

una prolongación innecesaria de la fase instructora. No obstante, ha de tenerse en cuenta que, en el caso que nos ocupa, la Audiencia no excluye definitivamente el carácter delictivo de los hechos investigados, esto es, toda posibilidad de subsunción en alguno de los tipos penales, ya que ello hubiera comportado el sobreseimiento libre del art. 637.2 de la L.E.Cr., sino que, al hacer aplicación del sobreseimiento previsto en el art. 641.1 de la L.E.Cr., únicamente estima que provisionalmente no se han acreditado, ni siquiera de forma indiciaria, los elementos que configuran dichos tipos, y por ello suspende el procedimiento, pero no descarta que nuevos elementos de comprobación puedan hacer variar la consideración jurídica de las conductas enjuiciadas.

En consecuencia, no puede entenderse que el sobreseimiento decidido por el Auto impugnado implique de suyo la declaración de improcedencia de las diligencias interesadas por el recurrente. Para justificar tal declaración era necesario que, dentro del razonable margen de apreciación que corresponde a los órganos judiciales, la Audiencia expusiera la falta de conexión de tales diligencias con los hechos investigados en el sumario, o su intrascendencia a los efectos de aportar algún nuevo dato que contribuyera a formar una convicción judicial distinta sobre la relevancia penal de las conductas enjuiciadas. Y en la medida en que tal razonamiento no aparece incorporado a la fundamentación jurídica de la resolución judicial impugnada, ha de concluirse que dicha resolución ha vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 de la norma fundamental.

27348 Sentencia 197/1988, de 24 de octubre. Recurso de amparo 750/1987. Ayuntamiento de Valencia contra Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Valencia que confirmó la suspensión decretada previamente por la de Zona de la exposición organizada por el mismo con el título «Valencia la mar de bé».

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer. Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 750/1987, promovido por el excelentísimo Ayuntamiento de Valencia, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Pulgar Arroyo, bajo la dirección de Letrado, contra Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Valencia, de 7 de mayo de 1987, que dispuso la suspensión de la exposición organizada por el Ayuntamiento de Valencia en el edificio de la Lonja titulada «Valencia, la mar de bé», y en el que han sido parte la Federación de Partidos de Alianza Popular, representada por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, asistido de Letrado, y el Ministerio Fiscal, ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El 1 de junio de 1987 tuvo entrada en el Juzgado de Guardia recibido por este Tribunal el día 3 inmediato, un escrito de don Luis Pulgar Arroyo, Procurador de los Tribunales, quien, en nombre y representación del Ayuntamiento de Valencia, interpone recurso de amparo contra los Acuerdos de la Junta Electoral de Zona de Valencia, de 7 y 8 de mayo de 1987, por los que suspendió la exposición denominada «Valencia 1983-1987» y bajo el lema «Valencia la mar de bé», que había sido organizada por el Ayuntamiento de Valencia y contra la Resolución de la Junta Electoral Provincial de Valencia, de 12 de mayo de 1987, que ratificó dicha suspensión y la amplió a la campaña complementaria de prensa y radio, emprendida también por el Ayuntamiento de Valencia.

2. La demanda se fundamenta en los siguientes hechos y alegaciones:

a) El Ayuntamiento de Valencia acordó el 16 de abril de 1987, organizar una campaña informativa titulada «Valencia 1983-1987», y bajo el lema «Valencia la mar de bé» que fue inaugurada en el edificio de La Lonja y se desarrolló normalmente hasta el 7 de mayo, fecha en que se notificó al Ayuntamiento la suspensión decretada sobre la misma el propio día 7 por la Junta Electoral de Zona de Valencia, por entender que no se trataba de una actividad institucional de las comprendidas en el art. 50.1. de la Ley Electoral sino que implicaba una tentativa de orientación del voto prohibida por el art. 53 L.E. La suspensión se

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el amparo solicitado por don José Ignacio Pérez Calero, y en su virtud:

Primero.—Declarar la nulidad del Auto de la Audiencia Provincial de Sevilla de 17 de enero de 1986, recaído en el rollo 417, causa 29/85, procedente del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Sevilla.

Segundo.—Reconocer al recurrente su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Tercero.—Retrotraer las actuaciones penales al momento anterior a dictar el Auto anulado para que la propia Audiencia, al resolver de nuevo sobre la confirmación o revocación del Auto de conclusión del sumario, se pronuncie con libertad de criterio sobre la procedencia o no de las diligencias solicitadas por el recurrente en el trámite de instrucción, motivando debidamente, en caso de rechazarlas, su falta de pertinencia.

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

Dada en Madrid a veinticuatro de octubre de mil novecientos ochenta y ocho.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Reguerai.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

acordó tras la reclamación formulada ante la Junta por el señor Quirós Palau, que compareció en tanto que candidato cabeza de lista del Partido de Alianza Popular a las elecciones municipales de la ciudad de Valencia.

El 8 de mayo de 1987 la citada Junta, en respuesta a la reclamación presentada por el representante de la coalición electoral Izquierda Unida-Unitat del Poble Valencià, ratificó la suspensión acordada y denegó la de la campaña complementaria de prensa y radio que se desarrollaba bajo el mismo lema, y dirigida a difundir y promover la asistencia a la exposición suspendida, por cuanto su eficacia o eventual influencia sobre el voto cesaban al no desarrollarse la exposición.

b) Por Resolución de 12 de mayo de 1987 la Junta Electoral Provincial desestimó los recursos de alzada planteados por el Ayuntamiento de Valencia contra las indicadas resoluciones de la Junta Electoral de Zona y estimó el del representante de Izquierda Unida-Unitat del Poble Valencià, contra la de 8 de mayo, decretando la suspensión solicitada por éste de la campaña de prensa y radio complementaria a la exposición y que se desarrollaba bajo el mismo lema de «Valencia la mar de bé».

