

mado de la acusación y a la defensa, al imposibilitar su reparación accediendo a la extradición solicitada.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que se han vulnerado los derechos del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión y al proceso con todas las garantías.

2.º Restablecerle en su derecho lesionado y, a tal efecto, anular los Autos del Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 17 de junio, 5 y 23 de noviembre de 1998, y el Auto de 14 de abril de 1998 de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictarse el Auto de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional a fin de que dicte nueva resolución fundada en Derecho.

4.º Desestimar la demanda en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a cuatro de agosto de mil novecientos noventa y nueve.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmados y rubricados.

18113 *Sala Segunda. Sentencia 148/1999, de 4 de agosto de 1999. Recurso de amparo electoral 3.186/99. Contra Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que anuló las elecciones celebradas en el municipio de Valdeconcha. Vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos: Las irregularidades en el censo electoral desbordan el objeto del proceso contencioso electoral.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carles Viver Pi-Sunyer, Presidente; don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Tomás S. Vives Antón, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 3.186/99, promovido por la coalición electoral P.S.O.E.-Progresistas, representada por el Procurador don Juan Ignacio de Noriega Arquer y asistida por el Abogado don José Ramón Codina Valcerdú, contra la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 16 de julio de 1999 (recurso núm. 487/99), que anuló las elecciones celebradas en el municipio de Valdeconcha. Han intervenido

el Ministerio Fiscal y el Partido Popular y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 20 de julio de 1999, la coalición electoral P.S.O.E.-Progresistas, representada por el Procurador don José Ignacio de Noriega Arquer, interpuso recurso de amparo electoral contra la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 16 de julio de 1999 (recurso núm. 487/99) por presunta vulneración del art. 23 C.E. (párrafos 1.º y 2.º).

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

a) Previamente al inicio del proceso electoral de junio de 1999 en el municipio de Valdeconcha (Guadalajara) el censo era de 68 electores. En el mes de febrero de 1999 (concretamente el día 22) se empadronaron en dicho municipio 69 personas.

b) Una vez expuestas las listas electorales [art. 39.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante L.O.R.E.G.)], estas personas, al no figurar en el censo por haberse empadronado apenas unos días antes, formularon 69 reclamaciones al amparo del art. 39.3 de la misma Ley. La oficina del censo las estimó, en virtud de unos Acuerdos de la Junta Electoral Central de 1991 y de 1995. De este modo, el censo aumentó hasta el número de 137 electores. Las rectificaciones al censo se expusieron y se notificaron tal y como prevé el art. 39.4 L.O.R.E.G.

c) El Partido Popular, ante lo que consideraba eran irregularidades en la formación del censo, presentó el 26 de mayo de 1999 ante la Junta Electoral de Zona un escrito denunciando los hechos (irregular formación del censo al haberse incluido como consecuencia de las 69 reclamaciones a personas que, pese a figurar formalmente como empadronadas, no residen habitualmente en el municipio) y solicitando la suspensión de las elecciones, y subsidiariamente su celebración con arreglo al censo purgado de los electores indebidamente empadronados y en todo caso el traslado de la denuncia al Juzgado de Guardia, por si los hechos fuesen constitutivos de delito electoral, solicitando asimismo la práctica de diversas diligencias probatorias, tendentes al esclarecimiento de los hechos.

d) La Junta Electoral de Zona se declaró incompetente para conocer de tales hechos y dio traslado del escrito a la Junta Electoral Central, quien a su vez lo remitió para informe a la Oficina del Censo Electoral

e) Celebrada la votación para las elecciones municipales el día 13 de junio de 1999, con el resultado de 67 votos para la coalición hoy demandante de amparo (P.S.O.E.-Progresistas) y 53 para el Partido Popular, éste presentó reclamación en la Mesa.

f) El día 16 del mismo mes y año, la Junta Electoral de Zona procedió al escrutinio general que ratificó dicho resultado, formalizando el Partido Popular reclamación en el acta de la sesión de escrutinio (art. 108.2 L.O.R.E.G.) basada en las referidas irregularidades censales y solicitando la anulación de las elecciones en el municipio.

g) La Junta Electoral de Zona dictó resolución declarándose incompetente para resolver la reclamación, en vista de lo cual el Partido Popular interpuso el 18 de junio de 1999 recurso ante la Junta Electoral Central (art. 108.3 L.O.R.E.G.). Ésta lo desestimó mediante Acuerdo de 23 de junio de 1999, por considerar que el recurso previsto en dicho precepto no permite plantear más cuestiones que las referidas a reclamaciones sobre los escru-

tinios provisionales realizados por las Mesas y generales realizados por la Junta Electoral de Zona.

h) A continuación, la Junta Electoral de Zona procedió a la proclamación de candidatos electos y frente a esta resolución el Partido Popular interpuso recurso contencioso-electoral (art. 109 L.O.R.E.G.) ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

i) El recurso fue resuelto por la Sala, interpretando que el hecho de no haber interpuesto en su momento el partido recurrente las correspondientes reclamaciones (art. 39.3 L.O.R.E.G.) y el posterior recurso ante el Juzgado de Primera Instancia (art. 40 L.O.R.E.G.) no era obstáculo a su admisión y, entrando a examinar las presuntas irregularidades, dictó Sentencia estimatoria. Por consiguiente, se anuló la votación en el municipio, por considerar que efectivamente habían existido las irregularidades denunciadas (según la Sentencia, «empadronamientos de conveniencia» de 69 personas que no residían efectivamente en el municipio y que habían hecho en su mayor parte constar como domicilio el del Alcalde —perteneciente al partido que resultó vencedor en las elecciones y que hoy solicita el amparo— y el del Juez de Paz, cuñado de éste) y se ordenó la repetición de la votación con arreglo a un censo del que estarían excluidos los ciudadanos fraudulentamente empadronados en febrero y que presentaron las 69 reclamaciones. Asimismo, se ordenó deducir testimonio de particulares al Juzgado de Instrucción, por si las irregularidades verificadas pudiesen ser constitutivas de delito electoral.

