



JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Número de referencia: 103/1996 (SENTENCIA)

Referencia número: 103/1996
Tipo: SENTENCIA
Fecha de Aprobación: 11/6/1996
Publicación BOE: 12/7/1996
Sala: Sala Primera: Excmos. Sres. Rodríguez, Gimeno, Ruiz, Jiménez de Parga y Delgado.
Ponente: don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
Número registro: 2.309/1994
Recurso tipo: Recurso de amparo.

TEXTO DE LA RESOLUCIÓN

Extracto:

1. La interpretación literal del supuesto específico que aquí se contempla (art. 21.2 L.O.R.E.G: exclusión de recurso judicial alguno frente a Acuerdos de la Junta Electoral Central resolutorios de los de Juntas de inferior categoría) y la interpretación sistemática del texto legal (arts. 116.2 y 21.1; 49 y ss., 109 y ss., entre otros) llevan a la conclusión de que, desde la óptica de la legalidad ordinaria, las resoluciones de la Junta Electoral Central no son susceptibles de revisión judicial. Igual interpretación se desprende de nuestro Auto 1.040/1986. Es el corolario de una interpretación literal de la norma legal. A los efectos del art. 44.1 a) LOTC no es amparo hubiera podido intentar otras vías procesales, más o menos ingeniosas, puesto que tal artículo no obliga a utilizar, en cada caso, más que los medios de impugnación normales que, de manera clara, se manifiesten ejercitables y razonablemente exigibles [F.J. 2].

2. Ante la afirmación terminante de la Ley, no resulta obligado, a fin de dar cumplimiento al requisito prevenido en el art. 44.1 a) LOTC, en contra de lo que sostiene el Ministerio Fiscal, intentar el acceso a los Tribunales para, ante su eventual inadmisión, imputarles a éstos la lesión del art. 24.1 C.E. Una tal exigencia excede de la diligencia exigible al justiciable para satisfacer la subsidiariedad del amparo [F.J. 2].

3. Desde una perspectiva constitucional y bajo el signo del proceso de amparo, lo que la recurrente denuncia es la indefensión padecida, toda vez que, al no poder alegar cuanto a su derecho convino ante la Junta Electoral Central, se ha visto situada en una posición desigual frente a la otra parte. No es, en definitiva, la omisión del trámite de audiencia la que aquí se enjuicia, que, como tal, y con las salvedades que ha hecho nuestra jurisprudencia, no constituye una infracción susceptible de amparo [F.J. 3].

4. La indefensión de las partes en el procedimiento administrativo especial de control de las elecciones constituye una infracción del art. 24.1 C.E. Nuestra argumentación jurídica se vertebra del siguiente modo: A) Es constante, uniforme y reiterada la doctrina de este Tribunal considerando que debe tenerse en cuenta el art. 24.1 C.E. al analizar cualquier violación del derecho de defensa en las contiendas ante los Jueces y Tribunales de justicia. B) Pero no nos hallamos enjuiciando un proceso judicial, sino un procedimiento administrativo de singulares características, como es el regulado en la L.O.R.E.G. Por tanto, ha de entenderse que, en principio, no operan aquí las exigencias del art. 24 C.E. C) Ahora bien, hemos visto que, según el art. 21.2 L.O.R.E.G., contra las resoluciones de la Junta Electoral Central -y de acuerdo con su interpretación literal- no cabe acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. En consecuencia, al vetar el citado precepto de la L.O.R.E.G. el acceso a los Tribunales de Justicia, y ser esto una excepción a los procedimientos administrativos, también procede aplicar excepcionalmente el art. 24.1 C.E. en este caso [F.J. 4].

5. Afirmado que, con carácter excepcional, cabe aplicar ciertas garantías del art. 24.1 C.E. en la tramitación de procedimientos no estrictamente judiciales, resulta evidente que la Junta Electoral Central debió dar a las dos partes las mismas posibilidades de alegar cuanto tuvieran por conveniente. Al no hacerlo así, ha incurrido en una desigualdad de trato de carácter discriminatorio, generadora de indefensión; desigualdad evidente en este caso ya que, como ha quedado expuesto, los escritos de recurso no se limitaron a citar el Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía por razón del cual se formulaban, sino que incluyeron nuevos argumentos en contra del citado Acuerdo. Se violó por la Junta Electoral Central, en suma, el art. 24.1 C.E. [F.J. 5].

