



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Q 0614214

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SALA PRIMERA

Excmos. Sres.:

Rodríguez-Piñero y Bravo-
Ferrer

García-Mon y González Regueral
de la Vega Benayas

Gimeno Sendra

de Mendizábal Allende

Cruz Villalón

Núm. de Registro: 2581/94

ASUNTO: Amparo promovido por
la Junta de Andalucía.

SOBRE: Resolución de la Junta
Electoral Central sobre
campaña publicitaria realizada
durante el período electoral.

La Sala en la pieza de suspensión abierta en el asunto de
referencia, ha decidido dictar el siguiente

A U T O

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de julio de 1994, el Letrado de la Junta de Andalucía interpuso recurso de amparo contra la Resolución de 24 de junio de 1994 de la Junta Electoral Central por la que se declara que la difusión por la Junta de Andalucía de anuncios de la campaña "Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo" el día de reflexión constituye vulneración de la normativa electoral y se ordena la apertura de expediente sancionador contra los que resulten responsables de los hechos referidos.

2. La demanda de amparo trae causa de los siguientes hechos:

a) Mediante Acuerdo de 26 de abril de 1994, la Junta

Electoral de Andalucía desestimó la solicitud formulada el 11 de dicho mes por el Partido Popular de que cesase la campaña publicitaria realizada por el Consejo de Gobierno de la citada Comunidad Autónoma bajo el lema "Sólo en Andalucía", ya que, "analizados el carácter, contenido, ámbito espacial y cronología de difusión de la mencionada campaña, no se aprecia que la misma obedezca a razones de oportunidad política con incidencia electoral". Contra este Acuerdo no se interpuso recurso alguno.

b) La referida campaña, junto con otras, fue nuevamente denunciada por el P.P. el siguiente 23 de mayo. Ese día la J.E.A. acordó "el conocimiento del fondo del asunto, dado que se aprecian nuevas circunstancias que impiden aplicar a la denuncia el carácter de 'cosa juzgada'". Por Acuerdo del 27 de mayo, la Junta desestimó la denuncia, al no desprenderse con claridad que la divulgación de la campaña "suponga una vulneración de los puntos obtenidos (sic) en el artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General; es decir, afectar la transparencia y objetividad del proceso electoral y al principio de igualdad". Este Acuerdo fue recurrido ante la Junta Electoral Central, que, mediante Acuerdo de 2 de junio, desestimó en este extremo, y de forma implícita, el recurso.

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

denunciante".

Interpuesto recurso ante la J.E.C., ésta, por Acuerdo de 24 de junio, resolvió: a) "Declarar que el hecho de la difusión por la Junta de Andalucía de anuncios de la campaña 'Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo' en distintos medios de comunicación el día de reflexión constituye, objetivamente considerado, vulneración de la normativa electoral por cuanto ni durante la jornada de reflexión ni durante el propio día de la elección pueden los poderes públicos realizar actividad publicitaria alguna que, directa o indirectamente, pueda influir en la orientación de voto de los electores". b) "Ordenar a la Junta Electoral de Andalucía la apertura de expediente sancionador contra la persona o personas que resulten responsables de los hechos referidos".

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

Resulta, pues, que la defensa de los intereses de la Administración autonómica exige acudir directamente a la vía de amparo, por cuanto que sólo existen dos posibilidades: la primera

es que el art. 21.2, in fine, de la L.O.R.E.G. sea inconstitucional. En este caso lo procedente sería el recurso contencioso-administrativo. Pero si, en base a esa convicción, el mismo se intenta y se declara inadmisibile al considerar el Tribunal Supremo que el art. 21.2 L.O.R.E.G. es constitucional (e incluso esa inadmisibilidad la confirma el T.C. en un ulterior amparo), luego no se podrán hacer valer en sede alguna los vicios en los que se funda este recurso, pues la acción para el amparo habrá caducado. La segunda posibilidad es que el repetido precepto de la L.O.R.E.G. sea constitucional. Al no haber ningún recurso administrativo ni judicial, sólo procederá el recurso de amparo, de conformidad con la cláusula general del art. 41.2 LOTC. Sea cual fuere la solución correcta, lo que parece claro es que ningún perjuicio puede depararse a quien actúa conforme a las leyes vigentes (una hipotética inadmisión del recurso de amparo debería hacerse, pues, con reserva de acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa), así como que no se puede exigir a una parte procesal asumir el riesgo de, por sí misma, ignorar un precepto legal y actuar como si éste no existiera en la búsqueda del recurso procedente.