3. La coalición P.S.O.E.-Progresistas, que actuó como codemandada en el pleito contencioso-electoral entablado ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, interpone la presente demanda de amparo prevista en el art. 114.2 L.O.R.E.G. por vulneración del art. 23 (párrafos 1.º y 2.º) C.E., alegando que la Sentencia habría admitido, y estimado, un recurso contencioso-electoral referido a una cuestión completamente ajena a ese cauce procesal. En efecto, sostiene en su demanda que por medio del recurso contencioso-electoral previsto en el art. 109 L.O.R.E.G. no pueden plantearse cuestiones como la regularidad o no del censo, que tienen un procedimiento específico de verificación (las reclamaciones del art. 39.3 L.O.R.E.G. y los recursos ante la jurisdicción civil del art. 40 de la misma Ley). Una vez finalizado el proceso electoral la fiscalización judicial en vía contencioso-administrativa se ha de referir a la proclamación de candidatos electos y no a una fase anterior a la votación y con un cauce *ad hoc* de garantía (cauce que, al no haberse utilizado en su momento, convertiría en firme el acto administrativo de la oficina censal admitiendo las 69 reclamaciones). Además, al haber estimado la Sala el recurso y por tanto al haber entrado a conocer cuestiones censales invadiría, según la recurrente, competencias jurisdiccionales que la Ley otorga en exclusiva a los Jueces de Primera Instancia.

Por ello, a juicio de la coalición hoy demandante de amparo, la Sentencia habría desnaturalizado el recurso contencioso-electoral, y al estimar la pretensión del partido recurrente en instancia, habría vulnerado el derecho de los ciudadanos a la participación en asuntos públicos directamente o por medio de representantes (derecho de sufragio activo reconocido en art. 23.1 C.E.), con mención asimismo del derecho de sufragio pasivo del art. 23.2 C.E., del que serían titulares los concejales de la coalición demandante de amparo, que se habría visto asimismo quebrantado.

4. Mediante providencia de 22 de julio de 1999, la Sección Tercera admitió la demanda, y acordó recabar de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

Superior de Justicia de Castilla-La Mancha el envío de las actuaciones (art. 109 L.O.R.E.G.), así como emplazar a las partes para que se personen en el recurso de amparo.

5. En sus alegaciones de fecha 27 de julio de 1999, el Ministerio Fiscal entiende que ante todo es preciso deslindar el objeto del recurso contencioso-electoral de proclamación de electos regulado en el art. 114 L.O.R.E.G. En él pueden sustanciarse determinadas pretensiones de índole exclusivamente contencioso-administrativa, sin que las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia sean competentes para conocer de las materias atribuidas por la L.O.R.E.G. a los Juzgados de Primera Instancia (en materia de impugnación del censo electoral) o a los órganos de la jurisdicción penal, competentes para esclarecer los posibles delitos electorales previstos por la propia L.O.R.E.G. El art. 40 L.O.R.E.G. prevé determinadas impugnaciones del censo en período electoral y atribuye su conocimiento a los Juzgados de Primera Instancia. La interpretación que del mismo hace la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha no se compadece, según el Fiscal, ni con el tenor literal ni con el espíritu de la L.O.R.E.G., ya que sólo las irregularidades en las votaciones y recuentos determinantes de la proclamación de electos deben ser resueltos por el procedimiento especial regulado en el art. 114 L.O.R.E.G.

Ello implica que el partido recurrente ante la jurisdicción contencioso-administrativa pudo y debió conocer el censo electoral y efectuar en el plazo previsto y ante el órgano competente las reclamaciones que estimase convenientes, pero la utilización de la vía prevista en dicho art. 114 para corregir posibles irregularidades, de forma extemporánea y ante un órgano manifiestamente incompetente, no se compadece con las exigencias del art. 23 C.E., cuando regula el derecho de sufragio activo y pasivo. Nos encontramos, pues, en opinión del Fiscal, ante una actitud indiligente de los recurrentes en vía judicial (STC 67/1987), a lo que hay que añadir el efecto de prejudicialidad penal que podría derivarse de la indiciaria comisión de infracciones electorales de carácter delictivo que han ocasionado la deducción de testimonio al Juzgado de Guardia. Si la jurisdicción penal estima la existencia de hechos constitutivos de delito, la consecuencia será la concurrencia de un hecho nuevo susceptible —en su caso— de motivar un recurso de revisión. Por el contrario, mientras no se declare la existencia de responsabilidad penal ni se proceda a la rectificación del censo electoral por los procedimientos regulados en la L.O.R.E.G., todos los censados son electores y pueden emitir su voto en la forma que estimen procedente. El Ayuntamiento y el alcalde así elegidos poseen un derecho de acceso a los cargos públicos tutelado por el art. 23.2 C.E., que no puede verse impedido por una resolución judicial dictada con manifiesta incompetencia. En consecuencia, el Ministerio Fiscal concluye sus alegaciones afirmando que el amparo debe prosperar y que su alcance no ha de ser otro que la declaración de nulidad de la Sentencia impugnada, con la consiguiente validez de la elección celebrada.