6. Una interpretación lógica y sistemática de todo el art. 112 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Administrativas Común, a la luz del art. 24.1 C.E. y de conformidad con él, nos lleva a la conclusión siguiente: La Administración sólo podrá prescindir del trámite de audiencia de los interesados cuando no hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario. Pero no fue éste el supuesto que estamos analizando. Por el contrario, la Junta Electoral Central consideró y apreció unas alegaciones, las presentadas por los allí recurrentes, sin dar traslado de ellas a quien ostentaba una evidente condición de interesado, para que pudiera oponer cuanto estimara conveniente, como prescribe taxativamente el art. 112.2 de la Ley 30/1992. Tal comportamiento de la Junta Electoral Central vulneró el derecho de la recurrente en amparo a la defensa de sus derechos e intereses legítimos, violación de derecho que tiene relevancia constitucional, siendo esta lesión imputable a la Administración electoral, reparable directamente por este Tribunal, dada la exclusión de todo recurso judicial que estipula el art. 21.2 L.O.R.E.G. [F.J. 6].

7. Nos hallamos, en suma, ante una lesión de derechos fundamentales que no ha podido ser reparada por los Jueces y Tribunales ordinarios, toda vez que el legislador ha impuesto como única vía posible de sanación la del amparo constitucional, con lo que se contraría un principio que, como el de la subsidiariedad del amparo, sólo puede excepcionarse a través de la LOTC, constitucionalmente llamada a precisar la posición constitucional de este Tribunal y el alcance de sus funciones. Por tanto, y por aplicación de lo dispuesto en el art. 55.2 LOTC, y una vez estimado este recurso de amparo, procede elevar al Pleno la cuestión de la inconstitucionalidad del art. 21.2 L.O.R.E.G., en cuanto excluye el recurso judicial contra determinados actos de la Junta Electoral Central, con olvido de lo preceptuado en el art. 106.1 C.E., auténtica cláusula regia del Estado de Derecho, y violación del art. 24.1 C.E. [F.J. 7].

Preámbulo:

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don Vicente Gimeno Sendra, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Javier Delgado Barrio, Magistrados, ha pronunciado
EN NOMBRE DEL REY
la siguiente
SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.309/94 interpuesto por la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía (R.T.V.A.), representada por la Procuradora de los Tribunales doña Gloria Rincón Mayoral, con la asistencia letrada de don Carlos Millán Raynaud. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer de la Sala.

Antecedentes:**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal, el 29 de junio de 1994, la representación procesal de R.T.V.A. formuló demanda de amparo frente a la Resolución de la Junta Electoral Central, de 7 de junio de 1994, por violación de «los principios de audiencia y contradicción impidiendo por circunstancias ajenas a mi mandante el ejercicio de cualquier tipo de defensa».

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

A) Ante la Junta Electoral de Andalucía fue impugnado por los representantes del Partido Popular y de la Coalición Electoral Izquierda Unida, Los Verdes, Convocatoria por Andalucía, los días 26 y 28 de mayo de 1994, respectivamente, el Acuerdo adoptado por la Dirección General de R.T.V.A. de 24 de mayo anterior, en virtud del cual se fijaban las fechas y el reparto de los debates entre los candidatos de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

B) El 31 de mayo la Junta Electoral de Andalucía desestimó por unanimidad ambas impugnaciones.

C) Los citados representantes de un partido político y una coalición electoral recurrieron el Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía ante la Junta Electoral Central (expedientes núms. 290/121 y 290/124), la cual, con fecha de 7 de junio de 1994, estimó los recursos presentados.

D) Contra tal decisión revocatoria dictada por la Junta Electoral Central, R.T.V.A. presentó recurso de amparo por entender que, al no haberse dado traslado del recurso, se le ha tratado con desigualdad y se le ha producido una indefensión material.

3. Por providencia de 18 de julio de 1994, este Tribunal Constitucional abrió el trámite del art. 50.3 LOTC para que el Ministerio Fiscal y la solicitante de amparo expusieran cuanto tuvieran por conveniente en relación con el posible motivo de inadmisión consistente en no haber agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial [art. 44.1 a) LOTC]. Durante ese trámite se formularon las siguientes alegaciones:

A) Por escrito registrado el 29 de julio de 1994, el Fiscal interesó se dictara auto declarando inadmisión el recurso de amparo, bien por falta de agotamiento de la vía judicial precedente, bien por falta de contenido constitucional de la demanda. Considera que el art. 24.1 C.E. no ha podido ser lesionado por un órgano de la Administración Electoral, que no es un Tribunal, y además que debió haberse intentado el recurso contencioso-administrativo.

