



## JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

### Número de referencia: 48/1997 ( SENTENCIA )

**Referencia número:** 48/1997  
**Tipo:** SENTENCIA  
**Fecha de Aprobación:** 11/3/1997  
**Publicación BOE:** 11/4/1997  
**Sala:** Sala Primera: Excmos. Sres. Rodríguez, Gimeno, Cruz, Ruiz, Jiménez de Parga y García.  
**Ponente:** don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera  
**Número registro:** 2.581/1994  
**Recurso tipo:** Recurso de amparo.

### TEXTO DE LA RESOLUCIÓN

#### Extracto:

1. La cuestión planteada en el presente recurso es sustancialmente idéntica a la que fue resuelta en la STC 103/1996. Dijimos entonces que la cuestión planteada en el presente recurso es sustancialmente idéntica a la que fue resuelta en la STC 103/1996. Dijimos entonces, y ahora hemos de reiterar, que, si bien sólo de modo muy excepcional «cabe aplicar ciertas garantías del art. 24.1 C.E. en la tramitación de procedimientos no estrictamente judiciales», el hecho de que, en virtud del art. 21.2 L.O.R.E.G., se excluya todo recurso judicial frente a las resoluciones de la Junta Electoral Central, justificaría la extensión del ámbito de cobertura del mencionado derecho fundamental a supuestos como el presente .

#### Preámbulo:

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

En el recurso de amparo núm. 2.581/94, promovido por la Junta de Andalucía, representada y defendida por su Letrada doña Carmen Noguero Rodríguez, contra la Resolución de la Junta Electoral Central, de 24 de junio de 1994, estimatoria del recurso formulado por la representación del Partido Popular contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía por el que se desestimó la petición de que cesase la campaña publicitaria realizada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía bajo el lema «Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo». Ha intervenido el Ministerio Fiscal y han sido parte la Junta Electoral Central, representada y defendida por su Letrado don Fernando Sainz Moreno, y el Partido Popular representado por el Procurador Sr. Ferrer Recuero y defendido por el Letrado don José Eusebio Seco Gordillo. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer de la Sala.

#### Antecedentes:

##### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de julio de 1994, el Letrado de la Junta de Andalucía interpuso recurso de amparo contra resolución de la Junta Electoral Central, recaída en el expediente 290/148, que estimó el recurso formulado por el Partido Popular contra Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía en el que se consideró que la campaña «Sólo en Andalucía» no obedecía a razones de oportunidad política con incidencia electoral.

2. La demanda de amparo constitucional contiene los siguientes hechos relevantes para la resolución del caso:

a) Mediante Acuerdo de 26 de abril de 1994, la Junta Electoral de Andalucía (J. E.A.) desestimó la solicitud formulada el 11 de dicho mes por el Partido Popular de que cesase la campaña publicitaria realizada por el Consejo de Gobierno de la citada Comunidad Autónoma bajo el lema «Sólo en Andalucía», al no apreciar que la misma tuviese incidencia electoral.

b) La referida campaña, junto con otras, fue nuevamente denunciada por el Partido Popular el siguiente 23 de mayo. Ese día la J.E.A. acordó el conocimiento del fondo del asunto, dada la concurrencia de nuevas circunstancias que impedían aplicar a la denuncia el carácter de cosa juzgada. Por Acuerdo del 27 de mayo, la Junta desestimó la denuncia, al no desprenderse con claridad que la divulgación de la campaña «suponga una vulneración de los puntos obtenidos (sic) en el art. 8.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General; es decir, afectar la transparencia y objetividad del proceso electoral y al principio de igualdad». Esta Resolución fue recurrida ante la Junta Electoral Central, que, mediante Acuerdo de 2 de junio, vino a confirmarla. En la tramitación de este recurso no se dio audiencia a la Junta de Andalucía.

c) El 12 de junio el Partido Popular presentó una nueva reclamación por la inserción de determinados materiales de la referida campaña en medios de prensa el día anterior, que coincidía con la jornada de reflexión. Por Acuerdo de 15 de junio, la J.E.A. resolvió que, «respecto a la campaña. "Sólo en Andalucía", de la que el anuncio denunciado forma parte conocida desde un principio, ya declarada esta Junta Electoral en su Acuerdo de fecha 28 de mayo de 1994, ratificado en este extremo por el de la Junta Electoral Central, de fecha 2 de junio de 1994, que la misma no constituye propaganda ni acto de campaña electoral. En consecuencia, a tenor del artículo 53 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y concordantes, no cabe apreciar la comisión de la infracción electoral invocada».