En la notificación de esta Resolución se indicaba a la representación del Ayuntamiento que, según disponía el art. 21.2, de la Ley Electoral, contra la misma no cabía recurso administrativo o judicial alguno.

El recurso de amparo se interpone contra las tres Resoluciones de ambas Juntas Electorales.

El Ayuntamiento recurrente considera que se ha producido una doble vulneración del art. 24 de la Constitución. En primer lugar debido a la omisión del trámite de audiencia y contradicción por parte de la Junta Electoral de Zona puesto que la decisión de suspensión de la exposición se adoptó sin que el Ayuntamiento tuviera conocimiento siquiera de la impugnación y sin que pudiera en consecuencia presentar alegaciones, lo que ha significado su completa indefensión.

La segunda violación se debería a que siendo las Juntas Electorales órganos administrativos sujetos a la Ley de Procedimiento Administrativo, el acto de la Junta Provincial que se impugna no es susceptible de revisión en vía judicial. Y pese a que la Ley Electoral sea posterior y especial por la materia respecto a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es la resolución de la Junta Electoral Provincial la que decide que la materia es electoral, impidiendo así la posterior revisión judicial y causándole indefensión. Así, si la Junta ha interpretado mal la L.E., procedería claramente el otorgamiento del amparo; si, por el contrario, la ha interpretado correctamente, la propia L.E. sería inconstitucional y procedería elevar la cuestión al Pleno de este Tribunal según lo prevenido en el art. 55.2, de la LOTC.

En el suplico de la demanda se solicitó el otorgamiento del amparo, declarando la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Valencia, de 12 de mayo de 1987, reconociendo el derecho del Ayuntamiento demandante a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, establecido en el art. 24 de la Constitución, tanto en el desarrollo del procedimiento administrativo que culminó con la adopción del Acuerdo de la Junta, como con posterioridad a tal adopción, así como para defender la licitud de sus propios Acuerdos.

3. El día 1 de julio de 1987, se dictó providencia, admitiendo a trámite la demanda con reclamación a la Junta Electoral de Zona de Valencia de las actuaciones correspondientes y, una vez éstas recibidas, se dictó la providencia de 11 de abril de 1988, acordando requerir al

Ayuntamiento demandante para que manifieste los domicilios de los demandados Coalición Izquierda Unidad-Unitat del Poble Valencià y el Partido Alianza Popular, a fin de efectuar los emplazamientos previstos en el art. 51 de la LOTC, toda vez que la Junta Electoral se disolvió por imperativo de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la cual, por tanto, no puede efectuar dichos emplazamientos.

Cumplida dicha providencia y efectuados los correspondientes emplazamientos, compareció en el recurso el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén en nombre y representación de la Federación de Partidos de Alianza Popular.

Por providencia de 27 de junio pasado, se concedió a las partes y al Ministerio Fiscal el plazo común de veinte días para que puedan presentar las alegaciones pertinentes.

4. El Ayuntamiento demandante se limitó a alegar que del examen del expediente no se desprende nada nuevo que no haya sido considerado en el escrito de la demanda, por lo que da por reproducido cuanto se contiene en el mismo y suplica sentencia de conformidad con lo ya pedido.

5. La Federación de partidos de Alianza Popular se opuso al otorgamiento del amparo con la siguiente fundamentación, sustancialmente expuesta.

La exposición «de realizaciones municipales» suspendida por la Junta Electoral no era otra cosa que una campaña propagandística, constitutiva de una clara violación de la legalidad vigente por parte del Ayuntamiento de Valencia, el cual desprecia olímpicamente cuantas normas contiene la L.O. 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, no sólo en lo que se refiere a la configuración de las Juntas Electorales sino también en lo referente a su Título I, Capítulo segundo, sección 4.ª, esto es, que los poderes públicos realicen en período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores.

Los Vocales de la Junta Electoral de Zona personados en el local en que se llevaba a efecto la exposición, comprobaron que no se trataba de una actividad de carácter institucional, puesto que no respondía a la finalidad contenida en el art. 50.1, de la Ley citada, al tiempo que observaron que la misma excedía de lo legalmente permisible fuera del tiempo propio de la campaña electoral, al implicar una tentativa de captación del voto prohibida por el art. 5 de la misma Ley.

Frente a ello, es asombroso, a juicio de la Federación demandada, que se alegue indefensión, siendo que el Ayuntamiento recurrió la Resolución inicial de la Junta Electoral de Zona ante la Junta Provincial, que naturalmente la confirmó en todos sus extremos, y que no se puede equiparar en modo alguno «indefensión» a una Resolución adversa, ni pretender una colisión entre una Ley Orgánica (del Régimen Electoral General) con una Ley de Procedimiento Administrativo y una Ley de bases de Régimen Local.

6. El Ministerio Fiscal entiende que no debe estimarse el amparo solicitado con fundamento en las siguientes razones:

La alegación de indefensión, contraída a la actuación de la Junta de Zona, que no oyó al Ayuntamiento recurrente al adoptar su Acuerdo, se presenta, desde la óptica constitucional, como falta de toda consistencia. En rigor, oída con amplitud la corporación municipal en su recurso ante la Junta Provincial, no puede decirse que en el procedimiento administrativo, entendido como un todo en sus distintos trámites y grados, se adoptara una Resolución sin dar audiencia al interesado. Pero es que, conforme a reiterado criterio de este Tribunal, la falta de audiencia en los procedimientos administrativos no provoca indefensión con relevancia constitucional que pueda situarse en el art. 24.1. Se trata de defecto cuya revisión corresponde a los Tribunales ordinarios, ya que el art. 105, a), de la Constitución, donde se recoge la audiencia a los ciudadanos, no configura un derecho susceptible de ser accionado en un procedimiento de amparo (vid., entre otras, STC 65/1985, o los AATC 352, 657 y 887/1987 o, aún más recientemente, de 15 de febrero de 1988, R.A. 1745/1987). De cualquier modo, si la inaudencia administrativa ha de ser revisada por la jurisdicción, aquí nos hallaríamos ante un supuesto en que no ha sido posible dicha revisión, esto es, ha faltado la posibilidad de una tutela judicial, con lo que la cuestión puede reconducirse a lo que sin duda constituye la razón principal de la presente reclamación: La imposibilidad de recurrir ante los Tribunales por la inexistencia de un recurso judicial según el art. 21.2. LOREG.