B) La recurrente en amparo, por escrito presentado el 2 de septiembre de 1994, entiende, por el contrario, que la inequívoca redacción del art. 21.2 Ley Orgánica de Régimen Electoral General supone la inexistencia de recursos en cualquier vía judicial, con la excepción de los supuestos en los que la propia de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (art. 21.1) establezca lo contrario. A la cuestión de si, con todo, debió intentarse el acceso a la jurisdicción, responde con expresa invocación de jurisprudencia constitucional, según la cual no es exigible al justiciable que agote todos los recursos imaginables, sino aquellos que se presentan como procedentes. La redacción del art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General permite concluir -dice- que no hubiera sido razonable la interposición de un recurso judicial que está expresamente excluido. A mayor abundamiento, cita en su apoyo un Auto del Tribunal Supremo, de 12 de junio de 1989, según el cual no cabe recurso jurisdiccional a tenor del art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, exclusión que no admite otra excepción que las expresamente previstas en la propia Ley (arts. 49 y ss., 109 y ss.), y en el que también se argumenta que las Juntas Electorales, aunque integrantes de la Administración Electoral, no son Administración Pública a los efectos previstos en los arts. 1 y 6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

4. Por providencia de 30 de septiembre de 1994, se acordó admitir a trámite la demanda de amparo.

5. El 7 de noviembre de 1994, don José Luis Ferrer Recuero, en representación del Partido Popular, suplica se le tenga por personado y parte en el recurso de amparo.

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

6. Por escrito registrado el 19 de enero de 1995, la representación de la Junta Electoral Central, dentro del término indicado, formuló alegaciones y pidió la desestimación del recurso. Considera que no puede hablarse de violación del art. 24.1 C.E., invocado por la recurrente, habida cuenta del carácter no

jurisdiccional de la Junta Electoral. A su juicio, además, no es sólo que carezca de relevancia constitucional la indefensión aducida, sino que no se ha producido la pretendida infracción. Insiste también en que no se ha agotado la vía judicial previa. Y por lo que a la supuesta indefensión se refiere argumenta, en síntesis, que, aun cuando fuera precepto de recurso ante la Junta Electoral Central, su omisión carecería de trascendencia constitucional, así como que, en todo caso, el trámite de la audiencia no es preceptivo de acuerdo con las normas procedimentales vigentes.

7. Mediante escrito registrado el 21 de diciembre de 1994, el representante del Partido Popular alegó que el recurso de amparo es inadmisión porque el art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General regula un procedimiento sui generis, en el que no se admite audiencia ni fase probatoria, constando sólo de dos trámites: La interposición y la resolución. Entiende que no existe posibilidad de indefensión en el recurrente. La alegación de las circunstancias de hecho y jurídicas en que cada parte basaba sus respectivas pretensiones se realizó ya ante la Junta Electoral de Andalucía.

8. Por escrito registrado el 23 de diciembre de 1994, el Fiscal interesa que se dicte Sentencia desestimatoria. Alega que la lesión del art. 24.1 C.E. no ha podido generarla la Administración Electoral puesto que ésta no impidió el acceso a la jurisdicción. No existe, pues, a su juicio, un acto u omisión capaz de vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva. Considera, asimismo, que la falta de un recurso jurisdiccional frente a actos de control como los aquí enjuiciados no menoscaba el derecho a la tutela frente al poder público, cuya actuación es revisada por esa Administración de garantía, pues sería lícito que una determinada actuación pública se controle, sin ulterior recurso

jurisdiccional, por órganos a los que se les atribuye la única función de velar por el respeto objetivo de la legalidad. Concluye afirmando que esa doctrina resulta de aplicación al caso planteado. Por último, considera que la alegada falta de audiencia carece de contenido constitucional puesto que el recurrente alude únicamente a un aspecto formal sin establecer la relevancia que para la decisión final de la Junta Electoral Central hubieran tenido las alegaciones que hubiese aportado en caso de ser oída.