d) Interpuesto recurso ante la J.E.C., ésta, por Acuerdo de 24 de junio, resolvió: a) «Declarar que el hecho de la difusión por la Junta de Andalucía de anuncios de la campaña. "Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo". en distintos medios de comunicación el día de reflexión constituye, objetivamente considerado, vulneración de la normativa electoral por cuanto ni durante la

jornada de reflexión ni durante el propio día de la elección pueden los poderes públicos realizar actividad publicitaria alguna que, directa o indirectamente, pueda influir en la orientación de voto de los electores». b) «Ordenar a la Junta Electoral de Andalucía la apertura de expediente sancionador contra la persona o personas que resulten responsables de los hechos referidos».

En la tramitación de dicho recurso no se dio audiencia a la Junta de Andalucía, que no tuvo conocimiento del mismo hasta la recepción de la resolución condenatoria de la J.E.C.

3. En su escrito de demanda de amparo, la actora comienza por justificar la inexistencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 43.1 LOTC, consistente en la falta de agotamiento de la vía judicial previa. Señala sobre el particular que ello obedece al tenor literal del art. 21.2 de la L.O.R.E.G., que proscribiera cualquier tipo de recurso administrativo o judicial frente a las resoluciones de las Juntas Electorales superiores dictadas al resolver recursos interpuestos contra actos de otras de ámbito inferior. Esta exclusión no puede dejar de producir perplejidad y serias dudas acerca de su constitucionalidad, mas lo cierto es que existe un precepto vigente, válidamente promulgado con rango de Ley Orgánica, irresistible frente a todos, salvo frente al Tribunal Constitucional, que veda acudir a la vía judicial. Por otra parte, cuando el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han enjuiciado cuestiones relacionadas con el referido art. 21.2 L.O.R.E.G., si bien no han adoptado ningún pronunciamiento expreso y claro en favor de su constitucionalidad, ésta tampoco ha sido cuestionada.

Por ello, continúa la representación de la recurrente, la defensa de los intereses de la Administración autonómica exige acudir directamente a la vía de amparo, por cuanto que sólo existen dos posibilidades: la primera es que el art. 21.2, in fine, L.O.R.E.G. sea inconstitucional. En este caso lo procedente sería el recurso contencioso-administrativo. Pero si, en base a esa convicción, el mismo se intenta y se declara inadmisibile al considerar el Tribunal Supremo que el art. 21.2 L.O.R.E.G. es constitucional (e incluso esa inadmisibilidat la confirma el Tribunal Constitucional en un ulterior amparo), luego no se podrán hacer valer en sede alguna los vicios en los que se funda este recurso, pues la acción para el amparo habrá caducado. La segunda posibilidad es que el repetido precepto de la L.O.R.E.G. sea constitucional.

Al no haber ningún recurso administrativo ni judicial, sólo procederá el recurso de amparo, de conformidad con la cláusula general del art. 41.2 LOTC. Sea cual fuere la solución correcta, lo que parece claro es que ningún perjuicio puede depararse a quien actúa conforme a las leyes vigentes (una hipotética inadmisión del recurso de amparo debería hacerse, pues, con reserva de acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa), así como que no se puede exigir a una parte procesal asumir el riesgo de, por sí misma, ignorar un precepto legal y actuar como si éste no existiera en la búsqueda del recurso procedente.

