

STC 36/2003, de 25 de febrero, sobre LIBRE EXPRESIÓN EN PERÍODO ELECTORAL Y OTROS DERECHOS

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 2564/99, interpuesto por la coalición electoral Unión de Regiones, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Consuelo Rodríguez Chacón y asistida por el Abogado don Carlos Mota Torres, contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 7 de junio de 1999, recaído en el expediente 290/639, sobre espacios gratuitos en medios de comunicación. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido parte la Junta Electoral Central, representada y defendida por su Letrado don Ramón Entrena Cuesta. Ha sido Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal 15 de junio de 1999, la coalición electoral Unión de Regiones, bajo la representación procesal de la Procuradora de los Tribunales doña Consuelo Rodríguez Chacón, interpuso demanda de amparo constitucional contra el Acuerdo de que se ha hecho mérito en el encabezamiento de la presente Sentencia.

2. Los hechos de que trae causa el recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La coalición electoral Unión de Regiones, que se presentaba a los comicios de 1999 relacionados con la renovación del Parlamento Europeo, solicitó a diversas Juntas Electorales, al amparo de lo previsto en los arts. 64 y 65 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general (LOREG en adelante), la concesión de espacios gratuitos en televisión y radio.

Mientras que algunas Juntas Electorales (La Coruña, Almería, Ávila, Barcelona, Granada, Guadalajara, Lugo, Murcia, Tenerife, Sevilla, Guipúzcoa, Islas Baleares, La Rioja y Castilla-La Mancha), al decir de la formación política recurrente, accedieron a sus pretensiones, otras las desestimaron.

b) En concreto, la Junta Electoral Provincial de Tarragona desestimó, el 3 de junio de 1999, la pretensión de la coalición electoral, solicitada el anterior 2 de junio a través de fax, en escrito en el que se señalaba "no proceder hacer comunicación alguna a dicha formación política por no haberse acreditado ante esta Junta Electoral Provincial".

c) La formación política impugnó tal acuerdo el 4 de junio, y con ocasión de la remisión del expediente a la Junta Electoral Central, la Provincial de Tarragona hizo notar en su informe de 5 de junio que en el presente expediente electoral no consta que Unión de Regiones haya designado representante de su candidatura ante la misma, según faculta el art. 219.3 LOREG, por lo que no

procede efectuar las diligencias de comunicación previstas en el art. 43.3 del mismo texto legal.

d) La Junta Electoral Central acordó el 7 de junio de 1999 "desestimar el recurso por los propios fundamentos del acuerdo recurrido y del informe de la Junta Electoral Provincial de Tarragona del que, con la notificación de este acuerdo, se dará traslado por la Junta Electoral Provincial al recurrente".

3. La coalición electoral Unión de Regiones considera que el Acuerdo de 7 de junio de 1999 de la Junta Electoral Central, desestimatorio de espacios gratuitos en Tarragona, lesiona el principio de igualdad (art. 14 CE), la libertad de expresión (art. 20.1.a CE, en relación con el 20.3 CE) y los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

a) Sin perjuicio de mencionar la vulneración del art. 14 CE, es conocida y reiterada la doctrina constitucional que no es necesario su invocación, porque el art. 23.2 engloba dicho principio. El acuerdo impugnado provoca un trato discriminatorio a tal formación política respecto de las restantes contendientes electorales que, por presentarse a las elecciones autonómicas y locales de 13 de junio, sí se benefician de los mismos, sin que pueda justificarse el mismo en que no se había designado representante en las distintas Juntas Electorales Provinciales, porque la misma es potestativa (art. 219.3 LOREG) y se trataba, además, de una formación política que solamente concurría a las elecciones al Parlamento Europeo.

b) También se ha menoscabado el derecho a expresar libremente las ideas políticas (art. 20.1.a CE, en relación con el 20.3 CE), y a su través el pluralismo político que conforma un Estado democrático, que ha impedido que la coalición electoral recurrente pueda difundir sus proyectos políticos en la campaña electoral y que los ciudadanos tengan acceso a todas las propuestas políticas presentes.

c) Finalmente, la formación política se duele de la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales (art. 24.1 CE), que trae causa del propio tenor empleado en el art. 21.2 LOREG, al excluir de tal control los acuerdos adoptados por órganos de naturaleza no jurisdiccional. El hecho de que el legislador haya querido mantener algo fuera del principio de universalidad del control de la actividad administrativa no puede implicar que los acuerdos que dimanen de los órganos de la Administración electoral queden fuera del control sobre una posible vulneración de derechos constitucionales correspondiendo su supervisión únicamente al Tribunal Constitucional (vid. STC 103/1996).

4. La Sección Primera acordó, a través de providencia de 27 de septiembre de 1999, admitir a trámite la presente demanda de amparo, requiriendo al tiempo a la Junta Electoral Central testimonio del expediente 290/639, que tuvo entrada en este Tribunal el 14 de octubre de 1999.

