**STC 87/1999, de 25 de mayo de 1999**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo electoral núm. 2.173/99, interpuesto por don Carmelo Olmos Gómez, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Carlos Fernández García, quien actúa en su condición de representante legal de la agrupación de electores "Plataforma de Cohèrencia per Vilanova del Camí, Grup Independent", contra la Resolución de la Junta Electoral de Zona de Igualada, de 17 de mayo de 1999, y contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Barcelona de 20 de mayo de 1999. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo García Manzano, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. El día 23 de mayo de 1999, don Carmelo Olmos Gómez, Procurador de los Tribunales y de la agrupación de electores "Plataforma de Cohèrencia per Vilanova del Camí, Grup Independent (P.C.D.)", interpuso recurso de amparo electoral con apoyo en los siguientes hechos:

a) Mediante Real Decreto publicado el día 20 de abril de 1999 se convocaron las elecciones locales en curso. La agrupación de electores "Plataforma de Coherència per Vilanova del Camí, Grup Independent (P.C.D.)" presentó su candidatura para el mencionado municipio ante la correspondiente Junta Electoral de Zona.

b) Por tratarse de una agrupación de electores y ser la población de la mencionada localidad superior a 10.000 habitantes (exactamente, 10.056), la candidatura, para su válida presentación, tenía que venir avalada por al menos 500 firmas de personas inscritas en el censo electoral del municipio [art. 187.3c) L.O.R.E.G.].

c) La Junta Electoral de Zona de Igualada, mediante Resolución de 17 de mayo de 1999, denegó la proclamación de la citada candidatura por entender que la documentación aportada no acreditaba fehacientemente que las firmas presentadas se hubiesen debidamente autenticado, tal como exige el art. 187.3 de la L.O.R.E.G., concediéndole el plazo de cuarenta y ocho horas previsto en el art. 47.2 L.O.R.E.G. para proceder a su subsanación.

d) A tal fin el representante de la candidatura solicitó del Secretario del Ayuntamiento de Vilanova del Camí la pertinente certificación, que fue expedida el día 15 de mayo de 1999. En dicha certificación se hace constar por el Secretario Accidental don Cesar Jato Díez que "la relación de personas que me presenta "Plat. de Cohèrencia per Vilanova" de vecinos de Vilanova del Camí , que empieza por la hoja 1 a la 73 inclusive, con un total de 531 personas que avalan la anterior candidatura a las Elecciones Locales del 13 de junio de 1999, han sido comprobadas por esta Secretaría, figurando en el Censo Electoral de esta población todas ellas, a excepción de los siguientes: Hoja 1 núm. 3 y 10., Hoja 3 núm. 26, Hoja 4 núm. 35., Hoja 7 núm. 68, Hoja 14 núm. 131 y 139, Hoja 16 núm. 158 y 159, Hoja 17 núm. 165, Hoja 18 núm. 177, Hoja 22 núm. 211 y 215, Hoja 24, núm. 230, Hoja 27, núm. 253, Hoja 31 núm. 269, Hoja 38, núm. 317, 318, 319 y 320, Hoja 49 núm. 399, Hoja 54 núm. 433."

e) El día 16 de mayo se presentó ante la Junta Electoral de Zona de Igualada la acreditación requerida para subsanar el defecto previamente apreciado, mediante la aportación de la mencionada certificación del Secretario Accidental del Ayuntamiento.

No obstante, mediante Resolución del día 17 de mayo de 1999, la Junta Electoral de Zona de Igualada acordó "no proceder a su proclamación, por cuanto las firmas presentadas no figuran autentificadas en la forma prevista en el art. 187.3 de la L.O.R.E.G.".

f) Contra el mencionado Acuerdo la agrupación de electores ahora demandante en amparo interpuso recurso ex art. 49.1 L.O.R.E.G. ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Barcelona, que dictó Sentencia desestimatoria el día 20 de mayo de 1999.