6. El Partido Popular, como recurrente en instancia, presentó alegaciones el día 29 de julio de 1999, en las que insiste en que reaccionó frente a las irregularidades en varias ocasiones (mediante escritos presentados el 26 de mayo de 1999 ante las Juntas Electorales de Zona y Provincial, protestas en la Mesa y el escrutinio general y por último mediante un recurso contencioso-electoral). Asimismo, niega que pueda haberse vulnerado el art. 23.1 C.E., invocado por la coalición demandante de amparo, porque de él serían titulares los ciudadanos individualmente considerados —es decir, aquellas per-

sonas que se empadronaron en el mes de febrero y a las que la Sentencia impugnada ha excluido del censo en la repetición de las elecciones en el municipio de Valdeconcha— y no la coalición o sus concejales electos. Como a juicio del partido recurrente en instancia en el escrito de demanda de amparo no se invoca derecho fundamental que no sea el 23.1 C.E., la demanda debería inadmitirse.

En cuanto a la Sentencia impugnada, se defiende la legalidad y validez de la interpretación hecha por la Sala de instancia: Lo afirmado en su fundamento de Derecho 3.º, respecto de la competencia de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, para conocer de cuestiones censales con ocasión de un recurso del art. 109 L.O.R.E.G. resulta perfectamente coherente y respetuoso con la lógica de todo el proceso (máxime cuando, como en este caso, el partido que denunció los hechos lo hizo tan pronto como tuvo conocimiento de ellos). El escrito finaliza con una serie de consideraciones respecto de la gravedad de las irregularidades presuntamente cometidas por el alcalde de Valdeconcha (perteneciente a la coalición demandante de amparo) y de la temeridad que a juicio del partido político recurrente en instancia supone que en sede de amparo dicha coalición alegue la vulneración de un derecho fundamental.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente recurso de amparo la pretensión, formulada por la coalición electoral P.S.O.E.-Progresistas, de que anulemos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurrida por vulneración del art. 23 C.E., y en su consecuencia se declare conforme a Derecho la Resolución de la Junta Electoral de Zona de 25 de junio de 1999 sobre proclamación de alcalde y concejales electos en el municipio de Valdeconcha (Guadalajara).

Las tesis respectivas de las partes intervinientes en el proceso quedan reflejadas con la suficiente extensión en el relato de antecedentes, al que nos remitimos, debiendo sintetizarlas aquí exclusivamente en sus rasgos más esenciales, como pauta indispensable del ulterior análisis.

La de la coalición demandante consiste en sostener que la Sentencia recurrida, al anular la proclamación de candidatos por vicios en el censo, vulneró el art. 23.1 y 2 C.E., desnaturalizando el recurso contencioso-electoral, en el que, a su juicio, no tiene cabida la cuestión atinente a la regularidad del censo.

La del Partido Popular (P.P., en adelante) alega la falta de acción y de legitimación de la coalición demandante, porque el recurso se funda en la vulneración del art. 23.1 C.E., siendo así que los titulares de ese derecho son los ciudadanos y no los partidos. En cuanto al fondo, sostiene la validez de la Sentencia recurrida y la posibilidad de que en el proceso contencioso-electoral se aprecien los vicios en la elección que apreció.

Por último, el Ministerio Fiscal, que pide la estimación del recurso de amparo, coincide con la tesis de la demandante del desbordamiento de los límites del proceso contencioso-electoral en la Sentencia recurrida, y en la falta de cabida en él de las impugnaciones fundadas en vicios en el censo de electores.

Basta esta apretada síntesis para evidenciar que la clave del presente proceso se sitúa en la cuestión atinente a si en el proceso contencioso-electoral tienen o no, cabida las impugnaciones fundadas en vicios del censo electoral, cuestión cuya respuesta afirmativa o negativa conduce, así puede adelantarse, al fracaso o al éxito del recurso de amparo.

2. Pero antes de entrar en el análisis y decisión de tal cuestión central, se ha de dar respuesta a la alegación del P.P. sobre falta de acción y legitimación de la coalición demandante, al no ser titular del derecho del art. 23.1 C.E., que corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, y cuyo derecho se alega en la fundamentación de la demanda.

