, no cabe distinguir entre simples «irregularidades» y «defectos sustantivos» o esenciales, pues esta distinción no sólo no cuenta con base legal alguna, sino que «resulta contradicha por la permisón que la propia Ley hace (art. 48.1 LOREG) de la modificación de candidaturas a resultas de subsanación y desconoce, por lo demás, el principio interpretativo según el cual la legalidad aplicable ha de ser entendida en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental» (STC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6).

Esta doctrina ha llevado al Tribunal a considerar defectos subsanables las candidaturas incompletas o que incurran en otro tipo de defectos. En concreto, hemos entendido que era subsanable la falta de designación de tres candidatos suplentes cuando esta exigencia era obligatoria (STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 4) y la no inclusión de algunos de los candidatos que la componen (STC 113/1991, de 20 mayo, FJ 3), incluso aunque sólo incluyera a uno de ellos (STC 84/2003, de 8 de mayo, FJ 5). De igual manera hemos sostenido que la exclusión de uno de los candidatos de la lista por no reunir los requisitos para poder ostentar esta condición no puede conllevar la no proclamación de la candidatura por incompleta sin haber otorgado plazo de subsanación para corregir esta irregularidad (STC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6). Y también hemos considerado defecto subsanable el incumplimiento de la exigencia que establece el art. 44 bis LOREG —la composición equilibrada entre hombres y mujeres de las candidaturas— (SSTC 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6 y 115/2007, 10 de mayo, FJ 5).

6. Como se ha expuesto en los antecedentes, en el presente caso, la junta electoral no tomó en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable.

Pero tal conclusión se aparta de la doctrina constitucional a la que se acaba de hacer referencia. La insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido. Como antes se ha señalado, es doctrina constitucional reiterada que las irregularidades o defectos en los que incurran las candidaturas electorales son subsanables «siempre, claro está, que ello sea materialmente factible» (por todas, STC 115/2007, de 10 de mayo, FJ 4).

Y en este caso no cabe la menor duda de que por la naturaleza del defecto apreciado su subsanación es materialmente posible, pues basta con presentar nuevas firmas que permitan alcanzar el número de avales exigido legalmente para que este defecto se corrija. Debe señalarse, por otra parte, que de la regulación legal no se deriva que las firmas requeridas deban obtenerse en todo caso con anterioridad a la fecha límite de presentación de candidaturas, es decir, que después de la misma esté impedida la recogida de firmas en trámite de subsanación. Esa interpretación impeditiva de la posterior recogida de avales tampoco constituye una exigencia de otros principios o

valores constitucionales que pudieran verse afectados. Es más, deducir de la norma esta consecuencia vulneraría el principio jurídico que exige que la legalidad aplicable sea entendida en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental (STC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6).

Por todo ello debemos concluir que la Junta Electoral Provincial de Cantabria, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado por lo que acabamos de decir) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender que la insuficiencia de avales no era un requisito subsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

7. Por último debe señalarse que no procede entrar a examinar la queja por la que parece solicitarse del Tribunal que se pronuncie sobre la constitucionalidad del requisito establecido en el art. 169.3 LOREG que exige a los partidos políticos que no hubieran obtenido representación parlamentaria en las elecciones anteriores avalar las candidaturas que presenten con un determinado número de firmas, pues en relación con esta alegación el recurrente no ha cumplido la carga de argumentar la inconstitucionalidad denunciada. Este Tribunal ha señalado reiteradamente que «no le corresponde reconstruir de oficio la demanda supliendo las inexistentes razones de las partes, al ser una carga de quien impetra el amparo constitucional no solamente la de abrir la vía para que la jurisdicción constitucional pueda pronunciarse, sino también la de proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar y que se integra en el deber de colaborar con la justicia del Tribunal Constitucional» (entre otras muchas STC 73/2003, de 23 de abril, FJ 3). No obstante, es de añadir que esta Sala se ha pronunciado sobre esta cuestión en la STC 163/2011, de esta misma fecha, en la que hemos considerado que no es contraria a la Constitución la referida exigencia.

#### FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el partido Unificación Comunista de España y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2.º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura del partido Unificación Comunista de España en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander, dictada en el recurso contencioso-electoral núm. 638-2011.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre de 2011 para que por dicha junta electoral se admita la subsanación mediante la aportación de avales y previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del partido Unificación Comunista de España.

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

Dada en Madrid, a dos de noviembre de dos mil once.—Pascual Sala Sánchez.—Javier Delgado Barrio.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.