2. En la demanda de amparo, aduce la agrupación electoral actora la vulneración de los derechos fundamentales de igualdad (art. 14 C.E.), de participación en los asuntos públicos y de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos (art. 23 C.E.) y, finalmente, del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión que reconoce el art. 24.1 C.E. Se argumenta, en este sentido, que la no proclamación de la candidatura por parte de la Junta Electoral descansa en una interpretación literal y formalista de la certificación aportada para acreditar los requisitos exigidos por el art. 187. 3 de la L.O.R.E.G., contraria a la jurisprudencia de los Tribunales y, sobre todo, impeditiva del ejercicio de su derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, en la medida en que se les privó injustificadamente y mediante una errónea interpretación de lo certificado por el Secretario accidental del Ayuntamiento de Vilanova del Camí de su derecho de sufragio pasivo. Vulneración de sus derechos fundamentales que no fue corregida por la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Barcelona que, con tal proceder, habría ocasionado a la agrupación electoral demandante una indefensión contraria a su derecho a la tutela judicial.

3. Por diligencia de ordenación de 23 de mayo de 1999 se tuvo por interpuesto el presente recurso de amparo, dándose traslado del mismo al Ministerio Fiscal para que efectuase sus alegaciones en el plazo de un día a que se refiere el art. 5 del Acuerdo de 23 de mayo de 1986, del Pleno del Tribunal.

4. Dentro del referido término presentó su escrito de alegaciones el Ministerio Fiscal. Tras señalar que el núcleo del recurso de amparo radica en dilucidar si la agrupación de electores recurrente ha subsanado o no el defecto que le fue puesto de manifiesto por la Junta Electoral de Zona, consistente en que las firmas presentadas no figuran autentificadas en la forma prevista en el art. 187.3 de la L.O.R.E.G., procede a examinar el contenido de la certificación expedida por el Secretario accidental del Ayuntamiento de Vilanova del Camí en atención a lo dispuesto en el art. 187.3 de la L.O.R.E.G., así como el razonamiento de la Sentencia impugnada. En efecto, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, en sintonía con lo manifestado por la Junta Electoral de Zona en su Acuerdo de no proclamación de la candidatura, consideró que la certificación expedida por el Sr. Secretario accidental del Ayuntamiento "no ha realizado en absoluto una operación de autenticación de las firmas previa comprobación, comparación o cotejo de otras firmas indubitadas obrante en documentos a los que tuviera acceso". Por ello mismo, la certificación examinada se limitó a afirmar que "la relación de personas que figuran en la relación adjunta (...) figuran en el Censo Electoral de esta población", por lo que se cumplió con uno de los requisitos del art. 187.3 L.O.R.E.G. (estar inscritos en el censo) pero no con el segundo de ellos (cotejar las firmas), pues no se ha comprobado, siquiera sea prima facie la correspondencia de las firmas con otros documentos oficiales.

Ahora bien, en contra de esa interpretación judicial se alza el propio Secretario Accidental del Ayuntamiento de Vilanova del Camí, que en fecha 20 de mayo de 1999 emite una nueva certificación aclaratoria de la anterior, dando fe de que "por esta Secretaría, para la elaboración de la certificación antes señalada, se tuvo en cuenta la relación de las personas que avalan la candidatura junto con las correspondientes copias de los DNI de cada uno de los avalistas firmantes y que se encontraban adjuntos a la referida relación, conjuntamente con la comprobación exhaustiva del censo electoral de Vilanova del Camí contrastándose ambos documentos".

Cierto es que esta segunda certificación fue expedida el mismo día en que se dictó la Sentencia ahora impugnada, por lo que no pudo ser tenida en cuenta por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. Sin embargo, un examen detenido de la primera certificación del federatario municipal, emitida el 15 de mayo de 1999, lleva a esta representación pública a la conclusión de que en ella se están certificando dos aspectos diferentes: 1. Que "la relación de las personas que figuran en la relación adjunta...ha sido comprobada por esta Secretaría" y 2. "Figurando en el Censo Electoral de esta población todas ellas, a excepción de" 22 personas concretas que se enumeran. Por lo tanto, el Secretario certifica en primer lugar que ha comprobado todas las personas que figuran en la relación y, en segundo término, no necesariamente coincidente con el anterior, que de ellas un total de 509 personas figuran en el censo electoral. Cabían, pues, dos interpretaciones del contenido de la certificación municipal. Tanto la Junta Electoral como el Juzgado han aceptado la menos favorable al ejercicio del derecho de acceso a los cargos públicos representativos, y ello con merma de la presunción de legalidad que debe regir la actuación de los poderes públicos y en concreto de la Administración. El art. 103 C.E. dispone que la Administración Pública actúa con sometimiento a la ley y al Derecho lo que -desde luego- no supone una presunción iuris et de iure de acierto, pero sí una base fundada para pensar que -salvo prueba en contrario- el Secretario municipal de Vilanova del Camí actuó con sometimiento a la ley, lo que supone su conocimiento de la misma y, por lo tanto, de su obligación de emitir una certificación con arreglo a lo dispuesto en el art. 187.3 de la L.O.R.E.G. y, por ende, atendiendo a los dos requisitos establecidos en el mismo. El propio tenor literal de la certificación da pie para abonar esta tesis.