Debe reconocerse que una lectura superficial de la demanda pudiera justificar el planteamiento que analizamos, pues, en efecto, su argumentación se centra fundamentalmente en el art. 23.1 C.E. y en alusión reiterada al derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos directamente o por representantes libremente elegidos. Pero, al margen de la deficiencia técnica de la demanda, un examen sustancialista de la misma justifica que pueda identificarse sin equívocos la verdadera pretensión, y considerar que en ella el amparo solicitado se refiere al derecho de los candidatos de la coalición demandante contenido en el art. 23.2 C.E.; esto es, el «derecho a acceder en condiciones de igualdad a... cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes». En tal sentido, es preciso destacar que en el encabezamiento de la demanda de amparo, lugar común de enunciación de su objeto, se dice que el recurso se interpone «por la violación en dicha Sentencia del Derecho fundamental protegido por el art. 23.1 y 2 de nuestra Constitución». El apartado 2 del art. 23 resulta, pues, explícitamente aludido, aunque en rigor ni tan siquiera ello fuese necesario, si el sentido de la demanda no dejase dudas de cuál fuera el derecho concernido. Asimismo, en el suplico de la demanda no se concreta un *petitum* limitado al art. 23.1 C.E., sino que la petición de nulidad de la Sentencia recurrida, es «por vulnerar el artículo 23 de la Constitución Española», lo que, sin ninguna violencia interpretativa, permite incluir en esa referencia a su apartado 2, que se aludió en el encabezamiento. Pero, sobre todo, la petición del mismo suplico de que «se declare conforme a Derecho la Resolución de la Junta Electoral de Zona sobre proclamación de alcalde y concejales electos en el municipio de Valdeconcha (Guadalajara), efectuado el 25 de junio de 1999», no deja ya ninguna duda acerca de que lo que se está pretendiendo es la restauración de la situación jurídica directamente afectante a la coalición actora, lo que basta de por sí para considerar que la acción que ejercita le corresponde, y que tiene legitimación procesal para ello, sea cual sea la argumentación jurídica con la que la defiende.

Las referencias al derecho de los electores consagrado en el art. 23.1 C.E. no podremos tenerlas en cuenta como objeto directo de la pretensión de tutela, pues, como bien dice el demandado P.P., tales derechos no le corresponden a la coalición demandante; pero ello no impide que desde el ejercicio de las facultades que otorga el principio *iura novit curia*, la consideración de ese precepto sea posible a la hora de analizar, como haremos, los límites del proceso contencioso-electoral y sus posibles efectos.

3. Antes de entrar en el análisis de la cuestión clave que quedó enunciada, es necesario destacar un presupuesto de partida.

Habida cuenta de que los candidatos de la coalición demandante obtuvieron los cargos públicos atribuidos en el escrutinio final, lo que consumaba en ese caso el ejercicio de su derecho consagrado en el art. 23.2 C.E., la anulación de la elección implica la privación actual de dichos cargos, por lo que es incuestionable la afectación de la Sentencia a ese derecho.

Tal afectación estaría constitucionalmente justificada, o no, en la medida en que la Sentencia pudiera, o no, declarar la nulidad de la elección por el motivo por el

que lo hizo, lo que nos sitúa en el centro de la cuestión antes referida. Pues bien, la Sentencia llega a la conclusión anulatoria sobre la base de un doble planteamiento lógico: Que no existen en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (L.O.R.E.G., en adelante) cauces previos a disposición de las candidaturas para impugnar en el procedimiento electoral las rectificaciones irregulares del censo; y que a falta de esos cauces previos el único modo de impugnación es el de impugnar la proclamación de los resultados, obtenidos sobre la base de una formación irregular del censo. A partir de ese doble planteamiento lógico acomete el examen de las irregularidades alegadas, con el resultado de apreciar su existencia, y anular la elección para que se repita con el censo aprobado el 1 de marzo de 1999, excluyendo de él los electores que fueron incluidos por las rectificaciones cuestionadas.

El análisis y solución de ese doble planteamiento, nos exige un examen riguroso de los preceptos de la L.O.R.E.G. atinentes al caso, que no puede ser eludido bajo la consideración de que se trate de cuestiones de legalidad ordinaria, pues en la medida en que en este caso la interpretación de los preceptos legales es determinante de la suerte del derecho fundamental cuestionado, la interpretación de la legalidad *secundum Constitutionem* nos corresponde, según tenemos declarado en SSTC 24/1990, 25/1990 y 131/1990.

En concreto, en la primera de dichas Sentencias (fundamento jurídico 2.º), como acabamos de recordar en nuestra recentísima STC 146/1999, fundamento jurídico 6.º, decíamos sobre el particular:

«...su carácter de derecho de configuración legal no nos puede hacer olvidar que los derechos del art. 23 C. E. y en particular el del 23.2, son derechos fundamentales... (STC 26/1981, fundamento jurídico 14). Por lo mismo, en su condición de "intérprete supremo de la Constitución" (art. 1.1 LOTC), el Tribunal Constitucional debe revisar, si a ello es instado en vía de amparo, si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo *secundum Constitutionem* y, en particular, si dados los hechos apreciados por el órgano judicial, la aplicación de la legalidad ha podido afectar "a la integridad del derecho fundamental aquí comprometido (art. 23.2 C. E.)" (STC 79/1989 antes citada). De no ser así, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria y por esta vía excluidos del control del amparo constitucional [art. 161.1, b) C. E.], instrumento que resulta idóneo para revisar una eventual lesión de los derechos del art. 23.2 C. E., causada bien por el acto de proclamación de candidatos electos de la Junta Electoral no subsanada por la resolución judicial, o bien directamente por esta misma decisión en caso de no aplicar la normativa legal en el sentido más favorable a la efectividad de aquellos derechos fundamentales, pues el principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a los derechos fundamentales ha sido reiteradamente reconocido por este Tribunal tanto en términos generales [SSTC 34/1983, 17/1985 y 57/1985, entre otras resoluciones], como a propósito de los derechos de sufragio activo y pasivo.»