En cuanto al fondo del presente recurso, la vulneración que se alega consiste, en primer lugar, en que no se dio traslado a la aquí actora del escrito de interposición del recurso deducido por el Partido Popular ante la J.E.C., lo cual hubiera sido de todo punto necesario con carácter previo a la condena de la solicitante de amparo, pudiéndose llegar a esta conclusión integrando las normas procedimentales de la L.O.R.E.G. con la propia Ley del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92), así como haciendo una interpretación de la misma conforme a la Constitución. Se ha desconocido, por tanto, el derecho a la defensa de la aquí recurrente y se la ha condenado sin ser oída. En segundo lugar, no se respetó el derecho de la demandante a actuar como señalaban sendas resoluciones firmes, con fuerza de cosa juzgada, de las Juntas Electorales, que se han visto ilegítimamente alteradas. La relevancia constitucional de estos vicios viene dada por el hecho de que frente a la resolución que

puso fin al procedimiento "no cabe recurso administrativo o judicial alguno" (art. 21.2 L.O.R.E.G.), con lo que tiene fuerza de cosa juzgada. Consiguientemente, no parece irrazonable predicar la aplicación de las garantías establecidas en el art. 24 C.E. a semejante procedimiento. Esa eficacia de la resolución de la J.E.C. atribuye al procedimiento en cuestión un carácter que lo hace muy distinto de un procedimiento administrativo cualquiera, en el que se produce una declaración de voluntad revisable por los Tribunales.

Como ha señalado el T.C., una de las manifestaciones del art. 24 C.E. es el derecho a la cosa juzgada, garantía que ha de trasladarse al procedimiento en que se produjo la resolución recurrida, por la necesaria aplicación de las garantías del art. 24 C.E. a estos procedimientos de las Juntas Electorales, consecuencia de la especial naturaleza de los mismos derivada de la prohibición de interponer contra las resoluciones en que concluyen "recurso administrativo o judicial alguno" (art. 21.2 L.O.R.E.G.). Si esto no fuera así, los valores que están en la base del precepto constitucional se verían desconocidos respecto de una parte de la actividad de los poderes públicos, siendo ello inadmisibile por su incompatibilidad con el pleno valor normativo de la Constitución. Aquí nos encontramos con que dos Resoluciones anteriores de la J.E.A. (una de ellas confirmada en este extremo por la J.E.C.), con fuerza de cosa juzgada, han declarado que la campaña en cuestión no influye en la orientación del voto. Esta declaración habilita a la Administración autonómica para seguir con dicha campaña y se produce entre las mismas partes que luego intervinieron, en la misma posición procesal, en el ulterior procedimiento. El objeto es coincidente y la causa de pedir la misma. Por ello, debe declararse que la Resolución de la J.E.C. de 24 de junio de 1994 vulnera el art. 24 C.E. al no respetar la firmeza y eficacia de cosa juzgada de las Resoluciones de la J.E.A., suponiendo, incluso, un cambio de criterio respecto de su pronunciamiento anterior, inmotivado, que desconoce el derecho de la actora al respeto de la cosa juzgada.

Por lo que se refiere a la existencia de indefensión, no requiere excesivas argumentaciones. A la actora no se la emplazó ni se le dio audiencia en el recurso planteado, del que no tuvo conocimiento hasta que recibió la Resolución condenatoria, ni posibilidad alguna de defenderse, no pudiendo cuestionarse que la Constitución garantiza que, antes de que se produzca un pronunciamiento con fuerza de cosa juzgada sobre una cuestión, las partes afectadas puedan expresar las justificaciones que a su derecho convenga.