Queda de esta manera centrado el objeto de análisis en la falta de tutela judicial, justamente por la inexistencia legal de un cauce judicial de reclamar ante la actuación de la Administración. Planteamiento que sugiere dos cuestiones preliminares: Una, si puede hablarse de tutela judicial cuando no ha intervenido ningún órgano de esta naturaleza y es prestación a la que están obligados los Jueces y Tribunales y no ningún otro órgano del Estado y, otra, si, recurriéndose un acto de la Administración, al amparo, pues, del art. 45.1, LOTC, resultará incumplida la exigencia establecida en este precepto de que hay que agotar, antes de venir a esta sede, la vía judicial precedente, sin que quepa la posibilidad, sin previo pronunciamiento judicial, de formular un recurso ante este Tribunal Constitucional. Se trata de cuestiones que en realidad constituyen el núcleo del recurso: Es claro que no ha existido una tutela judicial, pues que duda cabe que la inexistencia de una vía judicial es

la máxima falta de esa tutela, de lo que resulta al mismo tiempo la imposibilidad absoluta de agotar una vía judicial precedente que no existe por expresa disposición legal. No es, en rigor, que los órganos judiciales hayan incumplido la prestación judicial a que les obliga el art. 24.1, de la Constitución; es que se ha impedido su intervención, con lo que el resultado viene a ser el mismo de una ausencia de tutela judicial. La STC 90/1985, ha admitido la posibilidad de que órganos no judiciales incidieran en la lesión constitucional que consideramos: Justamente en aquellos casos que no se permite al interesado, o se le dificulta, el acceso a los Tribunales. Por tanto, no puede presentar inconveniente alguno en orden a la admisión del presente recurso el que no haya intervenido previamente ningún órgano judicial ni que haya dejado de agotarse la vía judicial en los términos que ordena el art. 43.1, *in fine*, de la LOTC.

El argumento capital de la demanda es que no se ha podido someter a revisión judicial el acuerdo suspensorio de la Junta de Zona, así como su confirmación por la Provincial. La reclamación se dirige frente a estos Acuerdos, aunque lo cierto es que el vicio que denuncia hay que encontrarlo en la propia Ley, en el mencionado art. 21.2. LOREG que dispone que contra las Resoluciones de las Juntas Electorales cuando conozcan en alzada de las de Juntas inferiores «no cabe recurso administrativo o judicial alguno». Por eso habla de elevar el asunto al Pleno, conforme al art. 55.2, LOTC, a los efectos de declarar la inconstitucionalidad del referido artículo de la LOREG.

Este Tribunal, ha tenido ocasión de considerar asunto próximo al presente. Se trata del R.A. 660/1986, inadmitido por ATC 1.040/1986. Se recurrió entonces contra el acuerdo de la Comisión de Radio y Televisión, «que nada tiene que ver con esas Juntas Electorales», de las que habla el art. 21.2. LOREG. Se dijo, de todas formas, que el hecho de que esta Ley singularice tres procedimientos de reclamación judicial especiales —rectificación del censo, proclamación de candidatos y candidaturas y proclamación de electos—, «no quiere decir que tal sistema excluya toda clase de recursos jurisdiccionales en materia electoral, distintos a los señalados, sino que los citados son de naturaleza específica y que los actos dictados en materia electoral, distintos a los señalados ..., quedan sometidos al régimen general del control contencioso-administrativo, según se deriva de lo establecido en el art. 116.2, de la propia Ley». La vía judicial adecuada —se añade— será la establecida en la Ley 62/1978, si se imputa violación de los derechos fundamentales, pues otra cosa es desnaturalizar la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo y «así crear un sector de inmunidad administrativa, que es en todo punto incompatible con el principio de universalidad de la jurisdicción contenciosa y con las normas constitucionales que configuran el sometimiento de la Administración al control de los Tribunales».

Según esto, en el presente caso cabía: Entender que, pese a la dicción de la LOREG, hay que hacer uso de la vía judicial frente a un acto de la Administración y que, por tanto, antes de plantear una petición de amparo constitucional, hay que recurrir judicialmente, o lo que parece más claro, partiendo de que se ha producido una falta de tutela judicial por imposibilitar la Ley el acceso a los Tribunales, declararlo así y plantear al Pleno la inconstitucionalidad del correspondiente precepto legal, conforme al art. 55.2, LOTC. Lo primero supondría la inadmisión del presente recurso ex art. 43.1, LOTC. Ahora bien, en numerosa jurisprudencia sobre el agotamiento de la vía judicial previa se ha declarado que no es exigible al justiciable que agote todos los recursos inagotables sino aquellos que se presentan como procedentes. En nuestro caso, la inequívoca redacción del art. 21.2, debe conducir a que no es razonable exigir que se interponga un recurso judicial que está expresamente excluido. En cualquier caso, sobreforzar más allá de lo permisible el texto legal, supondría en realidad aceptar la inconstitucionalidad de la norma.