4. Debemos empezar reconociendo el rigor argumental de la Sentencia recurrida en su crítica de la regularidad de la elección, y en concreto de la regularidad del censo, con razones y cuya seriedad hemos de aceptar, sin que ello implique que las compartamos en sus últimas consecuencias, como de inmediato se verá.

La Sentencia rechaza la imputación de falta de diligencia al partido recurrente, que se cifraba en el hecho de que no acudió al recurso previsto en el art. 40 L.O.R.E.G. ante el Juez de Primera Instancia.

Sobre el particular la Sentencia razona que la impugnación de la formación del censo electoral tiene un primer cauce, establecido en el art. 38.3 y 5 L.O.R.E.G., que puede desembocar en el proceso especial de tutela de los derechos fundamentales de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 29/1998 (L.J.C.A., en adelante); y otro de rectificación del censo en el período electoral, regulado en los arts. 39 y 40, ordenándose en este último un procedimiento especial ante el Juez de Primera Instancia, que deberá resolver en plazo de cinco días. Pero la Sentencia arguye que este segundo cauce impugnatorio está abierto exclusivamente a los ciudadanos particulares, y no a las candidaturas concurrentes a la elección, destacando cómo la que recurrió en el proceso contencioso-electoral desde el momento en que obtuvo las listas electorales, según lo previsto en el art. 41.5 L.O.R.E.G., formuló su reclamación a la Junta Electoral de Zona, sin que obtuviese respuesta a su reclamación; por lo que no cabe imputarle ninguna falta de diligencia.

En un intento de agotar el estudio de los posibles cauces de reclamación contra las irregularidades del censo, producidas en el período electoral mediante rectificaciones incorrectas de las listas inicialmente publicadas, la Sentencia se plantea si pudiera utilizarse al respecto «el recurso contencioso ordinario o bien el especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona», considerando que esas alternativas «no específicamente previstas en la Ley, resultan de dudosa eficacia práctica en un procedimiento como el electoral, donde deben quedar las cuestiones planteadas antes de las elecciones».

5. Los razonamientos de la Sentencia recurrida respecto de la inviabilidad de los dos cauces teóricos referidos son perfectamente razonables.

Los términos del art. 39.3 L.O.R.E.G. («Dentro del plazo anterior cualquier persona podrá formular reclamación dirigida a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral sobre sus datos censales...») no dejan duda de que los únicos legitimados para las reclamaciones en él previstas son las personas naturales directamente afectadas en sus propias situaciones censales. Así obliga a entenderlo la referencia a «sus datos censales», como objeto posible de la reclamación, que impide, en buenos términos lógicos, que la referencia anterior a cualquier persona pueda incluir a personas, ni siquiera individuales, a las que no afecte el dato censal cuestionado. Por ello esa vía de reclamación no puede servir de vehículo de un hipotético interés (perfectamente legítimo, por lo demás) de los contendientes en la elección en orden a controlar la regularidad del censo, aunque éste haya de ser el que delimite el círculo subjetivo de los electores a los que dichos competidores en la elección se propone solicitar su voto.

Debe advertirse la neta diferencia entre la disciplina establecida en el art. 38.2 y 3 L.O.R.E.G. sobre la legitimación para reclamar y el objeto posible de la reclamación y la regulación de esos mismos extremos en el art. 39.3 L.O.R.E.G., que acabamos de analizar. El art. 38.2 L.O.R.E.G. contiene una referencia a «los interesados» («Con los datos consignados en los artículos anteriores, las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral mantendrán a disposición de los interesados el censo actualizado para su consulta permanente, que podrá realizarse a través de los Ayuntamientos, Consulados o en la propia Delegación Provincial»), que incluye como legitimados a cualesquiera que puedan

serlo, sin ningún elemento para una posible restricción de entre ellos, lo que permite incluir en el círculo de tales a los actores políticos que se propongan concurrir a las elecciones, y que por ello tengan interés en la regularidad del censo. A su vez, el apartado 3 («Las reclamaciones sobre los datos censales se dirigirán a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral, que resolverán en el plazo de cinco días a contar desde la recepción de aquéllas...») se refiere sin ninguna restricción objetiva a «las reclamaciones sobre los datos censales», lo que supone considerar esos datos en su objetividad, y no en cuanto referidos al interés personalizado de cada una de las personas afectadas por ellos.

Cabe así encuadrar en estos últimos preceptos las reclamaciones sobre los datos censales, presididas por un interés general de regularidad de los mismos, al margen del interés individual de los sujetos a los que afectan, abriendo así un amplio margen para posibles impugnaciones, entre otros, de los partidos políticos (lo que no supone, no obstante, según se verá después, que ese cauce pueda insertarse en un concreto procedimiento electoral).

Por el contrario, y en la medida en que el recurso regulado en el art. 40 L.O.R.E.G. está inmediatamente vinculado con el precepto que le antecede, no resulta jurídicamente aceptable una hipotética posibilidad de que ese recurso jurisdiccional pueda ser disponible por los actores políticos contendientes en la elección. Téngase en cuenta además que el interés que preside la reclamación prevista en el art. 39.3 L.O.R.E.G. es el interés privado de la persona que impugna sus datos censales (lo que quizás explique la especialidad jurisdiccional que supone el que del ulterior recurso jurisdiccional conozca, no un órgano del orden contencioso-administrativo de la jurisdicción, según lo previsto en el art. 9.4 Ley Orgánica del Poder Judicial —L.O.P.J., en adelante—, sino un órgano del orden civil, previsión específica que tiene su encaje en el marco genérico del art. 9.1 L.O.P.J.), mientras que el interés que, en su caso, preside el interés de los sujetos políticos en cuanto a la regularidad del censo es un interés general distinto (lo que explica, por otra parte, que deban ser los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo —art. 9.4 L.O.P.J.— los llamados a conocer de la correspondiente pretensión y, dentro de ese orden, dados los criterios de distribución de competencias entre sus órganos establecidos en la L.J.C.A., el órgano competente, según lo dispuesto en el art. 8.3 será el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo).