9. Mediante escrito registrado el 29 de diciembre de 1994, la recurrente se ratifica en su escrito de demanda y en el evacuado en el trámite del art. 50.3 LOTC. Subraya que la Junta Electoral Central, en el ejercicio de sus facultades revisoras, debió dar cumplimiento a los principios de audiencia, contradicción y de igualdad de las partes en el procedimiento. Con su vulneración, afirma, se ha mantenido a la recurrente no ya sólo en la imposibilidad de alegar nada sino en el desconocimiento de la interposición de los recursos, obligándole incluso a elevar consulta a la Junta Electoral Central, en fase de ejecución, sobre los propios términos de la Resolución dictada. Concluye señalando que el art. 24.1 C. E. puede ser lesionado por órganos de naturaleza no jurisdiccional y que del hecho de que el legislador electoral haya querido mantener algo fuera del principio de universalidad del control jurisdiccional de la actividad administrativa, en este caso la Resolución dictada por la Junta Electoral Central, no puede conllevar a que los actos que dimanen de los órganos de la Administración electoral queden fuera del control sobre una posible vulneración constitucional y que en este caso la supervisión corresponde de forma directa al Tribunal Constitucional.

10. El 11 de marzo de 1996, la Sala, en uso de la facultad que le concede el art. 84 LOTC, acordó comunicar a los comparecidos en este proceso constitucional la existencia de un motivo, distinto de los alegados, que tiene relevancia para decidir sobre la admisión de la demanda de amparo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) (exigencia de la utilización previa de todos los recursos dentro de la vía judicial), ambos de la LOTC. Tal motivo -precisó la Sala- es el siguiente:

La compatibilidad con el derecho fundamental a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales (art. 24.1 C.E.) del inciso final del apartado segundo del art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General: «Contra la resolución de esta última no cabe recurso administrativo o judicial alguno».

11. La representación de R.T.V.A., mediante escrito de 26 de marzo de 1996, alegó, con citas de Sentencias de este Tribunal Constitucional, que la aplicación del art. 21 de la citada Ley Orgánica del Régimen Electoral General, por un lado ha de permitir la acción de amparo íntegramente y a la vez conduce a un resultado que es contrario a la protección del derecho fundamental reconocido por el art. 24.1 C.E., oponiéndose igualmente a los arts. 106.1 y 117.5, igualmente del Texto constitucional, que proclaman el sometimiento de toda actuación administrativa al control judicial y el principio de unidad jurisdiccional.

La tutela judicial efectiva, como destaca la Sentencia de ese Tribunal núm. 197/1988, prohíbe al legislador que con normas excluyentes de la vía judicial se impida el acceso al proceso, prohibición que se refuerza por lo prevenido en el art. 106.1 C.E., cuando se trata de impetrar justicia frente a la actuación de las Administraciones Públicas.

El derecho a la tutela judicial tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial, quedando lesionado el citado derecho por la imposibilidad de acceder a la vía judicial por aplicación del inciso final del art. 21 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

Es incuestionable que la falta de recurso jurisdiccional frente a los actos de la Administración menoscaban el derecho a la tutela judicial.

En consecuencia, R.T.V.A. reitera su petición de amparo y solicita que se plantee cuestión de inconstitucionalidad del inciso final del art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, por posible violación de los arts. 24.1, 106.1 y 117.5 C.E.

12. Tanto la Junta Electoral Central como el Fiscal, por escritos de 18 de abril y 24 de abril de 1996, respectivamente, se limitan a reiterar sus anteriores peticiones, considerando el Fiscal que no cabe apreciar que el último inciso del art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General sea contrario al art. 24.1 C.E.

13. Por providencia de 10 de junio de 1996 se fijó para la deliberación y fallo del presente recurso el día 11 del mismo mes y año.

Fundamentos:

II. Fundamentos jurídicos

1. La posible violación de derechos fundamentales en la tramitación de un recurso de alzada ante la Junta Electoral Central, donde no se dio audiencia a los interesados, impidiéndose la contradicción, generándose acaso indefensión, es el asunto que hemos de considerar y resolver en este proceso de amparo constitucional.