En el proceso judicial previo se ha citado la STC 81/1987 únicamente para afirmar que "la Ley Electoral no prescribe ninguna forma concreta de autenticación que pudiera resultar esencial para la corrección del proceso electoral, por lo que basta a todos los efectos que por parte de quien está legalmente autorizado para ello (Notario o Secretario de Ayuntamiento) se dé fe de firmas e identidades". Parece olvidarse, sin embargo, que a renglón seguido se declara que (fundamento jurídico 3º): "Dado que en el caso de autos dicha Secretaria accidental certifica que realizó la autenticación requerida por la Ley Electoral y responde por tanto de tal veracidad, no puede ello cuestionarse mediante el recurso de amparo interpuesto por el partido recurrente, sino que sería necesario ejercer en su caso la correspondiente acción penal". Las anteriores consideraciones y la doctrina constitucional expuesta conduce a entender que se ha vulnerado también en el presente asunto el derecho del art. 23.2 C.E., lo que absorbe según reiterada jurisprudencia la invocación del derecho del art. 14 C.E., pues se ha efectuado una interpretación obstativa a la eficacia del derecho de sufragio pasivo, que ha privado a la agrupación de electores de la posibilidad de concurrir a las urnas. El amparo debe, pues, prosperar, anulándose el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona para que se dicte otro proclamando la candidatura. Ello hace innecesario el examen de la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial que, en puridad, carece de toda dimensión propia. En consecuencia, se interesa la estimación de la demanda de amparo.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo requiere de una previa delimitación de su objeto, puesto que algunas alegaciones del escrito de demanda pudieran sugerir que nos encontramos ante un amparo mixto cuando, en puridad, la pretensión actora se dirige de manera directa y principal a impugnar el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Igualada, de 17 de mayo de 1999, careciendo de toda sustantividad propia y diferenciada, tanto la invocada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art 24.1 C.E.) como la impugnación de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso- administrativo núm. 2 de Barcelona, que sólo es cuestionada por la recurrente en la medida en que declaró ajustado a Derecho el citado Acuerdo de la Junta Electoral de Zona. En consecuencia, nuestro enjuiciamiento debe circunscribirse a determinar si la decisión de la Administración electoral, consistente en no proclamar la candidatura presentada para las elecciones locales en curso por la agrupación de electores "Plataforma de Cohèrencia per Vilanova del Camí", ha vulnerado el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos (art. 23.2 C.E.), que, en este contexto, se traduce en un ejercicio igual del derecho de sufragio pasivo con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

Así delimitada la presente queja resulta innecesario examinar tanto la denunciada violación del derecho a la igualdad (art. 14 C.E) pues, con arreglo a reiterada jurisprudencia (por todas STC 50/1986 y 24/1989), el derecho del art. 23.2 C.E. es una especificación de aquel derecho fundamental, cuanto la invocada lesión del derecho a la tutela judicial que, como queda dicho, se formula indirectamente y desprovista de toda fundamentación propia.

2. La Junta Electoral de Zona de Igualada acordó, el 17 de mayo de 1999, no proclamar la candidatura de la "Plataforma de Cohèrencia per Vilanova del Camí" porque la certificación aportada en el plazo de subsanación que expresamente le había sido conferido, no acreditaba fehacientemente los dos requisitos exigidos por el art. 187.3 L.O.R.E.G. en relación con las firmas de las personas que avalaban la candidatura. En efecto, según el mencionado precepto legal "para presentar candidatura, las agrupaciones de electores necesitan un número de firmas de los inscritos en el censo electoral del municipio, que deberán ser autenticadas notarialmente o por el Secretario de la Corporación municipal correspondiente" conforme a un baremo que, para localidades como Vilanova del Camí (Barcelona), de más de 10.001 habitantes, se fija en al menos 500 firmas.