Parece entonces que todo lleva a estimar que la ausencia de tutela judicial está determinada por la propia Ley y que, según es doctrina constitucional, al estar la vulneración del derecho fundamental inescindiblemente unida a la Ley, procede cuestionarse su acomodación al texto fundamental. Conforme a este razonar, sería procedente otorgar el amparo por violación del derecho a la tutela judicial y elevar el asunto al Pleno para que se pronuncie sobre la inconstitucionalidad del art. 55.2, LOREG. No requiere de mayor insistencia que al impedir el acceso a la jurisdicción frente a un acto de la Administración, cuya actuación está sin excepción sometida al control de los Tribunales (Auto citado y, entre otros más, los 34/1984 y 731/1985), se ha producido una vulneración del derecho de tutela judicial.

Ahora bien, tal conclusión parte pacíficamente de que los Acuerdos de las Juntas Electorales son actos administrativos, porque las Juntas Electorales son Administración Pública. Y ciertamente las Juntas Electorales son órganos de la Administración Electoral. Basta leer el apartado III del título I de la LOREG, bajo la rúbrica precisamente de «Administración Electoral». En las resoluciones de este Tribunal es fácil encontrar alusiones precisas a la Administración Electoral. No se puede negar, sin embargo, notables peculiaridades a las Juntas Electorales que las apartan del régimen general de las Administraciones Públicas. Por de pronto son órganos que se constituyen en función de unas elecciones concretas. La Junta Central es un órgano permanente pero limitada su

vigencia a una legislatura: Sus miembros cesarán al tomar posesión la nueva Junta, al inicio de la siguiente legislatura (art. 9.º LOREG). Las Juntas Provinciales y de Zona se constituyen con cada convocatoria de elecciones, su composición es mayoritariamente de miembros de la carrera judicial designados a propuesta conjunta de los partidos con representación en el Congreso, los de la Junta Central, que a su vez, nombra los vocales no judiciales de la Provincia y ésta, los de las de Zona (arts. 10 y 11). Sus miembros son inamovibles y no pueden ser suspendidos sino por la Junta Superior y, caso de la Central, por esta misma (art. 16). Ni en su constitución ni en su funcionamiento, pues, tienen dependencia alguna de la Administración Central, de la de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales. Tienen por finalidad (art. 8.º), garantizar «la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad». En parte alguna, salvo en la obligada dependencia de las Juntas Superiores, se advierte el principio de jerarquía que es propio de la Administración Pública (art. 103.1 C.E.).

Las Juntas, pues, están rodeadas de una serie de garantías tendientes a asegurar su imparcialidad y objetividad. Consecuencia de ello es el contenido del tan mencionado art. 21 LOREG. «Fuera de los casos (dice su apartado 1), 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 ante la Junta de categoría superior que debe resolver en el plazo de cinco días, a contar desde la interposición del recurso». Y contra la resolución en alzada, como estamos viendo, no «cabe recurso administrativo o judicial alguno».

Está bien claro que el legislador no acepta, fuera de los casos singularmente previstos, reclamaciones judiciales. La especial composición de las Juntas y la independencia absoluta de su funcionamiento aportan una serie de garantías que las diferencia nítidamente de la actuación de las Administraciones Públicas. Su finalidad —garantizar la objetividad del proceso electoral, como se ha visto— determina su constitución y su actuación, sin interferencias de órganos administrativos. Su objetivo de velar por la corrección de las elecciones no permite hablar de posibles intereses enfrentados con los de los ciudadanos que requieran de poder imparcial para su solución. Esto es, no cabe hablar de una dinámica «Junta versus ciudadanos», como podría ser la de la Administración-administrado que haga precisa una instancia resolutoria de ese enfrentamiento. Las Juntas resuelven precisamente las diferencias que puedan surgir entre los contendientes en las elecciones. En suma, nacen como órganos que no son gestores de ningunos intereses, salvo, claro es, los propios de la pureza de la actuación electoral, por lo que no se requiere, en línea de principio, de otros órganos que revisen los conflictos que ellas resuelvan desde una idéntica perspectiva de imparcialidad y objetividad que le es constitutivamente propia.

Desde este entendimiento hay que preguntarse si la ausencia de recursos judiciales en la actuación de las Juntas quebranta lo establecido en el art. 106.1 C.E. y determina la vulneración que aquí se denuncia. Antes de dar una respuesta a este interrogante es conveniente que hagamos algunas consideraciones sobre la compatibilidad efectiva de una reclamación judicial con la observancia de los plazos electorales que tienen que ser rigurosamente respetados por razones obvias. Esta idea de hacer posible el cumplimiento de los tiempos electorales es sin duda la que llevó al legislador a arbitrar procedimientos judiciales brevísimos, en aquellos supuestos excepcionales en que admite un recurso judicial, que haga posible su tramitación y resolución sin afectar el curso del proceso electoral. Cualquier otro trámite judicial, aun el más breve, como sería el contemplado en la Ley 62/1978, procedimiento también sumario, no permitiría la solución de la contienda judicial antes de que tuviera lugar la votación. En el caso decidido por las Juntas de Valencia (el Acuerdo en alzada fue de 12 de mayo), aun con el respeto escrupuloso de los plazos dispuestos en la Ley 62/1978 —no cabe pensar en un contencioso ordinario— la decisión del Tribunal no hubiera podido ser anterior al 10 de junio, fecha de la votación.