En cuanto al fondo del recurso, apunta la demandante que la vulneración se habría producido porque no se le dio traslado del escrito de interposición del recurso deducido por el Partido Popular ante la J.E.C., lo cual hubiera sido de todo punto necesario con carácter previo a la condena de la solicitante de amparo, pudiéndose llegar a esta conclusión integrando las normas procedimentales de la L.O.R.E.G. con la propia Ley del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992), así como haciendo una interpretación de la misma conforme a la Constitución. Se ha desconocido, por tanto, el derecho a la defensa de la solicitante de amparo y se la ha condenado sin ser oída. En segundo lugar, no se respetó el derecho de la demandante a actuar como señalaban sendas resoluciones firmes, con fuerza de cosa juzgada, de las Juntas Electorales, que se han visto, por tanto, ilegítimamente alteradas. Por lo demás, la relevancia constitucional de estos vicios frente a la resolución que puso fin al procedimiento «no cabe recurso administrativo o judicial alguno» (art. 21.2 L.O.R.E.G.), con lo que tiene fuerza de cosa juzgada. Y la garantía de la cosa juzgada, que el art. 24 C.E. consagra, ha de trasladarse al procedimiento en que se produjo la resolución recurrida, por la necesaria aplicación de las garantías del art. 24 C.E. a estos procedimientos de las Juntas Electorales, dada la especial naturaleza de los mismos derivada de la prohibición de interponer contra las resoluciones en que concluyen «recurso administrativo o judicial alguno» (art. 21.2 L.O.R.E.G.). Si esto no fuera así, los valores que están en la base del precepto constitucional se verían desconocidos respecto de una parte de la actividad de los poderes públicos, siendo ello inadmisibile por su incompatibilidad con el pleno valor normativo de la Constitución. En el presente supuesto nos encontramos con que dos resoluciones anteriores de la J.E.A. han declarado que la campaña en cuestión no influye en la orientación del voto; y esta declaración se produce entre las mismas partes que luego intervinieron, en la misma posición procesal, en el ulterior procedimiento. El objeto es coincidente y la causa de pedir la misma. Por ello, culmina esta alegación el representante de la actora, debe declararse que la Resolución de la J.E.C., de 24 de junio de 1994 vulnera el art. 24 C.E. al no respetar la firmeza y eficacia de las resoluciones de la J.E.A., suponiendo, incluso, un cambio de criterio respecto de su pronunciamiento anterior, inmotivado, que desconoce el derecho de la actora al respeto de la cosa juzgada.

Por lo que se refiere a la existencia de indefensión, se subraya en la demanda que la solicitante de amparo no fue emplazada ni se le dio audiencia en el recurso planteado, del que no tuvo conocimiento hasta que recibió la resolución condenatoria, ni posibilidad alguna de defenderse, no pudiendo cuestionarse que la Constitución garantiza que, antes de que se produzca un pronunciamiento con fuerza de cosa juzgada sobre una cuestión, las partes afectadas puedan expresar las justificaciones que a su derecho convenga.

Concluye el escrito de demanda con la súplica de que se dicte Sentencia estimatoria del amparo y mediante otrosí, se solicite asimismo la suspensión de la ejecución del acto impugnado en cuanto a la apertura del expediente sancionador. Esta petición sería desestimada por Auto de 13 de febrero de 1995.

4. Mediante providencia de 30 de septiembre de 1994, la Sección Segunda acordó admitir a trámite la demanda; requerir, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 51 LOTC, a la Junta Electoral Central para que en el plazo de diez días remitiese testimonio del expediente, interesando asimismo el emplazamiento de cuantos hubieran sido parte en el procedimiento al objeto de que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en el proceso constitucional; y, en fin, que se formase la oportuna pieza separada de suspensión, conforme se solicitó por la parte actora.

5. El 7 de noviembre de 1994, el Procurador don José Luis Ferrer Recuero, en representación del Partido Popular, suplicó se le tuviera 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, solicitó que se tuviera por personada a ésta en el recurso de amparo.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 21 de diciembre de 1994, el representante del Partido Popular sostuvo la inadmisibilidat del recurso, aduciendo que el art. 21.2 L.O.R.E.G. regula un procedimiento «sui generis», que no admite trámite de alegaciones ni fase probatoria, constanding de los únicos trámites de interposición y resolución. No hubo, en suma, posibilidad de indefensión en el recurrente, por cuanto la alegación de las circunstancias de hecho y jurídicas en que cada parte basaba sus respectivas pretensiones se realizó ya ante la Junta Electoral Andaluza.