En criterio de la Junta Electoral de Zona de Igualada, posteriormente confirmado por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Barcelona, de 20 de mayo de 1999, la certificación expedida a tal efecto por el Secretario accidental del Municipio no acreditaba fehacientemente el cumplimiento de los dos requisitos establecidos en el art. 187.3 de la L.O.R.E.G., pues se limitaba a hacer constar qué personas, de entre las que avalaban con su firma la candidatura, figuraban en el Censo Electoral del municipio, sin hacer mención alguna a la exigencia legal de autenticar sus firmas. La falta de toda referencia a la verificación fehaciente de este segundo extremo por parte del Secretario accidental del municipio de Vilanova del Camí, convierte a la certificación expedida por éste en un documento inadecuado, por insuficiente, para subsanar la irregularidad inicialmente apreciada por la Junta Electoral de Zona y oportunamente comunicada al representante de la candidatura, por lo que no habiéndose subsanado debidamente dicho defecto, se acordó que no procedía su proclamación.

3. Aunque el derecho reconocido en el art. 23.2 C.E. es un derecho de configuración legal, cuando éste se proyecta sobre el ejercicio de los derechos de sufragio adquiere una especial densidad constitucional que se manifiesta en la obligación, reiteradamente subrayada por la doctrina de este Tribunal, de que tanto la Administración electoral como los Jueces y Tribunales al revisar los actos y resoluciones dictados por aquélla, opten por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos. En efecto, como se declaró en la STC 76/1987, ese principio hermenéutico de la interpretación más favorable "es de especial relevancia en el proceso electoral, en donde se ejercen de manera efectiva los derechos de sufragio activo y pasivo que, por estar en la base misma de la legitimación democrática del ordenamiento político, han de recibir un trato especialmente respetuoso y favorable". Razón que asimismo explica que la doctrina de este Tribunal se oriente hacia un criterio antiformalista que, dentro del marco legalmente establecido, permita un mejor y más eficaz ejercicio de esos derechos de participación democrática, favoreciendo la subsanación en plazo de todas aquellas irregularidades que se hubiesen detectado por la Administración electoral (SSTC 73/1986, 59/1987, 86/1987 y 95/1991, entre otras muchas) y, en definitiva, no haciendo responsables a los titulares del derecho de sufragio pasivo de aquellos hechos impeditivos del ejercicio de tal derecho, cuando los mismos no son consecuencia de su falta de diligencia en el cumplimiento de lo dispuesto en la legislación electoral (STC 81/1987). Idénticos motivos justifican por qué en el recurso de amparo electoral "resulta prioritaria el conocimiento de la verdad material" (STC 157/1991, fundamento jurídico 4º), a cuyo fin debe este Tribunal revisar si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos de sufragio se ha realizado secundum Constitutionem (STC 24/1990, fundamento jurídico 2º) e, incluso, si la valoración jurídica de los hechos llevada a cabo por los órganos judiciales "ha ponderado adecuadamente los derechos fundamentales en juego" (STC 25/1990, fundamento jurídico 6º).

4. La doctrina constitucional que sucintamente se acaba de exponer conduce derechamente a otorgar el amparo solicitado por la agrupación de electores demandante. Como pone de relieve el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, la certificación de 15 de mayo de 1995 expedida por el Secretario accidental es perfectamente susceptible de una lectura radicalmente distinta a la sostenida por la Junta Electoral de Zona de Igualada, y que se acomoda mucho mejor a una interpretación favorable al efectivo ejercicio del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos representativos que corresponde a los miembros de la candidatura presentada por la "Plataforma de Cohêrencia per Vilanova del Camí", máxime si se tiene presente que, según se declaró en la STC 81/1987, "la Ley electoral no prescribe ninguna forma concreta de autenticación que pudiera resultar esencial para la corrección del proceso electoral".