Es sin duda posible razonar que el legislador puede, en todo caso, instaurar en materia electoral un procedimiento de revisión judicial perentoriamente breve, como sería el caso del ordenado en el art. 49 LOREG que salvará la objeción que acabamos de ver. Pero lo cierto es que no está establecido y que cualquier otro de los actuales sería ineficaz, salvo el precio de correr el riesgo cierto de interrumpir o, en su caso, repetir el proceso electoral. La LOREG sin duda que ha tenido presente todas estas cuestiones y por ello se esfuerza en que la Administración Electoral, esto es, los órganos públicos encargados de «administrar» todo el proceso electoral, aparezca rodeada de todas aquellas garantías que permitan asegurar su compartimiento imparcial, tanto en su constitución y nombramiento como en su actuación.

Desde un punto de vista funcional no resulta fácil hallar diferencias entre el quehacer de las Juntas y el de un órgano judicial: La misma idea de imparcialidad y ausencia, por tanto, de intereses que puede llamarse propios preside su actuación. No significa esto que las Juntas hayan de ser tenidas por órganos que asuman funciones judiciales; significa sencillamente que la legislación electoral, por razones de necesidad atendibles, ha entregado la vigilancia de las elecciones a unos órganos especialmente concebidos para el caso, que no se insertan en las Administraciones Públicas y que, dotados de la máxima independencia,

están en condiciones de resolver con imparcialidad las cuestiones que surjan a lo largo del proceso electoral. Si el legislador electoral hubiera entendido que debía en todo caso mentenerse el control jurisdiccional universal, no se habría esforzado en crear unos órganos alejados de toda intervención administrativa y dotados de radical independencia; bastaban los órganos administrativos ya existentes. Siendo así, no se aprecia que el art. 106.1 C.E. —universalidad del control jurisdiccional de la actuación administrativa— sea de aplicación insoslayable a las decisiones de las Juntas Electorales: No existe, por definición y según antes vimos, la contraposición Administración-administrado y la consiguiente necesidad de resolverla con la imparcialidad que da la razón de ser al control judicial que contempla dicho artículo. Esa imparcialidad la tiene por disposición legal las Juntas que resuelven, como fue el caso, las diferencias entre los contendientes o sobre los comportamientos de algunos de los participantes en la contienda electoral que no observan las previsiones legales. Las Juntas se sitúan fuera de la contienda precisamente para vigilar su corrección y el principio de igualdad. Actúan por tanto lo más parecidamente posible a un órgano jurisdiccional.

La inaplicación del art. 106.1 C.E. no se nos presenta entonces como una conculcación constitucional ni, en consecuencia, la falta de recurso judicial. Y esta es la conclusión que permite considerar que no ha existido la violación constitucional que motiva la presente reclamación de amparo. Hay que tener presente que el citado art. 106.1 no configura en sí mismo un derecho fundamental accionable en un proceso de amparo constitucional, sino medianamente, en la medida que pueda originar una falta de tutela judicial. Y en este caso cabe entender que las garantías que rodean la actuación de las Juntas Electorales hace que no sea estrictamente necesaria la intervención judicial para solucionar, desde una misma estructura de independencia y objetividad, las cuestiones que surjan a lo largo de la campaña electoral.

En resumen, si se acepta sin reservas que las Juntas forman parte de las Administraciones Públicas, necesariamente hay que concluir que su actuación debe estar sometida en todo momento al control de la jurisdicción. En tal caso, como se ha hecho notar, habría que otorgar el amparo interesado y autocuestionarse la constitucionalidad del art. 21.2 tantas veces mencionado. Tal conclusión, sin embargo, puede ser discutida si se parte de las especialidades de origen, composición y actuación de las referidas Juntas que no permiten sostener la necesidad de ese control. Esta es, seguramente, la idea aceptada por el legislador al ordenar los procedimientos electorales y que autorizan a admitir que la falta de instancia judicial en acuerdos de las Juntas Electorales que no afectan de modo inmediato a los derechos fundamentales, como son ciertas actuaciones durante la campaña electoral, en las que sí existe en cambio la posibilidad de revisión ante la Junta superior, no supone una infracción del contenido del art. 24.1 C.E. Es el criterio que, debe prosperar en el presente caso, atendidas las razones expuestas.

7. Por providencia de 19 de septiembre se señaló para deliberación y votación el día 24 de octubre.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto de este recurso de amparo el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Valencia en virtud de la cual, desestimando alzada promovida por el Ayuntamiento de Valencia, se mantiene la suspensión, decretada por la Junta Electoral de Zona, de la exposición organizada por dicho Ayuntamiento en el edificio de la Lonja, con el título de «Valencia 1983/1987» y bajo el lema de «Valencia la mar de bé». Acuerdo que estimando la alzada interpuesta por la Coalición Electoral «Izquierda Unida-Unitat del Poble Valencià», ordenó la suspensión de la campaña publicitaria de prensa y radio, que el mismo Ayuntamiento efectuaba en relación con la referida exposición.

Frente a dicho Acuerdo, el Ayuntamiento de Valencia solicita amparo del derecho a la tutela judicial, sin resultado de indefensión, que le garantiza el art. 24.1 de la Constitución, el cual sostiene que ha sido objeto de una doble vulneración, la primera por la indefensión que le ha producido al no habersele concedido audiencia, ni por la Junta de Zona al acordar la suspensión de la exposición, ni por la Junta Provincial al ordenar la suspensión de la campaña publicitaria, y la segunda, por no poder recurrir judicialmente contra el acuerdo de ésta al impedírsele el art. 21.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, según se le indica en la notificación de dicho Acuerdo.

Es indudable que esa pretensión de amparo planteada en los términos que se dejan señalados, encuentra su fundamento esencial en la premisa de que las Juntas Electorales en el ejercicio de las funciones que les atribuye la citada Ley Orgánica, pueden generar actos u omisiones idóneos para vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial y, por tanto, el primer problema que se presenta a la consideración de este Tribunal es el de aprobar la certeza de dicha premisa.