Los hechos expuestos en los antecedentes de esta Sentencia y los argumentos jurídicos allí reseñados configuran el objeto de nuestro análisis de la siguiente forma:

R.T.V.A. solicita amparo frente al Acuerdo de la Junta Electoral Central, de 7 de junio de 1994, por el que se estimaron dos recursos interpuestos por el Partido Popular y la Coalición Electoral Izquierda Unida, Los Verdes, Convocatoria para Andalucía, contra la Resolución de la Junta Electoral de Andalucía sobre la fecha y la distribución de los espacios para los debates entre candidatos de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Entiende la recurrente en amparo que al no habersele dado traslado de aquellas impugnaciones se ha violado su derecho a la no indefensión en la medida en que la citada Resolución de la Junta Electoral Central se habría dictado con grave quebrantamiento de los principios de audiencia, contradicción e igualdad de las partes en el procedimiento, impidiendo el ejercicio de cualquier tipo de defensa. Alega haberse encontrado con una Resolución de la Junta Electoral andaluza, sin haber sido oída. Para la recurrente, el adecuado ejercicio de la audiencia bilateral a fin de que las partes puedan hacer valer sus derechos e intereses, ejercitando su defensa, adquiere una singular relevancia constitucional que, sin embargo, fue desconocida en el procedimiento seguido ante la Junta Electoral Central.

La delimitación de la cuestión planteada se completa con los siguientes datos, debidamente acreditados:

A) Que los recursos presentados por el Partido Popular y la Coalición Electoral Izquierda Unida, Los Verdes, Convocatoria para Andalucía, fueron desestimados por la Junta Electoral de Andalucía y luego estimados íntegramente por la Junta Electoral Central.

B) Que los nuevos recursos deducidos ante la Junta Electoral Central, en contra de los Acuerdos de la Junta Electoral de Andalucía, no fueron trasladados a los otros interesados en el asunto, entre ellos a la ahora peticionaria de amparo.

C) Que el expediente no se elevó sin más para su resolución, con los mismos elementos de juicio que pudo tener la Junta Electoral de Andalucía, sino que ante la Junta Electoral Central se esgrimieron unos argumentos impugnatorios distintos, cuyo objeto fue discutir el razonamiento que se contenía en el Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía.

La solicitante de amparo entiende que debieron respetarse los derechos de audiencia de las partes, en plano de igualdad y de contradicción, con

erradicación de la indefensión.

2. Antes de entrar a considerar el fondo del asunto así planteado, hemos de resolver acerca de la falta de agotamiento de la vía judicial previa, alegada por el Ministerio Fiscal y por la Junta Electoral Central. Hemos de solucionar, con criterios de constitucionalidad, si a pesar de las expresiones literales del art. 21 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General debió acudir por la peticionaria al amparo, con anterioridad a presentar su demanda en este Tribunal Constitucional, a recabar la tutela de los órganos de la jurisdicción ordinaria, cumpliendo el mandato del art. 44.1 a) LOTC.

El art. 21 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General dispone lo siguiente:

«1. Fuera de los casos en que esta Ley prevea un procedimiento específico de revisión judicial, los Acuerdos de las Juntas Provinciales de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, son recurribles an debe resolver en el plazo de cinco días a contar desde la interposición del recurso.

2. La interposición tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación del Acuerdo y ante la Junta que lo hubiera dictado, la cual, con su informe, ha de remitir el expediente en el plazo de cuarenta y ocho horas a la Junta que deba resolver. «Contra la resolución de esta última no cabe recurso administrativo o judicial alguno.»

El último inciso del transcrito art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General ha suscitado un amplio debate entre los comparecientes en este proceso de amparo constitucional. No es necesario en este momento, sin embargo, y antes de estimar el recurso de amparo (art. 55.2 LOTC), hacer un pronunciamiento abstracto acerca de su cuestionada compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, sino tan sólo enjuiciarlo a los únicos efectos de determinar si R. T.V.A. ha satisfecho el requisito del agotamiento de todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial al que, como expresión del principio de subsidiariedad que impregna el recurso de amparo, hace referencia el art. 44.1 a) LOTC.

Desde esta perspectiva, ha de considerarse cumplido el indicado requisito, si atendemos a las consideraciones siguientes:

a) En primer término, la interpretación literal del supuesto específico que aquí se contempla (art. 21.2: Exclusión de recurso judicial alguno frente a Acuerdos de la Junta Electoral Central resolutorios de los de Juntas de inferior categoría) y la interpretación sistemática del texto legal (arts. 116.2 y 21.1; 49 y ss., 109 y ss., entre otros) llevan a la conclusión de que, desde la óptica de la legalidad ordinaria, las resoluciones de la Junta Electoral Central no son susceptibles de revisión judicial. Igual interpretación se desprende de nuestro Auto 1.040/1986 (fundamento jurídico 2). Es el corolario de una interpretación literal de la norma legal.