Por ello, no es exacto afirmar que la aludida certificación de 15 de mayo de 1999 no cumpliese los dos requisitos exigidos por el art. 187.3 de la L.O.R.E.G. para la válida presentación de la candidatura por la agrupación de electores demandante de amparo. Antes bien, un examen detenido de aquélla permite deducir que su texto, en cuanto asevera literalmente que "la relación de personas que figuran en la relación adjunta, que me presenta "Plat. de Cohèrencia per Vilanova" de vecinos de Vilanova del Camí, que empieza por la hoja 1 a la 73 inclusive, con un total de 531 personas que avalan la anterior candidatura a las Elecciones Locales del 13 de Junio de 1999, han sido comprobadas por esta Secretaría" pone de relieve que el federatario municipal ha efectuado, en primer término, el oportuno cotejo de las firmas que avalan la candidatura, para, acto seguido, dar fehaciencia de la inclusión o inscripción de los firmantes en el censo electoral del Municipio al señalar que: "figurando en el Censo Electoral de esta población todas ellas, a excepción de los siguientes: Hoja 1 núm. 3 y 10, Hoja 3 núm. 26, Hoja 4 núm. 35, Hoja 7 núm 68, Hoja 14 núm. 131 y 139, Hoja 16 núm. 158 y 159, Hoja 17 núm. 68, Hoja 14 núm. 131 y 139, Hoja 16 núm. 158 y 159, Hoja 17 núm. 165, Hoja 18 num. 177, Hoja 22 núm. 211 y 215, Hoja 24 núm. 230, Hoja 27, núm. 253, Hoja 31 núm. 269, Hoja 38 núm. 317, 318, 319 y 320, Hoja 49 núm. 399, Hoja 54 núm. 433", exclusiones que reducían el número de firmantes pero manteniéndose el requisito exigido por el art. 187.3. c) de la L.O.R.E.G.

5. En corroboración de lo expuesto, no cabe ignorar que, como consta en las actuaciones, el propio Secretario que expidió la certificación cuestionada emitió una ulterior de carácter aclaratorio, con fecha 20 de mayo de 1999, mediante la cual precisó: "Que por esta Secretaría, para la elaboración de la certificación antes señalada, se tuvo en cuenta la relación de las personas que avalan la candidatura junto con las correspondientes copias de los DNI de cada uno de los avalistas firmantes y que se encontraban adjuntos a la referida relación, conjuntamente con la comprobación exhaustiva del censo electoral de Vilanova del Camí contrastándose ambos documentos".

Tal especificación acredita que las firmas que avalaban la candidatura rechazada fueron contrastadas con las que figuraban en las copias de los correspondientes D.N.I. aportados con la relación, por lo que no cabe negar que se produjo la requerida autenticación de las firmas recogidas por la agrupación electoral, dándose así cumplimiento al requisito contenido en el mencionado art. 187.3 de la L.O.R.E.G. Ciertamente, la perentoriedad de plazos que caracteriza al recurso contencioso-electoral impidió a la agrupación electoral demandante de amparo aportar esta segunda certificación ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Barcelona, cuya Sentencia es de la misma fecha (ambas son del día 20 de mayo de 1999). Apreciándose, por todo lo expuesto, que el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona denegando la proclamación de la candidatura presentada por la agrupación de electores demandante de amparo obedeció a una intepretación injustificadamente impeditiva del ejercicio de su derecho de sufragio pasivo, procede declarar vulnerado el derecho de acceso a los cargos públicos representativos ex art. 23.2 C.E. y, por ello mismo, estimar la demanda otorgando el amparo solicitado.

### F A L L O

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo presentada por la agrupación de electores "Plataforma de Cohèrencia per Vilanova del Cami, Grup Independent" y, en consecuencia:

1º. Reconocer el derecho fundamental de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con arreglo a lo dispuesto en las leyes (art. 23.2 C.E.).

2º. Anular el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Igualada, de 17 de mayo de 1999, denegatorio de la proclamación de la candidatura presentada por la citada agrupación electoral, asi como la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso- administrativo núm. 2 de Barcelona, de fecha 20 de mayo de 1999, con el consiguiente efecto jurídico de proclamación de la expresada candidatura.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y nueve.