Para ello, es preciso, en primer término, indagar cuál es la naturaleza jurídica de las Juntas Electorales y de sus actos.

2. No se puede negar razón al Ministerio Fiscal cuando sostiene que las Juntas Electorales presentan, en su composición y funciones,

notables peculiaridades que las apartan del régimen general de las Administraciones públicas.

Sin pretender una exposición exhaustiva de las mismas, es cierto que la composición de las Juntas está fuertemente judicializada y que todos sus miembros son inamovibles durante los periodos para los que son elegidos, sin que guarden relación alguna de dependencia con la Administración y que, en su funcionamiento, están protegidos por una serie de garantías tendentes a asegurar su imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de la misión que la Ley les encomienda de asegurar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.

Tales peculiaridades, unidas a la brevedad de los plazos electorales, pueden justificar que se considere razonable según opina el Ministerio Fiscal, la regla general de la exclusión de recurso judicial contra los Acuerdos de las Juntas Electorales que establece el art. 21 de la LOREG, pero lo que desde luego no autoriza es a atribuirles la condición de órganos jurisdiccionales, ni a desconocer que son órganos administrativos que realizan una actividad de tal naturaleza, pues así lo evidencia el contenido del Capítulo tercero del Título I de la LOREG, encabezado por la rúbrica de Administración Electoral, lo da por supuesto la STC 154/1988, de 21 de julio, y es doctrina pacífica y unánimemente aceptada.

3. El derecho a la tutela judicial, en cuanto es el poder jurídico que tienen los titulares de derechos e intereses legítimos de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la resolución de un conflicto, tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial. Conforme a ello y según STC 26/1983, de 13 de abril, son los Jueces y Tribunales los que han de otorgar la tutela judicial efectiva y los únicos, en consecuencia, a los que cabe imputar su violación, si bien esta doctrina ha sido matizada por la STC 90/1985, de 22 de julio, en el sentido de que esa regla general no elimina totalmente la posibilidad de que órganos no judiciales incidan en la lesión del derecho, en aquellos casos que no se permita al interesado, o se le dificulte, el acceso a los Tribunales.

En el supuesto aquí contemplado, las Juntas Electorales de Zona y Provincial, cuya cualidad de órganos administrativos se dejó sentada, ni impidieron, ni limitaron al Ayuntamiento demandante su derecho a acudir a los órganos judiciales en demanda de tutela de su derecho a defender la legalidad de los actos suspendidos por dichas Juntas, pues ni la omisión del trámite de audiencia, ni la indicación de que contra el acto de la Junta Provincial no cabe recurso judicial son obstáculos que impidieran o limitaran el derecho del Ayuntamiento demandante a impetrar la tutela judicial.

De haber acudido el demandante a la instancia judicial, pudo, efectivamente, la jurisdicción, en aplicación de dicho precepto legal, acordar la inadmisión, pero también tenía oportunidad de cuestionar su inconstitucionalidad. Solamente en el primero de los supuestos existiría una decisión judicial justificadora de la interposición del recurso de amparo, en el que se denunciara la violación de dicho derecho fundamental, fuese éste la imputable a la resolución del Tribunal o a la norma de exclusión de la revisión judicial contenida en el repetido art. 21.2 de la LOREG.

Al haber prescindido el Ayuntamiento demandante de la vía judicial, acudiendo directamente a esta sede constitucional, ha impedido que se llegara a producir un acto u omisión capaz de vulnerar el derecho a la tutela judicial, dando así lugar a que nos encontremos ante una inexistencia de acto de aplicación de la norma, que conduce inevitablemente a la denegación del amparo solicitado y ello, no ya por razón formal de no haberse agotado la vía judicial previa, tal y como exige el art. 31.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino por la razón material de que, en el supuesto contemplado, la actuación de las Juntas Electorales de Zona y Provincial de Valencia no han limitado, ni impedido el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial, cuya satisfacción corresponde ser realizada por los Jueces y Tribunales.

4. La anterior conclusión hace innecesario todo otro razonamiento que tenga el exclusivo objeto de reforzar la decisión denegatoria del amparo, pues éste se deriva inevitablemente de la fundamentación jurídica que se deja expuesta, pero ocurre que en el recurso se suscita una cuestión que, trascendiendo del caso concreto, ostenta especial importancia doctrinal, como es la de establecer, dentro de la dogmática general de los derechos fundamentales, el contenido y alcance de la tutela judicial cuando es reclamada por poderes públicos y tal especial relevancia de dicha cuestión, aún no abordada por este Tribunal, hace aconsejable, aunque sea a fines puramente teóricos, pronunciarse sobre ella al objeto de completar, en este aspecto, la doctrina constitucional, lo cual redundará, sin duda, en beneficio de una mayor seguridad y certeza jurídicas.

El art. 24.1 de la Constitución establece una doble garantía para «todas las personas» en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, pues no sólo proscribire que los Jueces y Tribunales cierren arbitrariamente los cauces judiciales legalmente previstos a quienes, estando

legitimados para ello, pretenden defender sus propios derechos e intereses, sino que también prohíbe al legislador que, con normas excluyentes de la vía jurisdiccional, les impida el acceso al proceso, prohibición, esta última, que se refuerza por lo prevenido en el art. 106.1 de la C.E., cuando se trata de impetrar justicia frente a la actuación de las Administraciones públicas, que es el supuesto al cual aquí limitaremos nuestro análisis.