7. El 30 de diciembre de 1994 tuvo entrada en el Registro del Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, en el cual interesaba se dictase Sentencia desestimatoria con base en las siguientes argumentaciones:

Aduce, en primer lugar, con cita de la STC 197/1988, que las Juntas Electorales tienen un carácter inequívocamente administrativo, que no jurisdiccional, si bien la citada Sentencia, en su fundamento jurídico 3., dejaba abierta una posibilidad de acudir a la vía judicial contra los acuerdos de una Junta Electoral; posibilidad de la que puede intuirse una razonable duda acerca de la constitucionalidad del art. 21.2 L.O.R.E.G. Apreciación que, además, encontraría apoyos en la doctrina según la cual no pueden existir reductos de actuación administrativa inmunes al control judicial, por exigencia del art. 106.1 C.E. (STC 18/1994). No obstante -continúa el Ministerio Público-, es dable hallar una interpretación conforme del citado art. 21.2 L.O.R.E.G. que evite la eventualidad de que se eleve al Pleno del Tribunal la autocuestión de inconstitucionalidad prevista en el art. 55.2 LOTC. Y es que, ciertamente, el inciso «contra la resolución de esta última (Junta Electoral) no cabe recurso administrativo o judicial alguno» ha de interpretarse en conexión con el párrafo primero del art. 21 L.O.R.E.G., que hace mención expresa a «un procedimiento específico de revisión judicial»; es decir, que se está refiriendo inequívocamente a los recursos contencioso-electorales previstos específicamente en la propia L.O.R.E.G., esto es, a los recursos contra la proclamación de candidatos o de electos. Caben, sin embargo, supuestos excepcionales en los que una resolución de la Junta Electoral cause efectos que trasciendan del proceso electoral, en cuyo caso nada se opone a que pueda acudirse a la vía judicial a través del recurso contencioso-administrativo ordinario. Tal es, precisamente, lo que sucede en el caso de autos, en que se ordena la incoación de un expediente sancionador cuya tramitación necesariamente tendrá lugar fuera del período electoral.

De otra parte, niega el Fiscal la pretendida quiebra del art. 24.1 C.E. que se habría producido por no haberse dado a la demandante traslado del recurso, lo que le privó del trámite de audiencia, toda vez que la STC 197/1988 (fundamento jurídico 3.) declaró que la omisión del trámite de audiencia de un poder público no lesiona la tutela judicial. Por lo demás, la resolución impugnada no puede reputarse un acto administrativo sancionador, único supuesto en el que el Tribunal Constitucional exige la audiencia en el expediente administrativo. Y, en cualquier caso, aun cuando la J.E.C. hubiese debido dar traslado del recurso a la Junta de Andalucía para que efectuase alegaciones, tal y como parece deducirse de la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, ordenada por el art. 120 L.O.R.E.G., lo cierto es que no se produjo indefensión material, habida cuenta de que la Junta de Andalucía no habría podido alegar nada que no hubiese tenido ya la oportunidad de esgrimir ante la J.E.C.

Finalmente, en lo que concierne a la aducida quiebra del valor de cosa juzgada de las resoluciones anteriores, sostiene el Ministerio Público que las resoluciones de las Juntas Electorales -en cuanto son órganos administrativos- nunca pueden tener valor de cosa juzgada, sino únicamente de cosa decidida, por lo que no quedan protegidos por el art. 24.1 C.E. Y, a mayor abundamiento, el Fiscal discrepa de la afirmación de que el mismo tema resuelto por el acuerdo recurrido hubiese sido ya resuelto con anterioridad en sentido contrario.

8. Mediante escrito registrado el 30 de diciembre de 1994, la recurrente dio por reproducidos los antecedentes y fundamentos de Derecho consignados en la demanda, subrayando, no obstante, que no se invocaba la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a los Tribunales, sino la vulneración del art. 24.1 C.E. en cuanto que se ignoró su derecho de defensa y fue condenada sin ser oída. Remarca al respecto que dicha disposición resulta de aplicación al presente caso, toda vez que, como se afirmó en la STC 22/1990, la extensión de las garantías del art. 24 C.E. al procedimiento administrativo es posible «en la medida en que resulten compatibles por su naturaleza» (fundamento jurídico 4.). Y, ciertamente, cabe detectar una razón de semejanza suficiente entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo en el que se dictó la resolución impugnada, pues en ambos se ejercen funciones de control de la legalidad de los actos de los entes públicos, existiendo un claro paralelismo entre la función encomendada a los Tribunales en el art. 106 C.E. y la atribuida a las Juntas Electorales.