Concluye el escrito de demanda con la súplica de que se dicte Sentencia por la que, otorgándose el amparo, se anule la Resolución de la J.E.C. y: a) se reconozca a la actora el derecho a la intangibilidad de la cosa juzgada derivada de las Resoluciones de la J.E.A. citadas; b) en su defecto, se ordene retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la producción del acto impugnado, para que se dé audiencia a la actora como recurrida. Por último, y para el caso de que se considere inadmisibile el presente recurso, se haga esta declaración con expresa reserva de acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por medio de otrosí, se solicita asimismo la suspensión de la ejecución del acto impugnado en cuanto a la apertura del expediente sancionador.

4. Por providencia de 30 de septiembre de 1994, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y formar la correspondiente pieza de suspensión. Y por otra providencia de la misma fecha dictada en la pieza se acordó conceder un plazo común de tres días, al Ministerio Fiscal y al recurrente, para que formularan las alegaciones pertinentes.

5. El Letrado de la Junta de Andalucía, mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 11 de octubre de 1994, formuló sus alegaciones en la pieza separada de suspensión



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Q 0614208

remitiéndose a los motivos expuestos en la demanda de amparo.

6. El Fiscal, mediante escrito presentado en el Registro el día 11 de octubre de 1994, interesó que se dictara Auto denegando la suspensión solicitada. Alega que la mera incoación del expediente sancionador, respecto del que la recurrente solicita la suspensión, no crea situaciones irreversibles, puesto que sólo en el caso en que se decretara la responsabilidad de alguna persona podría solicitarse, por el trámite previsto en el art. 57 LOTC, la modificación del Auto que declare la improcedencia de la suspensión. A juicio de la representación pública, la improcedencia de la suspensión resulta clara, habida cuenta de la posible prescripción de las infracciones cuya responsabilidad la Junta Electoral Central ordena depurar.

7. El Letrado de la Junta de Andalucía, por escrito registrado en este Tribunal el 28 de octubre de 1994, alega con expresa invocación del art. 57 LOTC que, no obstante haber formulado alegaciones en la pieza de suspensión por medio de su escrito anterior de fecha 10 de octubre del mismo año y registrado el 11 de octubre, se han producido hechos nuevos, otra Resolución de la Junta Electoral Central de 18 de octubre de 1994, dictada en el mismo expediente, y de la que se derivan y ponen de manifiesto circunstancias que refuerzan la necesidad de la suspensión solicitada para que no pierda el amparo su finalidad. En primer término, subraya que de la nueva Resolución de 18 de octubre de 1994 se desprende con evidencia que en el procedimiento sancionador cuya apertura había ordenado la anterior Resolución objeto del amparo no se producirá un nuevo conocimiento contradictorio de todas las cuestiones derivadas del expediente, por lo que la audiencia quedará reducida a la cuestión de la autoría y responsabilidad y el conocimiento del órgano limitado a tales extremos. La violación del art. 24.1 C.E. que se le reprocha a la Resolución impugnada se reproduciría en todo caso, de no suspenderse, ante el procedimiento administrativo sancionador y el eventual proceso que ulteriormente se planteara, ocasionando un perjuicio que haría

perder al amparo su finalidad. La indefensión que se intenta reparar mediante el recurso de amparo volvería a reproducirse, en vía administrativa y judicial, al negar la Ley cualquier nuevo conocimiento contradictorio de todas las cuestiones derivadas del expediente. En definitiva, pues, la tramitación de un expediente sancionador, consecuencia de la Resolución impugnada, y en el que ya no es posible hacer alegación alguna sobre los hechos, pues se ha producido un pronunciamiento definitivo por parte de la Junta Electoral Central sin que los imputados hayan sido oídos, vulneraría el art. 24.1 C.E. Añade, en segundo lugar, que la no suspensión supondría, en otro orden de cosas, someter al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía durante todo el tiempo de tramitación del amparo a la vigencia de una declaración realizada por la Junta Electoral Central en la que se afirma que ha infringido la normativa electoral faltando a la debida neutralidad con la que ha de actuar y vulnerando unos valores elementales del Estado democrático, lo que genera de suyo unos perjuicios a ese Consejo de Gobierno que por su irreparabilidad en cuanto a sus relaciones institucionales y a su valoración por el cuerpo electoral durante todo ese tiempo, haría perder al amparo su finalidad.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el 22 de noviembre de 1994, el Sr. Ferrer Recuero, en representación del Partido Popular, se opone a la suspensión por la falta de legitimación del recurrente para solicitar la suspensión de un expediente sancionador abierto frente a determinadas autoridades, siendo así que además uno de esos responsables no ocupa ya cargo de gobierno alguno; sostiene finalmente que no es posible alegar indefensión cuando existe un expediente en curso en el que se podrá oír a los interesados.