Esta doctrina, construida en relación con la tutela judicial de las personas privadas no cabe, siguiendo la STC 64/1988, de 12 de abril, trasladarla íntegramente a las personas jurídicas del Derecho público, pues tal doctrina parte de la concepción de los derechos fundamentales como garantías de los particulares frente al poder público y desnaturalizaría esta concepción la tesis simplificadora que sostuviera que los entes públicos gozan, en paridad de posición con los particulares, de un derecho constitucional subjetivo en cuya virtud el legislador venga obligado, en todos los casos, a establecer recursos judiciales para que dichos entes públicos defiendan sus propios actos frente a los que, afectándolos, hayan sido adoptados por otros órganos o personas públicas, pues lo que con carácter general es predicable de las posiciones subjetivas de los particulares, no puede serlo, con igual alcance y sin más matización, de las que tengan los poderes públicos, frente a los que, principalmente, se alza la garantía constitucional.

Es, desde luego, incuestionable que, existiendo una vía judicial preestablecida por la ley, los órganos judiciales deberán respetar el derecho a la tutela judicial que demanden los que estén legitimados para ello, sin que este imperativo pueda ser excepcionado cuando el que reclama la prestación jurisdiccional es un ente público, según ha declarado, entre otras, la STC 19/1983, de 14 de marzo.

Distinto es, sin embargo, el supuesto en el que sea la propia ley, y no la autoridad judicial que la aplica, la que impida al ente público acudir a la jurisdicción para pretender la nulidad o revocación de un acto adoptado, por otro ente público, pues no siempre, en tal hipótesis, podrá hablarse de indefensión.

A tal efecto, es aceptable que la predisposición legislativa de remedios jurisdiccionales pueda resultar inexcusable, por imperativo del art. 24.1 de la Constitución, si el acto adoptado por el poder público resuelve un conflicto de intereses en perjuicio de otro ente público, que se vea, por ello, precisado a demandar la tutela judicial frente a aquel acto.

Pero existen otros supuestos en que los órganos públicos no actúan como decisores de conflictos de intereses, ni ostentan un interés propio que se contraponga al de otro ente público implicado en la decisión, sino que ejercen funciones de control de la legalidad de determinados actos de entes públicos, realizando una tarea estrictamente objetiva y ajena a toda controversia de intereses, como ocurre con las Juntas Electorales que constituyen, según se dejó razonado, una específica Administración de garantía instituida por el legislador para asegurar «la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad -art. 8.1 de la LOREG-».

En tales supuestos, la decisión de estos órganos públicos, garantes de la legalidad de los actos de otros órganos igualmente públicos, no compromete, ni incide en el «interés legítimo» de estos últimos, dado que, en modo alguno, puede sostenerse que el ordenamiento jurídico reconozca un interés público para llevar a cabo una actividad pública, que es calificada de contraria a la legalidad por órganos de la Administración especialmente encargados por la ley de su control.

Por lo tanto, la falta de recurso jurisdiccional frente a estos actos de control no menoscaba el derecho a la tutela judicial del poder público, cuya actuación es revisada por esa Administración de garantía, pues el ordenamiento jurídico puede disponer que 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.

En el presente caso, las Juntas Electorales entendieron que la actuación del Ayuntamiento de Valencia, al promover la Exposición «Valencia la mar de bé» y su publicidad, quebrantó lo prevenido en el art. 50.1 de la LOREG, conforme al cual «los poderes públicos pueden realizar en periodo electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores».

Es razonable que el Ayuntamiento estimara que el inciso final del art. 21.1 de la citada Ley le impida acudir a los Tribunales de Justicia para discutir la decisión de las Juntas, pero también lo es que dicho inciso final no le causa lesión del derecho a la tutela judicial, sin resultado de indefensión, garantizado por el art. 24.1 de la Constitución, pues de este precepto constitucional no cabe extraer un genérico mandato al legislador que le obligue a atribuir a los poderes públicos derecho a acceder a la jurisdicción para «defender sus propias manifestaciones de voluntad» -como se dice en la demanda- frente a la calificación jurídica que de las mismas se hizo por órganos administrativos especialmente llamados a cumplir la exclusiva función de garantizar la legalidad del procedimiento electoral.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por el Ayuntamiento de Valencia frente al Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Valencia de 12 de mayo de 1987.

27349 Sentencia 198/1988, de 24 de octubre. Recurso de amparo 65/1988. Contra sentencia de la Audiencia Nacional dictada en recurso contencioso-administrativo en relación con convocatoria de oferta de empleo para cubrir vacantes en los Servicios Centrales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Notificación de resoluciones judiciales al Letrado del recurrente.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 65/1988, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Francisco Álvarez del Valle García, actuando en nombre y representación de don Angel Luis Sesto López, contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 20 de octubre de 1987, en cuanto desestimatoria del recurso interpuesto contra la resolución de la Subsecretaría de la Presidencia de 7 de marzo de 1985, que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la Dirección General de la Función Pública de 10 de octubre de 1984, y contra la Orden de 11 de junio del mismo año, que resolvió la oferta de empleo convocada por Orden de 9 de diciembre de 1983, para cubrir vacantes en los Servicios Centrales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Ha sido parte el Ministerio Fiscal y Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 14 de enero de 1988 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito en virtud del cual el Procurador de los Tribunales don Francisco Álvarez del Valle García, actuando en nombre y representación de don Angel Luis Sesto López, promueve recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 20 de octubre de 1987, en cuanto desestimatoria del recurso interpuesto contra la resolución de la Subsecretaría de la Presidencia de 7 de marzo de 1985, que desestimó el recurso de reposición deducido contra el Acuerdo de la Dirección General de la Función Pública de 10 de octubre de 1984 y contra la Orden de 11 de junio del mismo año, que resolvió la oferta de empleo convocada por Orden de 9 de diciembre de 1983, para cubrir vacantes en los Servicios Centrales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

