

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18526 *Sala Primera. Sentencia 171/2011, de 3 de noviembre de 2011. Recurso de amparo electoral 5891-2011. Promovido por el Partido Comunista de los pueblos de España en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real que confirmó la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Ciudad Real para las elecciones generales de 2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5891-2011, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado, en nombre y representación del Partido Comunista de los pueblos de España (PCPE), asistido de la Letrada doña Elena García García, contra la Sentencia de 28 de octubre de 2011, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real en el recurso contencioso electoral núm. 236-2011, interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real, de fecha 24 de octubre de 2011, que acordó no proclamar las candidaturas al Congreso de los Diputados y al Senado del Partido Comunista de los Pueblos de España por la circunscripción de Ciudad Real. Ha comparecido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tiene entrada en el Registro General de este Tribunal el 30 de octubre de 2011, el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado interpuso el recurso de amparo que quedó debidamente referenciado en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

a) El partido político recurrente en amparo presentó sus candidaturas para concurrir a las elecciones generales ante la Junta Electoral de Ciudad Real, acompañando cuatrocientos setenta y un avales. Una vez verificados por la delegación provincial de la oficina del censo electoral, únicamente fueron validados trescientos noventa y siete avales. Por ello, al comprobar que el número de firmas válidas aportadas no superaba las legalmente requeridas [en concreto, el total de cuatrocientas cinco, cifra que se corresponde con el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción –art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG) en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero–], la junta electoral provincial otorgó al representante de la candidatura un plazo de cuarenta y ocho horas para que subsanara los defectos en los que había incurrido.

b) Dentro del plazo otorgado se presentaron nuevos avales, en concreto, doce nuevas firmas de apoyo. La oficina del censo electoral comprobó las mismas y declaró que solo era válida una de ellas, ya que otra estaba duplicada y las diez restantes no se correspondían con personas inscritas en el censo de electores, por lo que la junta electoral, con fecha 24 de octubre de 2011, acordó no proclamar las candidaturas.

El día siguiente, 25 de octubre, se presentó otro escrito en el que la formación política aportaba diez avales nuevos, dictándose resolución de la misma fecha que decide rechazar su validez porque «no ha lugar a la aportación de nuevos avales en el trámite de subsanación».

c) Los demandantes interpusieron recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de proclamación de candidaturas de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real, antes citado. Por Sentencia de 28 de octubre de 2011, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real desestima la impugnación. Destaca la resolución judicial que el art. 169.3 LOREG, preceptúa que los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan la elección; que es pacífico que dicho 0,1 por 100 en la provincia de Ciudad Real supone cuatrocientos cinco avales y que, sin embargo, el PCPE únicamente presentó trescientos noventa y siete, por lo que fue requerido para que procediera a la subsanación, sin que ésta llegara a producirse. Con ese proceder, concluye el juzgador, la junta electoral provincial cumplió la legalidad vigente y la doctrina del Tribunal Constitucional, dado que, al observar que la candidatura no cumplía con el número mínimo de avales exigido, en lugar de rechazarla de plano, advirtió de la insuficiencia y otorgó el plazo de dos días previsto en la ley para la subsanación, pese a lo cual la formación política no dio satisfacción al requisito ya que únicamente presentó un aval válido cuando eran necesarios ocho, no estando previsto legalmente que la junta electoral vuelva a otorgar un nuevo plazo de subsanación, de forma repetida y sucesiva, hasta que se consiga la aportación del número de firmas necesarias.

3. La demanda sostiene que la Sentencia impugnada vulnera los artículos 23.2 y 24.1 CE. En relación con el primero de esos derechos fundamentales afirma que el Partido Comunista de los Pueblos de España siguió en todo momento lo indicado en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo a las candidaturas al Congreso de los Diputados, Senado y Parlamento Europeo, y que cumplió, en concreto, el número sexto de dicha instrucción, titulado «tramitación de las firmas recogidas», punto 5, donde se establece que las juntas electorales competentes comunicarán a los representantes de las candidaturas afectadas, conforme establece el art. 47.2 LOREG, las irregularidades en los avales presentados o la insuficiencia de éstos, concediendo el plazo de subsanación de cuarenta y ocho horas previsto en el referido precepto. En consecuencia, prosigue el recurso, debía entenderse que el trámite de subsanación se proyectaba tanto sobre las irregularidades de los avales presentados como sobre los supuestos de insuficiencia de éstos. Por ello –ejemplifica la demanda–, podrían haberse presentado cuatrocientos avales válidos y los cinco restantes en el plazo de subsanación, o podrían haberse aportado cuatrocientos cinco exactos o subsanarse los que no cumplimentasen los requisitos.