A los efectos del art. 44.1 a) LOTC no es relevante que la solicitante de amparo hubiera podido intentar otras vías procesales, más o menos ingeniosas, puesto que tal artículo no obliga a utilizar, en cada caso, más que los medios de impugnación normales que, de manera clara, se manifiesten ejercitables y razonablemente exigibles.

Recientemente (STC 50/1995) nuestra jurisprudencia ha precisado que «en un procedimiento, que no proceso judicial, las diligencias indeterminadas, una vez que el Auto, a su final, dice ser irrecurrible, quedando abierta así tan sólo la puerta del amparo, no resulta justo exigir a quien ha seguido tal advertencia la utilización de los recursos que, en su personal opinión fueran viables, dado el peso de la auctoritas inherente a las resoluciones judiciales. Por ello, lo más prudente era seguir las instrucciones recibidas, aun cuando no formen parte del fallo judicial y consistan en una mera información al interesado, preceptiva según la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 248.8), que debe hacerse en el momento de notificar la resolución, reduciendo así su valor legal y desvinculándolo de la decisión, como apéndice dirigido al agente notificador (STC 155/1991)» (fundamento jurídico 3.). Si esta doctrina es aplicable a las meras instrucciones judiciales (que ni siquiera forman parte de la Sentencia), con mayor razón tenemos que proyectarla sobre las normas legales y, más aún, si cabe, como sucede en este caso, tratándose de una Ley Orgánica.

La literalidad del art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General («Contra la resolución de esta última no cabe recurso administrativo o judicial alguno») difícilmente puede verse anulada por la previsión del art. 116.2 («en todo lo no expresamente regulado por esta Ley en materia contencioso-electoral será de aplicación la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.»), puesto que es la misma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General la que expresamente establece que no cabe recurso alguno contra aquellos Acuerdos de la Junta Electoral Central que, como en el presente supuesto, resuelvan una alzada contra Junta de inferior categoría.

b) En segundo término, y ante la afirmación terminante de la Ley, no resulta obligado, a fin de dar cumplimiento al requisito prevenido en el art. 44.1 a) LOTC, en contra de lo que sostiene el Ministerio Fiscal, intentar el acceso a los Tribunales para, ante su eventual inadmisión, imputarles a éstos la lesión del art. 24.1 C.E.

Una tal exigencia excede de la diligencia exigible al justiciable para satisfacer la subsidiariedad del amparo. Además, no es esa la lesión cuya reparación aquí se pretende (esto es, la denegación de acceso a la jurisdicción, que fue el caso contemplado en la STC 197/1988), sino la indefensión sufrida en el seno de un procedimiento como consecuencia de no haberle dado traslado del recurso de alzada.

3. Resuelta afirmativamente la cuestión relativa al agotamiento de la vía judicial previa al amparo, ha de darse respuesta al núcleo del problema: Si la actuación de la Junta Electoral Central ha lesionado o no el derecho fundamental que se dice vulnerado.

Nos hallamos ante un caso peculiar, pues el menoscabo en las posibilidades de defensa se ha producido en el ámbito de un especial procedimiento administrativo, sin que, dada la singularidad del procedi podido eventualmente repararlo.

La falta de traslado a R.T.V.A. del recurso interpuesto ante la Junta Electoral Central determina una clara desigualdad en las posibilidades de defensa frente a las alegaciones de la parte contraria. En efecto, como ha quedado ya acreditado, mientras el Partido Popular y la Coalición Electoral Izquierda Unida, Los Verdes, Convocatoria para Andalucía, pudieron con que se impugnaba y, en general, alegar cuanto consideraron oportuno a la defensa de sus intereses, R.T.V.A., por el contrario, se vio privada, en forma desigual, por tanto, de hacer lo mismo.