9. El Letrado de las Cortes Generales, en nombre de la Junta Electoral Central, por escrito registrado en este Tribunal el 29 de diciembre de 1994, solicita la desestimación de la petición de suspensión, alegando a tal propósito que el expediente sancionador no puede afectar irreversiblemente al interés general

sino que, antes al contrario, sirve a su consecución y garantía; además la citada suspensión carece ya de objeto habida cuenta de que el expediente sancionador ha sido ya tramitado en todas sus fases, habiendo recaído Resolución el 1 de diciembre de 1994, en la que se declara la inexistencia de responsabilidad en uno de los inculcados y condenando al otro; advierte finalmente que la Junta de Andalucía tiene interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la Resolución impugnada en amparo, lo que implica el reconocimiento de que no ha agotado la vía judicial precedente por lo que no resulta procedente adoptar la medida de suspensión solicitada en un recurso de amparo cuya inadmisibilidad reconoce implícitamente la parte recurrente.

10. Por escrito registrado en este Tribunal el 12 de enero de 1995, la Junta de Andalucía acreditó su desistimiento del recurso contencioso-administrativo interpuesto el 1 de agosto de 1994 contra la misma Resolución de la Junta Electoral Central de 24 de junio de 1994, frente a la que ya se había formulado la presente demanda de amparo. El Letrado de la Junta de Andalucía alega que, una vez resuelta la incertidumbre que genera el art. 21.2 de la L.O.R.E.G. acerca de la admisibilidad de la demanda de amparo, el Consejo de Gobierno autorizó el desestimiento, lo que fue ejecutado por escrito presentado ante el Tribunal Supremo el día 15 de noviembre de 1994.

11. Por providencia de 17 de enero de 1995, la Sección acordó dar traslado del escrito presentado por el Letrado de la Junta de Andalucía de fecha de 27 de octubre de 1994 en el que, invocando la producción de un hecho nuevo -otra Resolución de la Junta Electoral Central de 18 de octubre de 1994-, al amparo del art. 57 LOTC, formula las alegaciones contenidas en el núm. 7 de los antecedentes.

12. Por escrito presentado en este Tribunal el 20 de enero de 1995, el Fiscal se opone a la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida en amparo en virtud de los siguientes argumentos sucintamente expuestos: a) el mismo interés general

que subyace al cumplimiento de las sentencias debe aplicarse a las resoluciones administrativas firmes, señaladamente cuando provienen de un órgano como la Junta Electoral Central, habida cuenta de la presunción de legalidad de los actos administrativos (art. 103.1 C.E.), lo que debe llevar al principio de no suspensión, salvo que se acrediten claramente las situaciones de excepción previstas en la LOTC; b) en su anterior escrito, el Letrado de la Junta de Andalucía interesaba la suspensión tan sólo respecto de la apertura del expediente sancionador y ahora lo hace en relación con las consecuencias políticas que de su ejecución pueden derivarse, efectos que al no tener naturaleza jurídica deben de quedar al margen de la consideración constitucional; c) la prosperabilidad del amparo no es un criterio que deba tenerse en cuenta para decidir sobre la suspensión (ATC 254/1994 fundamento jurídico 1º); d) con la solicitud de suspensión se pretende defender derechos de terceros -los inculcados en el procedimiento sancionador- que, en rigor, le son ajenos al recurrente de amparo, pues para éste no se deriva responsabilidad alguna ni menoscabo de los derechos fundamentales alegados; e) la suspensión del acuerdo recurrido tendría graves consecuencias puesto que podría acarrear la prescripción de las responsabilidades que la Junta Electoral Central ordena depurar, en virtud del art. 6 del R.D. 1398/93, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aplicable por expresa remisión del art. 120 L.O.R.E.G. A igual conclusión se llega si se aplicara la normativa del Código Penal (art. 114) por mor del art. 138 L.O.R.E.G.; y f) finalmente, es criterio jurisprudencial que la ejecución de las medidas pecuniarias, como la multa (máxima sanción que se puede imponer en virtud de la L.O.R.E.G), no harían perder al amparo su finalidad, en caso de que éste prosperase.