5. El 4 de octubre de 1999 fue registrado en este Tribunal el escrito del Abogado del Estado en el que se interesa que, al amparo de lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e instituciones públicas, se notifique de la citada providencia de 27 de septiembre de la Sección Primera de este Tribunal al Letrado de las Cortes Generales. Éste se ha personado en la causa a través de oficio del posterior 20 de octubre.

6. La Secretaria de Justicia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional acordó, a través de

diligencia de ordenación de 2 de noviembre de 1999, dar vista de todas las actuaciones a todas las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que evacuaran sus alegaciones en el plazo de veinte días.

7. El 2 de diciembre de 1999 fueron registradas en este Tribunal las alegaciones del Fiscal, en las que concluye interesando la estimación del amparo solicitado, excepto en la invocación referida al principio de igualdad.

a) En efecto, el recurrente no aporta un término de comparación adecuado de comparación (no lo son las resoluciones debidas a otras Juntas Electorales), lo que impide compartir esta queja del recurrente.

b) La Junta Electoral Provincial de Tarragona sí que ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva de la formación política (vid. STC 103/1996), ya que ha justificado la inadmisión de su pretensión en que no había designado un representante ante la misma. Y esta exigencia es potestativa para las fuerzas políticas que concurren a los comicios del Parlamento Europeo (art. 219 LOREG), frente a la norma que impera respecto de las elecciones generales y locales (arts. 168.2 y 186.1 LOREG). Es oportuno recordar, además, que la competencia de éstas para la distribución de espacios gratuitos solamente les corresponde, en este caso, por delegación de la Junta Electoral Central (art. 65.5 LOREG), a diferencia de lo que ocurre respecto de otras confrontaciones electorales, en las que poseen una competencia primaria en la materia.

c) Los actos de propaganda electoral suponen una de las manifestaciones más específicas del derecho a la libertad de expresión (art. 20.1.a CE), en este caso como instrumento para favorecer el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), mediante la decisión acerca del ejercicio del derecho de sufragio activo por parte de los ciudadanos, y de acceso a cargos públicos (art. 23.2 CE) por quienes ostentan la condición de candidatos por lo que, en consecuencia, se ve igualmente involucrado el derecho a la libertad ideológica (art. 16 CE). Dado que la formación política demandante cumplió con lo exigido en el art. 219 LOREG y que el acceso a los medios públicos de comunicación es un derecho de configuración legal, es forzoso concluir que la decisión de la Junta Electoral Provincial de Tarragona, de no entrar siquiera a considerar la petición formulada, tuvo como consecuencia inmediata impedir sin causa legal que se atribuyesen a la demandante los espacios electorales gratuitos procedentes, vulnerando los derechos fundamentales de la demandante a la libertad de expresión mediante dicho acceso arts. 20.1.a y 20.3 CE , e incidiendo en su derecho a la participación en los asuntos públicos art. 23 CE. El citado Acuerdo, y el posteriormente dictado por la Junta Electoral Central deben ser anulados.

8. En el escrito de alegaciones de la formación política recurrente, que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el mismo día, se reproducen los principales alegatos contenidos en la demanda de amparo.

9. El 27 de enero de 2000 fue registrado, en este Tribunal, el escrito de alegaciones del Letrado de las Cortes Generales, en el que se interesa la inadmisión del presente recurso de amparo y, subsidiariamente, su desestimación.

a) La inadmisión debe acordarse, en primer lugar, porque la coalición electoral no ha agotado la vía judicial previa, incumpliendo así lo previsto en el art. 44.1.a LOTC. En efecto, el art. 12.3.a de

la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA, en adelante) atribuye a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de la Junta Electoral Central.

b) Concorre, además, la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 50.1.c LOTC, atinente a la carencia de contenido constitucional de la demanda de amparo. La cuestión que se plantea (si la formación política concurrente tenía o no derecho a diez minutos de programación gratuita en las emisoras de radiodifusión sonora radicadas en la provincia de Tarragona) es de mera legalidad ordinaria, ya que allí no se presentaba a los comicios locales.

c) Si no se compartiera la opinión vertida en los anteriores apartados, que llevaría en todo caso a la inadmisión de la demanda de amparo, se interesa la desestimación de la misma. Es la propia formación política la que ha incumplido la carga que el art. 43 LOREG impone con carácter general a todos los procesos regulados en la Ley, obliga a la designación tanto de representantes generales ante la Junta Electoral Central como de representantes en las candidaturas a cuyo domicilio (el de estos últimos representantes de candidaturas) se dirigen por la Administración electoral todas las notificaciones, escritos y emplazamientos correspondientes, recibiendo dichos representantes provinciales de candidatura un apoderamiento general en materia electoral. La designación de estos representantes se remite, en cuanto a su plazo y forma, por el citado precepto general, a las disposiciones especiales sobre cada clase de elecciones.