Y en cuanto a la inviabilidad del cauce del art. 38 L.O.R.E.G. para las posibles reclamaciones de los partidos, una vez iniciado el procedimiento electoral (y con razón reforzada de la del recurso contencioso-administrativo ordinario), es razonable asimismo la argumentación de la Sentencia recurrida, pues la vía jurisdiccional a la que remite ese precepto, dados los plazos de duración del procedimiento electoral y el del recurso de los arts. 114 y siguientes L.J.C.A., resulta inidónea para la solución de problemas que deban estar resueltos en el escaso tiempo de duración del primero de los procedimientos, y más, si se tiene en cuenta que, cuando pudiera iniciarse el recurso jurisdiccional contra las rectificaciones irregulares del censo, producidas durante el período electoral, ya habrían transcurrido diecisiete días (art. 39.4 L.O.R.E.G.) de los cincuenta y cuatro de duración de éste (art. 42.1 L.O.R.E.G.). Ni siquiera se soluciona la dificultad acudiendo a la posible suspensión del acto recurrido, que, en su caso, pudiera determinar la rehabilitación del censo inicial, sin las posteriores rectificaciones impugnadas, como censo idóneo en función del cual desarrollar la elección.

Sobre el particular debe destacarse que el efecto inmediato de la suspensión del acto por el que se publicasen las rectificaciones sería el de privar de su derecho de voto en la sección de que se trate a los electores incluidos en la rectificación de la lista rectificada, a los que ni tan siquiera cabría garantizar que pudieran recuperar a tiempo la posibilidad de inclusión en las listas de otras secciones, en las que con anterioridad a la rectificación cuestionada hubieran estado incluidos, o podido estarlo. Como la duración del proceso será (o podrá ser) superior a la del tiempo que resta del procedimiento electoral, cuando se dictase la Sentencia en aquél, la elección se habría ya celebrado, y se habrían proclamado los candidatos, sin que se vea cómo el resultado del recurso, de ser desestimatorio del mismo, podría restablecer a los electores excluidos de la lista el derecho del que se les habría privado por la suspensión del acto recurrido.

En el recurso contencioso-administrativo, que versa sobre un determinado acto producido en coincidencia temporal con el procedimiento electoral, aunque no incluido en éste, según se razonará después, se puede suspender el acto recurrido; pero no el «procedimiento electoral», que seguirá su curso, sin que, por tanto, exista un medio legal incuestionable, mediante el que los resultados procesales puedan insertarse en algún momento en el procedimiento electoral, con estricto respeto de los que participan en él, ejercitando un derecho fundamental, que, como se ha dicho, puede resultar irreversiblemente lesionado. Una eventualidad tal conduce a entender que la vía jurisdiccional analizada no sólo es inidónea para conseguir el efecto útil que con ella se procura, sino que puede determinar un efecto perverso de mayor entidad constitucional, en la medida en que lo sacrificado son derechos fundamentales de ciudadanos perfectamente identificados.

La conclusión de lo razonado es que puede entenderse fundamentalmente que no existe en la L.O.R.E.G. un cauce legal idóneo para que los partidos, federaciones o coaliciones electorales puedan impugnar en el curso del procedimiento electoral, y con eficacia en él, las posibles irregularidades producidas por rectificación del censo inicial, con arreglo al que deban celebrarse las elecciones, ni, por tanto, se les puede imputar falta de diligencia por no haberlo utilizado, que pueda enervar, si es que existe, su eventual derecho a impugnar la elección por esa causa.

El único medio de reacción contra esas irregularidades, en su caso, dado lo dispuesto en el art. 140.1 d) L.O.R.E.G. («Realizar con inexactitud el recuento de electores en actos referentes a la formación o rectificación del censo, o en las operaciones de votación o escrutinio»), es la acción penal por delito, aunque por ella no pueda producirse la rectificación eficaz de las irregularidades producidas.

6. En los presupuestos lógicos de la Sentencia recurrida, según indicamos antes, está el de que, como no existe medio a disposición de los partidos, federaciones y coaliciones electorales para poder impugnar con eficacia dentro del procedimiento electoral las irregularidades del censo, será posible la impugnación de la elección con motivo de esas irregularidades.

Así, hemos razonado la razonable fundamentación de la primera parte del planteamiento de la Sentencia recurrida, pero no ocurre lo mismo con la segunda. La cuestión clave que quedó enunciada tiene que ver con el objeto posible del proceso contencioso electoral, y en concreto con el problema de si las pretensiones que tengan como *ratio petendi* eventuales irregularidades en el censo electoral tienen o no cabida en ese objeto posible.