13. Por escrito registrado en este Tribunal el 21 de enero de 1995, la representación del Partido Popular se reitera en sus alegaciones (núm. 8 de los antecedentes), subrayando al mismo tiempo la incongruencia de solicitar la suspensión por presunta

indefensión de los interesados cuando se desprende de la documentación que se les ha concedido una nueva audiencia. Por otra parte, los intereses aquí ventilados afectan tan sólo a un inculpado que es un ciudadano particular que nada tiene que ver con la Administración andaluza, toda vez que, desde el mes de julio de 1994, está desvinculado de la Junta de Andalucía.

14. Por escrito registrado en este Tribunal el día 21 de enero de 1995, el Letrado de las Cortes Generales, en nombre de la Junta Electoral Central, niega, en primer término, el carácter de "circunstancia sobrevenida" (art. 57 LOTC) que el Letrado de la Junta de Andalucía le atribuye a la Resolución de la Junta Electoral Central de 18 de octubre de 1994, puesto que de ésta no cabe derivar efectos para la Junta de Andalucía, sino tan sólo para los presuntos autores de un hecho a los que se da, sin embargo, audiencia para que aleguen ante la Junta Electoral lo que a su derecho convenga. Por lo demás, la "circunstancia sobrevenida" de que, a consecuencia de la Resolución de 18 de octubre de 1994, se produce indefensión por limitar la audiencia a la "autoría y responsabilidad" del hecho, sin que quepa, por tanto, debatir el hecho mismo, queda desmentida porque la citada Resolución no es más que un acto de trámite dentro de un procedimiento sancionador, ya resuelto el 1 de diciembre de 1994, y cuya resolución final puede ser recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa; y, porque, en realidad, los afectados pudieron alegar ante la Junta Electoral Central cuanto tuvieron por conveniente, no sólo sobre la autoría, sino sobre la naturaleza de los hechos mismos, lo que, además, pone de manifiesto que si alguien ha sufrido indefensión son los afectados por la Resolución de 18 de octubre de 1994, pero no la Junta de Andalucía. Por último, y en otro orden de consideraciones, el Letrado de las Cortes Generales reitera su alegación de que la jurisdicción contencioso-administrativa está conociendo de la Resolución de 24 de junio de 1994, objeto del recurso de amparo, por lo que, además de ser improcedente la suspensión, se incurre en causa de inadmisión.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Q 0612673

FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Con carácter previo, ha de examinarse la cuestión alegada por el Letrado de las Cortes Generales, en representación de la Junta Electoral Central, en el sentido de que la solicitante de amparo habría reconocido implícitamente su inadmisibilidad y la consiguiente improcedencia de la suspensión, al haber interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la misma Resolución de la Junta Electoral Central, de 16 de junio de 1994, objeto de la demanda de amparo constitucional.

Ha de rechazarse, no obstante, esta primera objeción ya que consta en autos el desistimiento del recurso contencioso-administrativo, en su día interpuesto ante la posibilidad de la inadmisión del amparo (antecedente núm. 10). La interposición de aquel recurso es ahora irrelevante, habida cuenta del desistimiento del recurrente ante la jurisdicción contencioso-administrativa y de las especiales circunstancias que han concurrido en el presente caso y de las que cabe destacar, de un lado, que es la propia norma (el art. 21.2 L.O.R.E.G.) de la que trae causa el proceso de amparo la que

plantea ciertas dificultades interpretativas ya puestas de manifiesto en la demanda de amparo (núm. 3 de los antecedentes), y sobre las que más tarde habremos de volver, y, de otro, la apertura del trámite del art. 50.3 LOTC casi al término del plazo para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de otro recurso de amparo deducido pocos días antes por la misma demandante en un asunto análogo (recurso núm. 2255/94), la cual pudo inducirle razonablemente a la Junta de Andalucía a interponer recurso contencioso-administrativo frente a las dos Resoluciones de la Junta Electoral Central, de 2 y 24 de junio respectivamente, es decir, también frente a esta última Resolución, objeto de la presente demanda de amparo.