9. La representación de la Junta Electoral Central formuló alegaciones mediante escrito registrado el 17 de enero de 1995, solicitando la desestimación del recurso. Tras poner de manifiesto que el mismo se había formulado sin haber agotado la vía judicial procedente, rechaza la pretendida violación del principio de intangibilidad de la cosa juzgada. Señala a tal propósito que dicho principio no es aplicable a los actos administrativos, y que, en todo caso, el fondo de la cuestión debatida no fue objeto de pronunciamiento por la Junta Electoral de Andalucía en ninguna de las resoluciones invocadas por la recurrente.

Entiende, en segundo término, carente de toda base la alegación de que la Junta de Andalucía sufrió indefensión por no haber sido oída en el recurso interpuesto ante la Junta Electoral Central, toda vez que, según diversas Sentencias del Tribunal Constitucional, el art. 24.1 C.E. no puede ser alegado frente a actuaciones de la Administración. Además, sea como fuere, la tramitación del recurso ante la Junta Electoral Central no pudo causar indefensión a la Junta de Andalucía, ya que la aludida tramitación se produjo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común 30/1992, cuyo art. 112 prevé la audiencia de los interesados a los recursos administrativos cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, lo que no sucedió en el presente supuesto. Y, en fin, aun cuando se admitiera la hipótesis de que el trámite de audiencia era exigible, la Junta de Andalucía no sufrió indefensión porque sobre los hechos declarados ilegales hizo sus alegaciones ante la Junta Electoral de Andalucía; y dichas alegaciones fueron tomadas en consideración por la Junta Electoral Central al resolver el recurso.

10. Por providencia de 10 de marzo de 1997 se fijó para deliberación y fallo del presente recurso el siguiente día 11 del mismo mes y año.

#### Fundamentos:

#### II. Fundamentos jurídicos

1. Aduce la demandante, en primer término, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que se habría producido al no haberse dado traslado del recurso que, formulado por el Partido Popular contra un Acuerdo de la Junta Electoral Andaluza, daría lugar a la Resolución de la Junta Electoral Central, de 24 de junio de 1994. La Junta de Andalucía, pues, habría sido condenada sin que se le diera audiencia; circunstancia que, unida al dato de que contra dicha Resolución no quepa «recurso administrativo o judicial alguno» (art. 21.2 L.O.R.E.G.), pone claramente de manifiesto -a su juicio- que se lesionó el derecho que el art. 24.1 C.E. consagra. Se sostiene, de otra parte, la quiebra del valor de cosa juzgada, garantizada asimismo en el art. 24.1 C.E., toda vez que la cuestión sobre la que versó el procedimiento del que trae causa esta demanda había sido ya decidida con anterioridad en otras resoluciones.

La primera de las infracciones denunciadas es sustancialmente idéntica a la que ya se alegara en el recurso registrado bajo el núm. 2.309/94, y que sería resuelta en la STC 103/1996, otorgando el amparo. Dijimos entonces, y ahora reiteramos, que, si bien sólo de modo muy excepcional «cabe aplicar ciertas garantías del art. 24.1 C.E. en la tramitación de procedimientos no estrictamente judiciales» (fundamento jurídico 5.), el hecho de que, en virtud del art. 21.2 L.O.R.E.G., se excluya todo recurso judicial frente a las

resoluciones de la Junta Electoral Central, justificaría la extensión del ámbito de cobertura del mencionado derecho fundamental a supuestos como el presente. Y es que, efectivamente, «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 en este caso» [(fundamento jurídico 4. c)]. En suma, la conculcación del derecho estriba «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» (fundamento jurídico 7.).

La aplicación de esta doctrina al recurso que nos ocupa ha de conducir a otorgar el amparo solicitado, sin que sea, por lo tanto, preciso abordar la segunda infracción del art. 24.1 C.E. identificada en la demanda.

2. De acuerdo con lo que dijimos en la STC 186/1989, fundamento jurídico 2., tampoco en este caso es necesario que la Sala haga uso de la facultad prevista en el art. 55.2 LOTC, puesto que la STC 103/1996 ha elevado ya al Pleno de este Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad del art. 21.2 L.O.R.E.G.

#### 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 24 de junio de 1994, recaída en el expediente 290/148.
3. Retrotraer el expediente al momento en que debió darse traslado a la Junta de Andalucía del recurso interpuesto contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 15 de junio de 1994.

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

Dada en Madrid, a once de marzo de mil novecientos noventa y siete.

[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