Con independencia de la consideración que, en el plano de la legalidad ordinaria, pueda merecer la omisión del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo allí donde resulte procedente y de las consecuencias que de tal infracción puedan extraer los Tribunales ordinarios y al margen de la, en su caso, aplicación analógica del derecho a la no indefensión (art. 24.1 C.E.) en los procedimientos administrativos sancionadores (SSTC 21/1981; 77 y 125/1983; 68/1985; 175/1987; 29/1989; 297/1993 y 31/1994; ATC 577/1988; entre otras resoluciones de este Tribunal), es lo cierto que, desde una perspectiva constitucional y bajo el signo del proceso de amparo, lo que la recurrente denuncia es la indefensión padecida, toda vez que, al no poder alegar cuanto a su derecho convido ante la Junta Electoral Central, se ha visto situada en una posición desigual frente a la otra parte. No es, en definitiva, la omisión del trámite de audiencia la que aquí se enjuicia, que, como tal, y con las salvedades que ha hecho nuestra jurisprudencia, no constituye una infracción susceptible de amparo (así, SSTC 68/1985, 175/1987 y 65/1994; AATC 604/1987, fundamento jurídico 2; 1.325/1987, fundamento jurídico 1; 225/1988, fundamento jurídico único; 519/1988, fundamento jurídico 2., etc.), puesto que las

exigencias del art. 24.1 C.E. no son trasladables sin más a toda tramitación administrativa (entre otras, SSTC 68/1985 y 175/1987, fundamento jurídico 3.; AATC 966/1987, fundamento jurídico 2., y 408/1988, fundamento jurídico 1.), habida cuenta que la falta de audiencia en el procedimiento administrativo, incluso cuando es preceptiva, no comporta necesariamente indefensión con relevancia constitucional (AATC 1.197/1987, fundamento jurídico 2. y 275/1988, fundamento jurídico 1.), debiendo ser corregida en su caso por los órganos judiciales, salvo que el procedimiento en el que aquélla se haya cometido tenga carácter sancionador (así, ATC 275/1988, fundamento jurídico 1.). Pero ahora estamos considerando -insistimos- una indefensión que posee relevancia constitucional.

En suma: Si la recurrente hubiera planteado en su demanda de amparo sólo la omisión del trámite de audiencia, habría que concluir, de conformidad con la jurisprudencia antes citada, que tal infracción no es protegible en amparo. Pero también se alega por R.T.V.A. la indefensión padecida en el seno de un procedimiento, regulado por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Por este segundo camino hemos de llegar a la estimación del recurso de amparo.

4. La indefensión de las partes en el procedimiento administrativo especial de control de las elecciones constituye una infracción del art. 24.1 C.E.

Nuestra argumentación jurídica se vertebra del siguiente modo:

A) Es constante, uniforme y reiterada la doctrina de este Tribunal considerando que debe tenerse en cuenta el art. 24.1 C.E. al analizar cualquier violación del derecho de defensa en las contiendas ante los Jueces y Tribunales de Justicia.

B) Pero no nos hallamos enjuiciando un proceso judicial, sino un procedimiento administrativo de singulares características, como es el regulado en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Por tanto, ha de entenderse que, en principio, no operan aquí las exigencias del art. 24 C.E.

C) Ahora bien, hemos visto que, según el art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General contra las resoluciones de la Junta Electoral Central -y de acuerdo con su interpretación literal- no cabe acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. En consecuencia, al vetar el citado precepto de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General el acceso a los Tribunales de Justicia, y ser esto una excepción a los procedimientos aplicados excepcionalmente el art. 24.1 C.E. en este caso.

En algunas resoluciones, este Tribunal Constitucional ha admitido que se pueda imputar a un órgano de la Administración Pública la violación del art. 24.1 C.E. Fueron, ciertamente, otros los supuestos considerados, tanto en la STC 7/1981 como en las SSTC 90/1985 y 197/1988. Pero ha quedado en nuestra jurisprudencia que «el art. 24.1 C.E. debe aplicarse en cada caso según la naturaleza y fines de cada tipo de procedimiento» (STC 7/1981, fundamento jurídico 6.) y que «la regla general (inaplicación del art. 24.1 al procedimiento administrativo) no elimina totalmente la posibilidad de que órganos no judiciales incidan en la lesión del derecho» (STC 197/1988, fundamento jurídico 3.).

5. Afirmado que, con carácter excepcional, cabe aplicar ciertas garantías del art. 24.1 C.E. en la tramitación de procedimientos no estrictamente judiciales, resulta evidente que la Junta Electoral Central debió dar a las dos partes las mismas posibilidades de alegar cuanto tuvieran por conveniente. Al no hacerlo así, ha incurrido en una desigualdad de trato de carácter discriminatorio, generadora de indefensión; desigualdad evidente en este caso ya que, como ha quedado expuesto, los escritos de recurso no se limitaron a citar el Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía por razón del cual se formulaban, sino que incluyeron nuevos argumentos en contra del citado Acuerdo. Se violó por la Junta Electoral Central, en suma, el art. 24.1 C.E.