2. El art. 56.1 LOTC dispone que la Sala que conozca de un

recurso de amparo suspenderá la ejecución del acto o resolución impugnado "cuando la ejecución hubiera de ocasionar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad", si bien no procederá la suspensión cuando de ella "pueda seguirse perturbación grave de los intereses generales, o de los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero".

En la interpretación de la referida norma, este Tribunal viene manteniendo que, cuando se trata de resoluciones judiciales, la suspensión de su ejecución entraña siempre en sí misma una perturbación de la función jurisdiccional, que comprende la potestad de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), a la vez que afecta al derecho a la tutela judicial efectiva del litigante victorioso que se ve privado de la efectividad del pronunciamiento favorable a sus pretensiones, por lo que la regla general debe ser la improcedencia de la suspensión, y la excepción la suspensión.

Conforme al citado criterio interpretativo, este Tribunal ha entendido que es preciso realizar siempre una ponderación de los intereses en conflicto en cada caso y confrontarlos con el contenido y naturaleza de la resolución judicial de que se trate, para determinar si su ejecución puede originar al recurrente un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad.

Este Tribunal ha venido igualmente manteniendo, en aplicación del inciso final del art. 56.1 LOTC, que cuando el recurso se dirige contra resoluciones judiciales, aquel interés general consiste precisamente en su ejecución, por lo que, en tales casos, será necesario que se acredite la concurrencia de un perjuicio irreparable o que haría perder al amparo su finalidad en caso de llevarse a efecto la resolución impugnada, para que la medida cautelar que se interesa pueda prosperar. En este caso, no se trata de una resolución judicial, sino de una Resolución de naturaleza administrativa (SSTC 154 y 197/1988), sin que ello obste, sin embargo, a que le sean de aplicación los mismos criterios sobre su ejecución, habida cuenta de la presunción de



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Q 0612671

legitimidad inherente a su condición de poder público.

3. El demandante de amparo fundamenta la solicitud de suspensión en dos motivos, cuya argumentación ha sido recogida in extenso en el antecedente núm. 7. Interesa, sin embargo, a efectos expositivos, invertir el orden para su mejor enjuiciamiento.

Por lo que hace al segundo motivo -consistente en que la declaración de incumplimiento de la normativa electoral traería consigo perjuicios políticos de imposible reparación-, no puede prosperar la suspensión solicitada, y ello tanto porque el interés general se resuelve precisamente, según jurisprudencia constante, en la ejecución de la Resolución impugnada que, aun no teniendo en este caso naturaleza jurisdiccional, emana, como hemos dicho, de un poder público -la Administración electoral, por lo demás imparcial y garante de los valores que subyacen al proceso electoral-, cuanto, en segundo término, porque no le corresponde a este Tribunal, como advierte el Ministerio Fiscal, ponderar y medir el exclusivo impacto político que aquella Resolución pueda generar sobre el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

4. Respecto del primer motivo por el que se interesa la suspensión se han suscitado diversas cuestiones, de forma y de fondo, que conviene deslindar. Para el recurrente, la violación del art. 24.1 C.E. que le reprocha a la Resolución impugnada se reproduciría, en todo caso, de no suspenderse, ante el procedimiento administrativo sancionador y el eventual proceso judicial que ulteriormente pudiera seguirse al negar la Ley cualquier nuevo conocimiento contradictorio de todas las cuestiones derivadas del expediente, ocasionando así un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad. Para la representación del Partido Popular, sin embargo, el recurrente carece de legitimación para solicitar la suspensión de un expediente sancionador abierto frente a determinadas autoridades. En

parecidos términos se pronuncia la representación de la Junta Electoral Central al sostener que si alguien hubiera sufrido indefensión como consecuencia del expediente sancionador serían, en su caso, los inculpados, pero nunca la Junta de Andalucía, por lo que tampoco puede tener el carácter de "circunstancia sobrevenida" a los efectos del art. 57 LOTC una nueva Resolución de la Junta Electoral Central que tan sólo despliega consecuencias respecto de los afectados por el procedimiento sancionador.