2. La demanda de amparo se fundamenta en los siguientes antecedentes fácticos:

a) El recurrente solicitó participar en la oferta pública de empleo convocada por Orden del Ministerio de la Presidencia de 9 de diciembre de 1983 («BOE» núm. 296, de 12 de diciembre), mediante la correspondiente instancia redactada de acuerdo con la base 10 de dicha Orden de convocatoria.

b) La mencionada oferta fue resuelta por Orden de 11 de junio de 1984 («BOE» núm. 143, de 15 de junio). De las ocho plazas que el demandante solicitó en su instancia, se adjudicaron cinco a funcionarios de menor antigüedad que él, y quedaron sin cubrir tres que fueron declaradas desiertas.

c) Contra la Orden de 11 de junio de 1984 citada, interpuso reclamación ante la Dirección General de la Función Pública, alegando agravio comparativo porque los adjudicatarios de las plazas eran más modernos que él en el escalafón y fundándose en que por imperativo legal no pueden declararse desiertas plazas sacadas a concurso si hay un concursante que reúne los requisitos exigidos. Terminaba con la súplica de que se le adjudicara una de las plazas.

d) La reclamación fue desestimada por resolución de la Dirección General de la Función Pública de 10 de octubre de 1984. Contra esta

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

Dada en Madrid a veinticuatro de octubre de mil novecientos ochenta y ocho.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León, Antonio Truyol Serra, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Firmados y rubricados.

resolución se interpuso recurso de reposición que fue a su vez desestimado por otra de 6 de marzo de 1985.

e) Agotado el trámite administrativo, interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, cuya Sección Tercera de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, lo desestimó por Sentencia de 20 de octubre de 1987, confirmando el acto administrativo. «La Sentencia fue notificada el 18 de diciembre pasado, y no es susceptible la apelación ante el Tribunal Supremo».

3. En la demanda de amparo se alega por el recurrente, tras exponer argumentos de mera legalidad ordinaria, que al confirmar la Sentencia que combate el acto administrativo recurrido, viola el derecho de igualdad ante la Ley y el derecho a acceder a las funciones y cargos públicos, puesto que se mantiene como válido un concurso al que han acudido compañeros suyos de carrera y a él se le ha excluido sin fundamento alguno para ello.

El amparo que solicita se contrae a que por este Tribunal se declare la nulidad de las resoluciones impugnadas, tanto las administrativas como la judicial, y se le reconozca el derecho a que no se le excluya del concurso y se le adjudique una de las plazas por las que optó en el escrito solicitando tomar parte en él.

4. Por providencia de la Sección Primera de esta Sala de 18 de abril de 1988, se acordó admitir a trámite la demanda de amparo. Recibido de los distintos órganos administrativos y judiciales que dictaron las resoluciones aquí recurridas testimonio de las respectivas actuaciones desarrolladas ante los mismos, por providencia de 6 de junio se acordó dar vista de dichas actuaciones a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que, conforme al art. 52.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal, realizasen las alegaciones que tuvieran por convenientes.

5. Por escrito presentado el día 6 de julio, la representación procesal del demandante de amparo, en cumplimiento de lo acordado por la segunda de las providencias citadas, volvió a reiterar, tras invocar expresamente los arts. 14 y 23.2 de la Constitución, los argumentos vertidos en su escrito de demanda.

El Ministerio Fiscal, en escrito que tuvo su entrada el día 22 de junio, se limitó a afirmar que el recurso incurre en extemporaneidad, pues notificada la Sentencia que puso fin a la vía judicial el día 17 de diciembre de 1987 (y no el 18 como se dice en la demanda), como aparece en el testimonio remitido por la Audiencia Nacional, el plazo de los veinte días hábiles para recurrir terminaba el día 13 de enero. Como quiera que la demanda se presentó ante este Tribunal el día 14, es claro que lo fue agotado el plazo legal y, por tanto, intertemporalmente. Por ello, el Ministerio Fiscal entendió que procedía hacer uso de lo dispuesto en el art. 84 de la Ley Orgánica de este Tribunal y tras oír al recurrente, resolver la inadmisión del recurso conforme al art. 50.1 a), en relación con el 43, de dicha Ley Orgánica.

6. A la vista de lo alegado y solicitado por el Fiscal ante el Tribunal Constitucional, la Sección Segunda de esta Sala, por providencia de 12 de julio pasado, acordó dar traslado del escrito de aquel a la parte recurrente, concediéndole un plazo de diez días a fin de que alegare lo que estimare pertinente sobre la posible existencia de la causa de inadmisión que regula el art. 50.1 a), en relación con el 43.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal, por presentación extemporánea del recurso de amparo.

Dentro del plazo concedido la representación procesal del demandante presentó escrito en el que afirmaba que no existía la extemporaneidad alegada por el Ministerio Fiscal por cuanto que la Sentencia de la Audiencia Nacional no se notificó al recurrente, quien actuaba en su propio nombre, sino a su Letrado director, que no ostentaba la representación de aquel. Al no hacerse así, de conformidad con los arts. 260 y 279 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y el 270 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el acto de notificación es nulo, si bien subsanable, de conformidad con el párrafo 2 del citado art. 279 de la Ley procesal civil, desde el momento en que la persona notificada se hubiere dado por enterada en el juicio. En el presente supuesto, afirma el actor, él se dio por enterado, bien en la fecha que dice en la demanda de amparo (18 de diciembre de 1987), bien cuando interpuso este recurso, por lo que la fecha de convalidación de la notificación defectuosa y, por tanto, de la propia notificación, no puede ser otra que uno de los dos citados momentos, el 18 de diciembre o el de la presentación de la demanda de amparo. En consecuencia, concluye, no se da el supuesto de extemporaneidad aducido por el Ministerio Fiscal.