



Roj: **STS 2068/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:2068**

Id Cendoj: **28079130072016100158**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **7**

Fecha: **26/04/2016**

Nº de Recurso: **55/2015**

Nº de Resolución: **911/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 26 de abril de 2016

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo que con el número 55/2016 ante la misma pende de resolución, interpuesto por don Eusebio , representado por la Procuradora doña María Concepción Villaescusa Sanz, frente al Acuerdo de 11 de diciembre de 2014 de la Junta Electoral Central. Siendo sido parte recurrida la JUNTA ELECTORAL CENTRAL, representada por el Letrado de las Cortes Generales; y habiendo intervenido el MINISTERIO FISCAL.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Nicolas Maurandi Guillen

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por don Eusebio se interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central a que antes se ha hecho referencia, el cual fue admitido por la Sala, motivando la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido, se puso de manifiesto a la parte recurrente para que formalizase la demanda dentro del correspondiente plazo, lo que verificó mediante un escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó así:

**" A LA SALA SUPLICO RESPETUOSAMENTE, (...) dicte sentencia por la cual, con estimación del presente recurso contencioso administrativo:**

**1.** De conforme al Artículo 10.2 de la CE , que la Sala declare que la limitación de nacionalidad expuesta en el artículo 13.2 CE (y en el correspondiente Artículo 2 de la LOREG) esté interpretada de manera que la palabra "españoles" incluyera en estas circunstancias a mi Mandante, un ciudadano comunitario de nacionalidad británica residente de modo continuo en España durante más de 15 de años, para así evitar una inevitable incongruencia con el Artículo 14 TEDH.

**2.** *Que en este sentido acuerde se realicen la interpretación y las inscripciones oportunas para que mi representado goce del derecho universal íntegro en España y así pueda votar en las elecciones generales y autonómicas del Estado Español.*

**3.** *Que no se impongan las costas procesales de este procedimiento por tratarse de una cuestión de derechos fundamentales de interés público".*

**SEGUNDO.-** El Letrado de las Cortes Generales, en representación de la JUNTA ELECTORAL CENTRAL, se opuso a la demanda pidiendo la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o, en su defecto, su desestimación.

**TERCERO.-** El MINISTERIO FISCAL efectuó alegaciones en las que defendió la desestimación del recurso contencioso- administrativo.

**QUINTO.-** No hubo recibimiento a prueba y, una vez conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 13 de abril de 2016.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Don Eusebio , ciudadano británico residente en España, presentó el 18 de noviembre de 2014 ante la Junta Electoral Central un escrito solicitando su inscripción en el censo electoral con el objeto de poder votar en las Elecciones Generales del Estado Español.

Los términos de dicho escrito fueron éstos:

"(...).

**Solicitud: Inscripción en el censo electoral para las Elecciones Generales de España.**

*Por la presente, yo, Eusebio , ciudadano Británico con NIE: NUM000 y domicilio de C/ DIRECCION000 , NUM001 , NUM002 - NUM003 28046 Madrid y residente en España a efectos personales y fiscales desde el día 2 de junio de 1998 continuamente hasta la fecha, respetuosamente solicito la inscripción en el censo electoral a efectos de votar en las Elecciones Generales Españolas.*

*Se da la circunstancia de que como consecuencia de la legislación Británica (en concreto las secciones 1 (3) (c) y 1 (4)(a) de la ley Representation of the People Act 1985 y su posterior modificación por la sección 141 del Political Parties, Elections and Referendums Act 2000), al no haber sido residente en el Reino Unido durante los últimos 15 años, **el escritor actualmente no goza de derecho alguno a votar en las elecciones generales en el Reino Unido** , ni de hecho, actualmente en **ningún otro país del mundo** .*

Concedor de que:

- el Art. 3 del protocolo No 1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos reconoce el derecho de participación en "elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que **garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo**" , y
- los Arts. 13 y 23 de la Constitución Española así reconocen y garantizan el derecho de sufragio universal en España como un derecho fundamental de los ciudadanos de nacionalidad Española,
- el Art. 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos a su vez garantiza que el goce de dichos derechos "**ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de ... origen nacional**" .

*El escritor respetuosamente solicita que se realicen las inscripciones oportunas para así poder votar en las Elecciones Generales del Estado Español.*

*En el caso de una respuesta negativa a esta instancia, se ruega que se expresen los correspondientes Fundamentos de Derecho.*

Muy atentamente,".