No se puede aceptar, sin embargo, la alegada falta de legitimación puesto que el presente recurso de amparo se interpone por la presunta indefensión y vulneración del art. 24.1 C.E. en la que habría incurrido la Resolución impugnada, y por la que a su vez se ordena la apertura de un expediente sancionador. No constituye, pues, el objeto del presente recurso de amparo la defensa de las personas que resulten responsables como consecuencia del expediente sancionador, sino la producción misma de una Resolución dirigida a la Junta de Andalucía, frente a la que la recurrente sí ostenta legitimación para interponer el recurso de amparo y, en este momento procesal, para alegar acerca de los perjuicios que puedan desprenderse de la ejecución. Cuestión distinta es que ciertamente la suspensión que aquí se interesa se refiere, en lo que hace al expediente sancionador, a los efectos que se derivarían de la ejecución de la Resolución sobre los presuntos responsables. Y es en este punto, en efecto, y como después insistiremos, donde el demandante no puede demostrar que de la ejecución de la Resolución impugnada -en el extremo relativo a la incoación del procedimiento- se le irroguen perjuicios que hagan perder al amparo su finalidad, puesto que, en rigor, -además de tratarse de derechos de terceros- no pretende sino traer a la pieza de suspensión, por la vía de evidenciar los efectos irrogados sobre terceros, consideraciones que sólo pueden ser objeto del recurso y que, en última instancia, se resuelven en un reproche a la norma misma de la que, a juicio del recurrente (antecedentes núms. 3 y 7), se derivan las consecuencias que se combaten (la falta de audiencia

a la Junta de Andalucía cuando la Junta Electoral Central dicta la Resolución declaratoria de incumplimiento y la imposibilidad de alegar sobre los hechos en el procedimiento sancionador y proceso judicial ulterior, como consecuencia del carácter definitivo y no revisable de la declaración de incumplimiento, que se derivaría del art. 21.2 L.O.R.E.G.). Ha de recordarse, pues, que la interpretación sistemática de los apartados 1 y 3 del art. 56 LOTC lleva a concluir que el incidente de suspensión debe ceñirse a razonar acerca de la existencia de perjuicios que hagan perder al amparo su finalidad o de perturbaciones graves a los intereses generales o a los derechos constitucionales de terceros y, en su caso, si la medida cautelar debe acordarse con afianzamiento (ATC/254/94, fundamento jurídico 1).

En cuanto a las cuestiones de forma, importa finalmente rechazar las alegaciones formuladas en torno al art. 57 LOTC, puesto que, tanto el recurrente como de forma implícita la representación de la Junta Electoral Central, hacen una interpretación inadecuada de la facultad que ampara el citado precepto. En efecto, como tiene declarado este Tribunal (ATC 397/1990, fundamento jurídico único) y se desprende de una interpretación sistemática de los arts. 56.2 y 57 LOTC, este último precepto establece la posibilidad de que la decisión -ya recaída- de suspender o no la ejecución del acto recurrido en amparo durante la tramitación de éste pueda "ser modificada..., de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieran ser conocidas al tiempo de sustanciarse el incidente de suspensión". El art. 57 LOTC permite, pues, alzar la suspensión en la hipótesis de que hubiera sido previamente decretada o, a la inversa, acordarla si, en su día, hubiere sido denegada, y, todo ello, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no hubieran podido ser conocidas al tiempo de tramitarse la pieza de suspensión. En el presente caso, cuando el recurrente presenta un nuevo escrito interesando la suspensión, para abundar en sus argumentos a la luz de otra Resolución de la Junta Electoral Central, no se ha producido decisión alguna en la pieza, supuesto inexcusable

del art. 57 LOTC. Es, por el contrario, el art. 56.2 LOTC el que resulta de aplicación en cuanto autoriza a solicitar la suspensión "en cualquier tiempo", antes de haberse pronunciado sentencia o decidirse el amparo de otro modo, y del que se infiere la posibilidad de presentar un nuevo escrito mientras se esté sustanciando el incidente.