6. Con el fin de completar la consideración de todas las cuestiones planteadas, hemos de referirnos ahora a las normas procedimentales vigentes (Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en particular su art. 112, a la que se remite el art. 120 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General), alegadas en apoyo de su tesis por la Junta Electoral Central.

Téngase en cuenta, por un lado, que el citado art. 112.2 señala que «si hubiere otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que... aleguen cuanto estimen procedente», y, por otro lado, que tal mandato no se ve neutralizado por el hecho de que el recurso no sea considerado como un documento nuevo a los efectos de la debida audiencia (apartado 3. en relación con el 1. del art. 112). Una interpretación lógica y sistemática de todo el art. 112 a la luz del art. 24.1 C.E. y de conformidad con él, nos lleva a la conclusión siguiente: La Administración sólo podrá prescindir del trámite de audiencia de los interesados cuando no hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario. Pero no fue éste el supuesto que estamos analizando. Por el contrario, la Junta Electoral Central consideró y apreció unas alegaciones, las presentadas por los allí recurrentes, sin dar traslado de ellas a quien ostentaba una evidente condición de interesado, para que pudiera oponer cuanto estimara conveniente, como prescribe taxativamente el art. 112.2 de la reiterada Ley. Tal comportamiento de la Junta Electoral Central vulneró el derecho de la recurrente en amparo a la defensa de sus derechos e intereses legítimos, violación de derecho que tiene relevancia constitucional, siendo esta lesión, imputable a la Administración Electoral, reparable directamente por este Tribunal, dada la exclusión de todo recurso judicial que estipula el art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

7. Tal exclusión de todo recurso judicial, impuesta por el art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, podría lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.), infringiendo, asimismo, el art. 106.1 C.E.

La lesión del derecho fundamental consistiría en que se impide de raíz la posibilidad de una tutela que la Constitución quiere que sea siempre dispensada por los Jueces y Tribunales, y que lo sea, además, en relación con todas las condiciones de juridicidad del acto o norma enjuiciados.

Nos hallamos, en suma, ante una lesión de derechos fundamentales que no ha podido ser reparada por los Jueces y Tribunales ordinarios, toda vez que el legislador ha impuesto como única vía posible de sanación la del amparo constitucional, con lo que se contraría un principio que, como el de la subsidiariedad del amparo, sólo puede excepcionarse a través de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional constitucionalmente llamada a precisar la posición constitucional de este Tribunal y el alcance de sus funciones.

Por tanto, y por aplicación de lo dispuesto en el art. 55.2 LOTC, y una vez estimado este recurso de amparo, procede elevar al Pleno la cuestión de la inconstitucionalidad del art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, en cuanto excluye el recurso judicial contra determinados actos de la Junta Electoral Central, con olvido de lo preceptuado en el art. 106.1 C.E., auténtica cláusula regia del Estado de Derecho, y violación del art. 24.1 C.E.

Fallo:

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de amparo y, en consecuencia:

1. Reconocer a la recurrente su derecho a no padecer indefensión en el procedimiento especial de control electoral.
2. Anular la Resolución de la Junta Electoral Central, de 7 de junio de 1994, recaída en los expedientes 290/121 y 290/124.

3. Retrotraer los expedientes al momento en que debió darse traslado a la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía (R.T.V.A.) de los recursos interpuestos ante la Junta Electoral Central contra los Acuerdos de la Junta Electoral de Andalucía, de 31 de mayo de 1994.

4. Elevar al Pleno la cuestión de la inconstitucionalidad del art. 21.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en cuanto excluye el recurso judicial contra determinados actos de la Junta Electoral Central.

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

Dada en Madrid, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.

[subir](#)

[Inicio](#) [Sobre la sede electrónica](#) [Contactar](#) [Aviso jurídico](#) [Nuestra web](#) [Mapa](#) [Accesibilidad](#)  [RSS](#)

Agencia Estatal BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avda. de Manoteras, 54 - 28050 Madrid - Tel.: (+34) 902 365 303 / 91 111 4000