El 11 de diciembre de 2014 la Junta Electoral Central respondió a esa solicitud con el siguiente ACUERDO:

*"La Junta Electoral Central, en sesión del día de la fecha, ha adoptado el acuerdo que se transcribe respecto del asunto de referencia.*

Expte. NUM004

Autor: Don Eusebio

*Solicitud de inscripción en el Censo Electoral para votar en España en las elecciones generales de 2015, siendo ciudadano británico con residencia en España desde junio de 1998.*

**ACUERDO.-**

*En el ordenamiento jurídico español, de conformidad con el art. 2 de la LOREG el derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo siguiente, siendo imprescindible para su ejercicio la inscripción en el Censo electoral vigente.*

*Únicamente se reconoce el derecho de sufragio activo de ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea en las elecciones locales y al Parlamento Europeo, de conformidad con las prescripciones contenidas en el art. 13.2 de la Constitución española y en los artículos 176 y 210 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General .*

*En todo caso, la inscripción en el Censo Electoral se hace de oficio por la Oficina del Censo Electoral en función de las altas y bajas comunicadas por los Ayuntamientos y Consulados (arts. 31 y 32 de la LOREG).*

*Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de diciembre de 2014".*



**SEGUNDO.-** El actual recurso contencioso-administrativo, interpuesto también por don Eusebio , se dirige contra el anterior acuerdo de 11 de diciembre de 2014 de la Junta Electoral Central, y su demanda reclama, como ya se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, que esta Sala realice estas dos declaraciones sustantivas en relación con su persona:

*" 1. De conforme al Artículo 10.2 de la CE , que la Sala declare que la limitación de nacionalidad expuesta en el artículo 13.2 CE (y en el correspondiente Artículo 2 de la LOREG) esté interpretada de manera que la palabra "españoles" incluyera en estas circunstancias (al demandante), un ciudadano comunitario de nacionalidad británica residente de modo continuo en España durante más de 15 de años, para así evitar una inevitable incongruencia con el Artículo 14 TEDH.*

*2. Que en este sentido acuerde se realicen la interpretación y las inscripciones oportunas para que (el actor) goce del derecho universal íntegro en España y así pueda votar en las elecciones generales y autonómicas del Estado Español.*

*3. Que no se impongan las costas procesales de este procedimiento por tratarse de una cuestión de derechos fundamentales de interés público".*

Dicha demanda para apoyar esas declaraciones que solicita desarrolla, en su apartado de fundamentos de derecho de orden material, los siguientes cinco grupos de argumentos.

**I.-** Lo aducido en primer lugar es que la reinterpretación preconizada del artículo 13.2 CE , esto es, que su vocablo "españoles" comprenda a un súbdito británico que lleve residiendo en España más de quince años, es una solución que resulta necesaria para que ese precepto resulte congruente con el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH) y, por ello, debe efectuarse en aplicación de lo que establecen los artículos 10.2 del propio texto constitucional y 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

**II.-** En segundo lugar se subraya el carácter de derecho fundamental que corresponde al sufragio, y se invoca lo que respecto de este derecho establecen el CEDH y la Constitución en los siguientes preceptos:

- el artículo 3 del Protocolo adicional 1 del mencionado CEDH .

*"Las Altas Partes contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del Cuerpo legislativo".*

- el artículo 23.1 CE :

*"Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medios de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".*

También se aduce lo que sobre la protección de los derechos fundamentales se dispone en el artículo 53 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea:

*"Nivel de protección.*

*Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión, la Comunidad o los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros".*

**III.-** En tercer lugar (aunque la demanda incluye esta consideración en el ordinal cuarto, pasando a él directamente desde el segundo) se trae a colación la doctrina contenida en la sentencia de 7 de mayo de 2013 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el asunto Shindler , destacando de ella lo que declara sobre la validez de la legislación electoral británica que ha limitado el voto de los ciudadanos del Reino Unido que llevan residiendo más de 15 años en otro Estado miembro de la UE.

Y con este presupuesto se sostiene que el corolario de dicha sentencia del TEDH debe ser que el ciudadano británico privado del derecho de sufragio en su Estado de origen debería gozar del derecho a voto en el Estado miembro, porque lo contrario, en el criterio de la demanda, puede llevar a este resultado que se califica de perverso o absurdo: que el ejercicio por un ciudadano de la Unión Europea de los derechos de libre circulación, residencia y trabajo establecidos en los Tratados de dicha Unión deba llevar como consecuencia perder los derechos de sufragio que son garantizados, con el valor de derechos fundamentales, en el mismo ordenamiento europeo.