Sobre el particular debe observarse que la regulación de dicho proceso en la L.O.R.E.G. (Sección 16.^a. Contencioso Electoral, del Capítulo VI. Procedimiento Electoral, Título Primero. Disposiciones Comunes para las Elecciones por Sufragio Universal Directo, arts. 109 a 117 inclusive), se inicia con un artículo clave, el 109, conforme al cual «pueden ser objeto de recurso contencioso electoral los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos, así como la elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones Locales». Se define en dicho precepto en términos inequívocos el objeto posible del proceso en relación con el acto recurrible en él, aunque debe señalarse que no hace lo propio con los eventuales motivos de su impugnación, precisión esta última que, de haber estado incluida en la Ley, evidentemente evitaría los problemas de interpretación que suscita, y que han dado lugar al proceso del que trae causa el presente recurso de amparo.

Con todo, una adecuada interpretación lógica y sistemática debe llevar a la conclusión de que solo los motivos impugnatorios que tengan que ver con la regularidad del «procedimiento electoral» y con las competencias atribuidas a las Juntas Electorales para controlarlas, son los que pueden tener cabida en el proceso contencioso-electoral. Lo contrario supondría un indudable factor de incoherencia; pues no sería lógico que el control jurisdiccional de los actos de las Juntas Electorales pudiera hacerse en función de elementos ajenos a la materia sobre la que versa su función y a las competencias conferidas en relación con ella.

Tal ocurriría si el objeto del proceso contencioso-electoral no fueran «los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos», sino directamente la elección y los presupuestos de la misma ajenos al «procedimiento electoral», aunque influyentes en la elección, que es la concepción a que responde el planteamiento del Tribunal *a quo* según se indicó.

7. Entre la elección y el censo, que opera como presupuesto de la misma, existe una clara diversidad de tratamiento y régimen jurídico en la L.O.R.E.G., estando perfectamente diferenciados los medios impugnatorios de los actos relativos a la primera y del segundo.

La L.O.R.E.G. regula en sendos capítulos «El Censo Electoral» (Capítulo IV del Título Primero) y el «Procedimiento Electoral» (Capítulo VI del mismo título), del que forma parte la elección, lo que pone de manifiesto que las cuestiones atinentes al censo electoral son ajenas al procedimiento electoral, en cuya unidad sistemática global se incluye (Sección 16) el «Contencioso Electoral», como epílogo jurisdiccional de lo acaecido en el procedimiento electoral.

En la sistemática de la Ley resulta claro que incluso en la «rectificación del censo en período electoral» (Sección 3.^a del Capítulo IV), no se regula como trámite del procedimiento electoral, sino como un contenido especial del sistema genérico de formación del censo electoral. Tal especialidad consiste en que, mientras que el censo electoral es permanente y su actualización es mensual (art. 34.1 L.O.R.E.G.), de forma que trasciende las concretas elecciones que puedan celebrarse durante su vigencia, la revisión del censo durante el período electoral se produce al margen de la periodicidad genérica; pero insertándose, no obstante, en esa vigencia permanente del censo, que trasciende a la concreta elección, en contemplación de la cual puede haberse producido.

En cuanto a los medios impugnatorios de los datos censales (como ya quedaron indicados aunque a otros efectos en un momento anterior), se contienen en los

arts. 38 y 40 de la L.O.R.E.G., estando confiada su decisión al respecto en la vía administrativa a la Oficina del Censo Electoral, y en la vía jurisdiccional a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por el cauce del proceso especial de tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales (art. 38.5 L.O.R.E.G.) en el supuesto genérico de revisión, y al Juzgado de Primera Instancia (art. 40 L.O.R.E.G.) en el supuesto específico y muy limitado de revisiones producidas en el período electoral. Por el contrario, todo lo referido al procedimiento electoral está confiado en su trámite administrativo a la «Administración Electoral», de la que forman parte las Juntas Electorales y las Mesas Electorales, y en su revisión jurisdiccional al proceso contencioso electoral.

Debe significarse que la L.O.R.E.G. tiene un concepto preciso de lo que sea la «Administración Electoral», que regula en el Capítulo III del Título Primero, y que en dicho concepto no se incluye la Oficina del Censo Electoral, y menos aún la Administración Local, que es la que tiene a su cargo el empadronamiento, presupuesto, a su vez, de la inclusión en el Censo Electoral.

El art. 8 L.O.R.E.G. regula tanto la función institucional de la Administración Electoral, como su composición orgánica. Respecto a lo primero, el apartado 1 dispone que «la Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad». Y respecto a lo segundo, el apartado 2 del propio artículo dice que «integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales». El examen de las competencias de esos órganos de la Administración electoral evidencia que entre ellas no se contiene ninguna relativa a la formación del censo o a la decisión acerca de sus revisiones.

Si, pues, los actos relativos a la formación del censo electoral se atribuyen por la Ley a una Administración distinta de la Administración electoral, y su revisión jurisdiccional a órganos jurisdiccionales distintos de los competentes para el conocimiento de los recursos contra los actos de las Juntas Electorales, la única conclusión lógica y sistemáticamente aceptable a la hora de definir el objeto posible del proceso contencioso electoral en relación con los motivos impugnatorios, es la de que los vicios, en su caso, relativos a una Administración (la Oficina del Censo Electoral), no pueden ser tenidos en cuenta para impugnar los actos de otra (las Juntas Electorales), las cuales constituyen el objeto único de dicho proceso.