Bajo esas circunstancias, se constata que el recurrente recibió el día 21 de octubre la notificación de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real que le requería a la subsanación de ocho firmas, cosa que hizo. Sin embargo, la subsanación fue rechazada por la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real con base en un cambio de criterio de la Junta Electoral Central, desconocido por los interesados, carente de publicidad alguna y del que se desprende, en contra de la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, que la insuficiencia o ausencia de avales no es subsanable.

Ese cambio de criterio, al que se ha sumado la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real, supone, a juicio del recurrente, un atentado contra el principio de seguridad jurídica

(art. 9.3 CE), puesto que altera el régimen jurídico aplicable una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas y firmas y sienta un criterio interpretativo restrictivo en materia de derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 CE), impidiendo el ejercicio efectivo de la subsanación y vulnerando la propia ley electoral y lo dispuesto en el art. 3.1 del Código civil.

En conclusión, se lesiona aquel derecho fundamental porque se ha negado la posibilidad de subsanación del número de avales en los términos permitidos por la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, y se ha negado, igualmente, la posibilidad de subsanar las irregularidades en los avales presentados en origen, al no especificar correctamente las causas ni facilitar al representante de la candidatura la información que sería necesaria para proceder a paliar los defectos apreciados. Se ha incurrido, en definitiva, en una interpretación restrictiva de lo regulado en el art. 169 LOREG, y en el número sexto punto 5 de la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, «negando *ex novo* la posibilidad de subsanación del número de firmas».

Por todo ello, se vulnera el derecho al sufragio pasivo pero también el pluralismo político (art. 1.1 CE), y en consecuencia el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, obviando la jurisprudencia constitucional en la materia y lo dispuesto en casos similares (relativos al mismo partido político) por otras juntas electorales provinciales y órganos judiciales, que han admitido para la subsanación del defecto de firmas la aportación de avales nuevos en el plazo de subsanación concedido.

El recurso considera, asimismo, que se ha producido una vulneración del art. 24.1 CE. A su juicio, la Sentencia recurrida del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real le causó indefensión, pues resolvió sobre una cuestión distinta a la planteada al estimar que la segunda subsanación intentada (en la que el PCPE aportó 10 avales nuevos), resuelta de modo desestimatorio por la junta electoral provincial el día 25 de octubre, había sido rechazada por presentación fuera de plazo, cuando lo cierto es que lo fue por tratarse de avales nuevos no incorporados en origen con la presentación de la candidatura.

Con base en lo expuesto, interesa la anulación de la resolución judicial impugnada y la consiguiente proclamación de las candidaturas del PCPE, en la circunscripción de Ciudad Real al Congreso de los Diputados y al Senado, en las elecciones generales convocadas para el día 20 de noviembre de 2011.

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

5. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 1 de noviembre de 2011, solicita la estimación del presente amparo. Considera que existe una franca contradicción entre lo estipulado por la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, y la resolución de la presidencia de la misma, de 20 de octubre de 2011, pues mientras la primera declara subsanable la insuficiencia de avales, la segunda lo niega y sólo autoriza la corrección de posibles errores o inexactitudes de los avales presentados. Se destaca que la instrucción 7-2011 gozó de publicidad, mediante su publicación en el «BOE» (17 de septiembre de 2011, núm. 224), que contribuyó a que las distintas formaciones políticas conocieran los requisitos exigidos para la presentación de las firmas de los electores inscritos en el censo electoral y las posibilidades de subsanación de posibles defectos en la aportación de las mismas, contemplándose expresamente el supuesto de la insuficiencia de las firmas y su alcance. Además, dicha instrucción se dictó con una antelación suficiente, que contribuyó a la «objetividad del proceso electoral» (art. 8.1 LOREG) y a dar certidumbre a las cuestiones que pudieran derivarse de la aplicación del mencionado precepto electoral. Por el contrario, la resolución de 20 de octubre de 2011 se dictó con posterioridad al vencimiento del plazo de presentación de