"Pues bien, en el caso de las elecciones de Diputados al Parlamento Europeo, el representante general ante la Junta Electoral Central se designa (art. 219.1) en la forma prevista en el art. 168.1 para las elecciones a Cortes Generales, esto es antes del noveno día posterior a la convocatoria de elecciones; y, conforme al apartado 3 del citado art. 219, los representantes generales ante la Junta Electoral Central designan a los representantes de candidatura ante las Juntas Electorales Provinciales en el plazo de dos días desde el nombramiento de aquéllos".

Por otra parte, la distribución de espacios gratuitos se realiza de forma previa a la apertura de la campaña electoral (reciben de los órganos de los medios de comunicación los espacios o parrillas disponibles, que son distribuidos entre las entidades políticas que, teniendo derecho a tales espacios, se hayan acreditado ante las Juntas mediante la correspondiente designación de los representantes antes aludidos. Este fue el correcto proceder seguido por la Junta Electoral Provincial de Tarragona.

El alegado perjuicio de la formación política recurrente se debe, en definitiva, a su propia falta de diligencia (al no designar representante ante la citada Junta Electoral y acudir ante ella el sexto día de campaña), por lo que no merece ser amparada por este alto Tribunal. Es de justicia recordar que la estrategia de acudir en aquél momento hacía que, de haber accedido a sus deseos, se hubiera programado su espacio al mismo tiempo que el de los principales partidos políticos.

Téngase en cuenta, finalmente, que el art. único, apartado 3 de la Ley Orgánica 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora, dispone que éstas "no distribuirán espacios gratuitos para propaganda electoral en las elecciones distintas de las municipales", previendo el siguiente apartado que a tales espacios solamente tienen derecho aquellas entidades políticas que presenten candidaturas en los municipios en que radiquen las emisoras.

10. Por providencia de fecha 24 de febrero de 2003, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La coalición electoral Unión de Regiones interpone el presente recurso de amparo contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 7 de junio de 1999 (BOE de 25 de mayo) sobre espacios gratuitos en medios de comunicación, porque considera que ha lesionado el principio de igualdad (art. 14 CE), la libertad de expresión (art. 20.1.a CE, en relación con el 20.3 CE) y los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

El Fiscal interesa la estimación del recurso, por estimar que se han producido las lesiones aducidas en la demanda de amparo, excepción hecha de la referida al principio de igualdad, que carece de contenido constitucional (art. 50.1.c LOTC).

El Letrado de las Cortes Generales, que actúa en nombre de la Junta Electoral Central, considera que el recurso de amparo debe ser inadmitido (de un lado, por falta de agotamiento de la vía judicial previa art. 50.1.a LOTC en relación con el art. 44.1.a del mismo cuerpo normativo , a tenor de lo previsto en el art. 12.3.a LJCA; de otro por carecer manifiestamente de contenido constitucional, ex art. 50.1.c LOTC). Subsidiariamente se sostiene que la demanda de amparo debe ser desestimada, ya que los perjuicios invocados por la coalición electoral traen causa de su propia falta de diligencia, por lo que no merecen ser amparados por este alto Tribunal.

2. Antes de examinar las causas de inadmisión que se acaban de reseñar y, en su caso, las vulneraciones aducidas por la coalición electoral es conveniente recordar, brevemente, los hechos acaecidos y realizar algunas consideraciones sobre las implicaciones constitucionales que plantea el presente recurso de amparo.

La coalición electoral Unión de Regiones solicitó la concesión de espacios gratuitos en televisión y radio a la Junta Electoral Provincial de Tarragona para difundir la propuesta política que presentaba a los comicios europeos de 1999. Tal petición se realizó de forma tardía, una vez que había transcurrido una buena parte de la campaña electoral, concretamente en su sexta jornada. La citada Junta Electoral Provincial no desestimó la solicitud realizada por este motivo, sino porque, a su juicio, la coalición electoral había incumplido su deber de acreditarse ante ella. Tal decisión, que fue confirmada posteriormente por la Junta Electoral Central, pese a que tal acreditación sí se había producido ante ésta, es la que se discute ahora en amparo, porque podría haber lesionado diversos derechos fundamentales, entre los que se cuenta la libertad de expresión y el derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (arts. 20.1.a y 23.2 CE).