5. Delimitada así la cuestión, ha de recapitularse cuanto se ha declarado respecto de la afirmación del recurrente acerca de la pérdida de la finalidad del amparo por las sucesivas indefensiones que habrían de generarse. Sin perjuicio de la consistencia argumental que puedan tener las alegaciones de fondo del demandante y que en su día tendrán que ser analizadas por la Sentencia que resuelva el amparo, hay que concluir, a results de cuanto antecede, que su razonamiento no pueden ser atendible ni enjuiciable en este momento procesal en virtud, por lo que ahora interesa, de dos consideraciones básicas: primera, que su argumentación, como hemos dicho, se centra en los efectos que la Resolución impugnada y, en última instancia, la norma aplicada, produce respecto de terceros, si bien es del todo cierto que tales efectos son una mera consecuencia de la Resolución impugnada a la que se le reprocha haber incurrido en indefensión, pero es éste un tema que no puede aquí anticiparse; y segunda, que, por tanto, el solicitante de amparo interesa la suspensión de la Resolución recurrida pretendiendo a este propósito la defensa de derechos de terceros -como ponen de relieve las alegaciones del Ministerio Fiscal y de las demás partes personadas-, razón por la que no logra demostrar los perjuicios que sobre la propia Junta de Andalucía irrogaría su ejecución y, por consiguiente, tampoco puede prosperar la solicitud de suspensión.

En efecto, y por lo que a esta segunda consideración concierne, cuando el recurrente sostiene que la apertura del expediente sancionador produciría un daño que haría perder al amparo su finalidad habida cuenta de que, en una interpretación prima facie del art. 21 L.O.R.E.G., habría que entender que los

hechos constitutivos de la infracción electoral declarada, en sí mismos considerados -su calificación jurídica-, no sólo no resultan accesibles a la revisión judicial, sino que quedan excluidos de la contradicción, está, en rigor, argumentado que la ejecución haría perder su finalidad al hipotético amparo de los inculpados en el procedimiento sancionador, no a la demanda de la Junta de Andalucía. A mayor abundamiento, tampoco podría mantenerse la tesis según la cual procedería con todo interesar la suspensión de los efectos que se siguen para los presuntos responsables, habida cuenta de que la indefensión que, a juicio del recurrente, indefectiblemente habría de depararles la tramitación del expediente sancionador trae causa de la Resolución impugnada, y de que la distinción que ésta realiza entre el infractor de la normativa electoral -la Junta de Andalucía- y la determinación de los autores y responsables de la infracción -ciertas autoridades- sería de todo punto artificial. Es evidente, sin embargo, que con esa interpretación del art. 21 L.O.R.E.G. no ya sólo se estaría aventurando el juicio de fondo de este proceso de amparo -lo cual no tiene encaje procesal en una pieza separada de suspensión y ha de diferirse a la Sentencia que ponga fin a los autos principales-, sino que, respecto de los derechos de terceros, se quebraría además el carácter subsidiario del recurso de amparo al cerrarle el paso a otras posibles interpretaciones y aplicaciones del referido precepto, tanto por parte de la Junta Electoral Central, cuanto de los tribunales competentes. Conclusión que viene avalada por el hecho de que, como ha acreditado la representación de la Junta Electoral Central, los afectados pudieron alegar en el procedimiento sancionador lo que tuvieron por conveniente, no sólo sobre la autoría de los hechos, sino sobre la naturaleza de los hechos mismos. En consecuencia, resulta improcedente la alegada indefensión de los inculpados en el procedimiento sancionador que, además de inexistente por cuanto se les ha concedido audiencia sobre los hechos y su calificación, no afecta tampoco al recurrente, y ello sin perjuicio, por otra parte, de que la máxima sanción que la Junta Electoral Central puede imponer, como advierte el Fiscal, es la de multa, siendo así que, según



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Q 0612666

jurisprudencia constante de este Tribunal, la ejecución de medidas pecuniarias no harían perder al amparo su finalidad, en caso de que éste prosperarse.

En virtud de lo expuesto, la Sala acuerda que no ha lugar a la suspensión de la ejecución de la Resolución de la Junta Electoral Central, de 24 de junio de 1994, por la que se declara que la difusión realizada por la Junta de Andalucía vulnera la normativa electoral y ordena la apertura de expediente sancionador contra los que resulten responsables de los hechos referidos.

Madrid, trece de febrero de mil novecientos noventa y cinco.

Quete w