Por otra parte, si la competencia jurisdiccional sobre los procesos referidos a las irregularidades en el censo electoral está conferida, bien a la jurisdicción contencioso-administrativa por el cauce del proceso especial de tutela de los derechos fundamentales, y dentro de ella al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (art. 38.5 L.O.R.E.G. y 8.3 L.J.C.A.), bien al Juzgado de lo Civil (art. 40 L.O.R.E.G.), resulta indudable que la decisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, pronunciándose sobre quiénes puedan estar incluidos en el censo, con base en el que deban celebrarse las elecciones, supone una invasión de la competencia (caso de la del Juzgado de lo Contencioso) o incluso de la jurisdicción (caso de la del Juez de Primera Instancia) de otros órganos jurisdiccionales.

Y todo ello, aparte de que la decisión sobre la exclusión de la elección de determinados electores supone de hecho una privación en concreto de su derecho de voto, a la que en ningún caso podría llegarse en un

proceso, en el que no hubieran sido parte, como ha ocurrido en el contencioso electoral del que el actual recurso de amparo trae causa.

No cabría entender, como parece que da por supuesto la Sentencia recurrida, que la amplitud del sentido del art. 113.2 d) de la L.O.R.E.G., al referirse a la nulidad de la elección, pueda desconectar ésta, en cuanto objeto posible del recurso, del objeto del mismo definido en el art. 109 (acuerdos de las Juntas Electorales), para de ese modo dar entrada en el proceso contencioso electoral a posibles vicios de la elección, producidos por los acuerdos de las Juntas Electorales.

La necesaria relación lógica entre la Sentencia y el objeto del proceso obliga a circunscribir el concreto contenido del fallo, a que se refiere el art. 113.2 d), al objeto sobre el que versa, sin desbordarlo. Ello sentado, la «nulidad de la elección celebrada en aquella o aquellas Mesas que resulten afectadas por irregularidades invalidantes...», solo puede entenderse en el sentido de que tales hipotéticas irregularidades invalidantes sólo pueden ser las producidas en el procedimiento electoral; pero no las ajenas a él, como son, según quedó razonado, las eventualmente afectantes al censo electoral. En el caso de los electores que deben participar en la elección cabría, por ejemplo, una anulación de la elección, si hubieran participado en ella electores no incluidos en las listas; pero el control de que solo participen en las elecciones los electores incluidos en las listas no puede sustituirse, como se ha hecho en la Sentencia, por el control de las listas, que está confiado a una Administración distinta de aquélla cuyos actos constituyen el objeto del recurso.

8. Consecuencia de todo lo razonado, y según quedó anunciado desde el principio, debe ser el éxito del recurso de amparo, pues la privación a los integrantes de la candidatura recurrente de los cargos que obtuvieron en la elección, anulada por la Sentencia recurrida, se ha producido rebasándose en esta Sentencia los límites del proceso en el que se pronunció, vulnerando con ello, según la doctrina anteriormente expuesta, el derecho del art. 23.2 C.E. de la recurrente. La anulación de la Sentencia por esa vulneración lleva directamente a la proclamación de la validez del Acuerdo de la Junta Electoral que aquélla anuló.

Toda la argumentación precedente pone en evidencia la existencia de una laguna legal de la L.O.R.E.G., al no establecer cauces legales idóneos para que los actores políticos puedan impugnar con eficacia durante el período electoral las posibles irregularidades del censo que pueden ser determinantes de los resultados electorales; lo que posibilita de hecho, en la medida en que no existe remedio adecuado, que eventuales maniobras auténticamente fraudulentas lleguen a alcanzar su torpe designio, al margen de la hipotética reacción penal. Pero tal laguna no puede justificar que se distorsionen los límites legales de los procedimientos impugnatorios.

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 y, por consiguiente:

1.º Reconocer que se ha lesionado el derecho de la actora al acceso en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos.

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo

del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 16 de julio de 1999 dictada en el recurso núm. 487/99.

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

Dada en Madrid, a cuatro de agosto de mil novecientos noventa y nueve.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmados y rubricados.

18114 *Sala Segunda. Sentencia 149/1999, de 4 de agosto de 1999. Recurso de amparo electoral 3.272/99. Contra Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que anuló las elecciones celebradas en el municipio de Fontanilles. Vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos: Las irregularidades en el censo electoral desbordan el objeto del proceso contencioso electoral.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carles Viver Pi-Sunyer, Presidente; don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Tomás S. Vives Antón, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 3.272/99, promovido por la coalición electoral «Convergencia i Unió», representada por el Procurador don José Manuel de Dorremocha Aramburu y asistida por el Abogado don Salvador Cuadrenys y Minovis, contra la Sentencia núm. 744/1999, de 19 de julio, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que declaró la nulidad de la elección celebrada el 13 de junio de 1999 en el municipio de Fontanilles ordenando efectuar una nueva convocatoria electoral. Ha sido parte la coalición «Iniciativa per Catalunya Verds-Entesa pel Progrès Municipal» y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito, que tuvo entrada en el Registro general de este Tribunal el 23 de julio de 1999 y había sido presentado en el Juzgado de guardia el día anterior, don Antonio M. de Anzizu i Furest, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la coalición electoral «Convergencia i Unió» (en adelante CiU), interpuso recurso de amparo electoral contra la Sentencia núm. 744/1999, de 19 de julio, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaída en el recurso contencioso-electoral núm. 2/99, que declaró la nulidad de la elección celebrada en el municipio de Fontanilles y la necesidad de efectuar una nueva convocatoria elec-