**IV.-** En cuarto lugar se pretende sostener que la exigencia establecida en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), de tener la ciudadanía española para poder ejercitar el derecho de sufragio en las elecciones generales que se realicen en España, conlleva un resultado desproporcionado que no resulta coherente con la doctrina del TEDH (se citan la sentencia antes mencionada del asunto Shindler y la del asunto Doyle). Desproporción que se produciría, de un lado, por los numerosos trámites para actos de su vida personal que habría de realizar el actor como consecuencia del cambio a un NIF como ciudadano español (altas en Seguridad Social, en la Hacienda Pública, contratos de telefonía, gas, etc); y, de otro, por la pérdida de los derechos que actualmente le corresponden como ciudadano británico.

**TERCERO.-** La excepción de admisibilidad del recurso jurisdiccional opuesta por la Junta Electoral Central, de obligado examen prioritario, ya debe decirse que no puede ser acogida; y no lo puede ser porque la actuación impugnada figura incluida dentro del ámbito de conocimiento del orden jurisdiccional contencioso-administrativo definido en el artículo 3.c) de la Ley jurisdiccional (LJCA), lo cual es independiente de la suerte que pueda acompañar a la pretensión que en relación con tal actuación se ejercita.

**CUARTO.-** Las pretensiones deducidas en la demanda carecen de fundamento en el ordenamiento jurídico español y deben por ello ser desestimadas.

Son de compartir y de asumir a este respecto los argumentos que han sido desarrollados tanto por la demandada JUNTA ELECTORAL CENTRAL como por el MINISTERIO FISCAL, que consisten en esencia en lo que continúa.

Lo primero que debe afirmarse es que la limitación del sufragio en las elecciones generales que se realicen en España únicamente a quienes sean españoles es un claro e inequívoco mandato del texto literal del artículo 13.2 CE.

*"Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales".*

La rotundidad y claridad del anterior texto descarta cualquier duda sobre su significación y no hace necesario ningún otro criterio hermenéutico distinto del gramatical, por lo que impone como ineludible su directa aplicación.

Una aplicación que resulta obligada para todos los poderes públicos por la terminante sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico que a todos ellos impone el artículo 9.1 del texto constitucional; y que, en lo que en concreto hace a los órganos del poder judicial, aparece reiterada en el enérgico sometimiento de los Jueces y Magistrados al imperio de la ley que establece el artículo 117.1 CE.

Lo segundo a destacar es que ese mandato del artículo 13.2 CE, al margen de lo que ya resulta de su diáfana literalidad, está estrechamente vinculado, como acertadamente destaca la Junta Electoral Central, con el principio de soberanía nacional. Un principio que en su significado más esencial y genuino conlleva que sólo quienes forman parte como ciudadanos de la comunidad política que es el Estado son titulares de esa soberanía y gozan del derecho de sufragio mediante el cual principalmente se ejercita la misma.

Lo tercero a subrayar es, por un lado, que el mantenimiento de la ciudadanía británica es una opción libre del demandante, por lo que las consecuencias derivadas de esta circunstancia solo a él son debidas. Y, por otro, que la necesidad de mantener la vinculación existente entre la ostentación de la ciudadanía en un Estado y la titularidad de los derechos que son inherentes a la soberanía correspondiente a dicho Estado, como esencial elemento configurador del este último, es un factor mucho más relevante que todos esos inconvenientes que el recurrente señala en su demanda.

Y lo cuarto que debe advertirse es que ninguno de los textos invocados por la demanda reconocen el derecho de sufragio en un determinado Estado a los extranjeros residentes en él.

**QUINTO.-** Lo que se ha venido razonando hace procedente, sin necesidad de otros razonamientos, desestimar el recurso contencioso-administrativo; con imposición al recurrente de las costas procesales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción contencioso-administrativa -LJCA- (según la redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal) y por no concurrir razones que justifiquen apartarse de la regla general establecida en dicho precepto legal.

Pero la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese mismo artículo 139 de la LJCA, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos comprendidos en ellas la de 3.000 euros; y para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos



habitualmente por esta Sala en atención a las circunstancias del asunto y la dedicación requerida para formular la oposición.

### FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido  
**1.-** Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Eusebio frente al Acuerdo de 11 de diciembre de 2014 de la Junta Electoral Central, por ser conforme a Derecho en lo que ha sido objeto de discusión en el actual proceso jurisdiccional. **2.-** Imponer las costas procesales a la parte recurrente con la limitación indicada en el último fundamento de la presente resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