candidaturas –esto es, el 17 de octubre de 2011– y no fue objeto de la necesaria publicidad previa, de forma que las formaciones políticas sólo pudieron conocerla en el momento en que se les comunicó el acuerdo por el que se establecía la imposibilidad de subsanación de la insuficiencia de avales.

En suma, se ha producido una sucesión temporal de actos de la Junta Electoral Central con criterios interpretativos distintos, transcurrido el plazo de presentación de firmas, y modificándose de esta forma el procedimiento a seguir para la subsanación de los supuestos de insuficiencia de avales, lo que convirtió en «ilusorias» las legítimas expectativas de subsanación derivadas de lo previsto en el número sexto, apartado 5, de la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, y en «ficticia» la presentación de los nuevos avales por el recurrente. Por todo lo cual, a la luz del criterio antiformalista y de la interpretación más favorable que proclama el Tribunal Constitucional, debe concluirse que la interpretación más favorable al derecho fundamental del art. 23.2 CE es la que permite subsanar las «insuficiencias de avales» mediante la aportación de nuevos avales, sin perjuicio de la propia corrección de los errores e inexactitudes advertidas en las presentadas.

Añade a todo lo anterior que la alegación de vulneración del art. 24.1 CE, que el recurrente imputa a la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real, carece de autonomía y sustantividad propia y debe reconducirse a la que se formula al amparo del art. 23.2 CE.

En consonancia con lo razonado, el Fiscal interesa de este Tribunal que se reconozca al demandante de amparo su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), que se declare la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real de 24 de octubre de 2011 y de la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real dictado en el recurso contencioso-electoral núm. 236-2011, y que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real de no proclamación de la candidatura, para que por dicha junta electoral se permita la subsanación de la irregularidad apreciada.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si las resoluciones impugnadas han vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), por haberse considerado insubsanable la presentación de los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Como se señaló en los antecedentes de esta resolución, el partido recurrente aduce también la vulneración del art. 24.1 CE por parte de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real, alegación que sin embargo, como con acierto expone el Ministerio Fiscal, carece de autonomía y sustantividad propia y debe reconducirse a la que se formula al amparo del art. 23.2 CE. En última instancia, en efecto, el órgano judicial no reparó la lesión constitucional denunciada en el recurso contencioso electoral, manteniendo la validez del acuerdo de no proclamación de la candidaturas de la formación política recurrente, a lo que cabe añadir que la estimación del recurso de amparo con base en la cobertura que ofrece el art. 23.2 CE, que seguidamente se declara, desproveerá a aquella otra alegación de toda relevancia material.

2. La cuestión enunciada, relativa al derecho al sufragio pasivo, ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011, ambas de 2 de noviembre.

En dichas Sentencias se razona (fundamentos jurídicos 6 y 12, respectivamente) que, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal que allí se cita (por todas, SSTC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6; y 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6) sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las

candidaturas ante la Administración electoral, «[l]a insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido». Y así se concluye en ambas Sentencias que la junta electoral provincial correspondiente, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender por ello que la insuficiencia de avales no es un requisito subsanable, vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), lo que conduce al otorgamiento del amparo por este motivo.

3. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso conduce igualmente a otorgar el amparo, pues, como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real decidió no proclamar la candidatura del partido político recurrente al considerar, de acuerdo con el criterio sentado en la citada resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable (y por ello no permitió la aportación de los avales adicionales que el partido intentó presentar dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG), lo que determina la vulneración del derecho de los integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Partido Comunista de los Pueblos de España y, en consecuencia:

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

2.º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de las candidaturas del Partido Comunista de los Pueblos de España en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real de 28 de octubre de 2011, dictado en el recurso contencioso-electoral núm. 236-2011.

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

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

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