Es oportuno dejar constancia de que estos derechos fundamentales ocupan una relevante posición constitucional, porque sirven al principio del pluralismo político (art. 1.1 CE) y, a través del mismo, al propio principio democrático que está en la base de nuestro ordenamiento constitucional. Hemos señalado en otras ocasiones que el art. 23 CE contempla "dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el art. 1 de la Constitución' (STC 71/1989, de 20 de noviembre, FJ 3): el derecho electoral activo y el derecho electoral pasivo, derechos que aparecen como 'modalidades o vertientes del mismo principio de representación política' (ibídem.). 'Se trata hemos afirmado en nuestra STC 51/1984, de 25 de abril del derecho fundamental, en que encarna el derecho de participación política en el sistema

democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el art. 1 y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español ... (FJ 2) ... Hay por tanto una estrecha vinculación entre los derechos reconocidos en los apartados 1 y 2 del art. 23 CE y el principio democrático, manifestación, a su vez, de la soberanía popular (SSTC 32/1985, de 6 de marzo, 149/1988, de 14 de julio, 71/1989, de 20 de noviembre, 212/1993, de 28 de junio, y 80/1994, de 14 de marzo, entre otras)" (STC 167/2001, de 16 de julio, FJ 5).

En el pasado nos hemos encargado de asegurar el respeto de estos derechos en las Cortes Generales (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 2), en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 161/1988, de 21 de octubre, FJ 6, entre otras) y en las restantes entidades previstas en el art. 137 CE (STC 32/1985, de 6 de marzo), y ahora debemos hacer lo propio en relación con el Parlamento Europeo. Es preciso asegurar que todas y cada una de las fuerzas políticas que se presentan a cualquiera de estos comicios pueda hacer valer sus propuestas ante los electores para que estos puedan ejercer libremente su sufragio. Esta facultad no impide, como es lógico, que la legislación confiera beneficios a las fuerzas políticas que han obtenido respaldo parlamentario (vid. STC 63/1987, de 20 de mayo), pero exige que su respeto alcance también a aquellas otras que, por los motivos que sea, no pueden servirse de tales beneficios.

3. Este Tribunal no podrá examinar las pretensiones contenidas en el recurso de amparo sin analizar, previamente, las tachas que, a juicio del Letrado de las Cortes Generales, impiden su admisión a trámite.

Debemos rechazar, a limine, el parecer de que el recurrente debió acudir ante el Tribunal Supremo, al amparo de lo previsto en el art. 12.3.a LJCA, antes de interponer la presente demanda de amparo. Este Tribunal no puede compartir tal opinión por contravenir directamente nuestra STC 149/2000, de 1 de junio, en la que se recordó que el art. 21.2 LOREG in fine impedía cualquier recurso judicial respecto de los Acuerdos adoptados por la Junta Electoral Central, sin que se diera relevancia en aquel momento al precepto en el que ahora se apoya el Letrado de las Cortes Generales, y sin que sea ahora preciso determinar la integración de ambos preceptos legales, tarea que debería abordarse, en todo caso, atendiendo al principio de especialidad y al distinto proceso de elaboración de una y otra norma.

Tampoco podemos compartir, a la vista de la doctrina fijada en la Sentencia que acabamos de citar, que la demanda carezca manifiestamente de contenido constitucional. Si bien es cierto, como atinadamente señala el Letrado de las Cortes Generales, que la coalición electoral recurrente en amparo no concurría a las elecciones municipales, lo es también que en tal localidad sus candidatos al Parlamento Europeo podían recibir votos. Si a este dato añadimos que similares quejas a alguna de las contenidas en la demanda han sido amparadas en el pasado, hemos de excluir que sea de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1.c LOTC.

4. La coalición electoral sostiene que el Acuerdo de la Junta Electoral Central, en la medida que confirma el anterior de la Junta Electoral Provincial de Tarragona, lesiona diversos derechos, además del principio de igualdad. Se duele, además, de la imposibilidad de impugnar dichos acuerdos en sede judicial, lo que vulneraría su derecho a la tutela judicial efectiva.

Debemos ocuparnos así, en primer lugar, de examinar si se ha producido la alegada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva que le ha impedido a la coalición electoral someter sus pretensiones ante un órgano judicial. Si así fuera no sería ni preciso ni conveniente que este Tribunal

se pronunciara sobre los eventuales perjuicios constitucionales provocados por los Acuerdos de las referidas Juntas Electorales (Central y Provincial de Tarragona), puesto que tal tarea podría ya ser afrontada por el correspondiente órgano judicial, preservando así el carácter subsidiario del amparo constitucional.

5. La primera cuestión que hemos de resolver es, pues, si la imposibilidad de promover el control jurisdiccional respecto del Acuerdo adoptado por la Junta Electoral Central vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva. Como ya se ha indicado, la misma derivaba, directamente, del art. 21.2 LOREG, precepto en vigor en el momento en que la Junta Electoral Central adoptó el acuerdo impugnado en amparo.

Para dar cumplida respuesta al interrogante planteado, deberemos partir de la doctrina contenida en nuestra Sentencia 149/2000, de 1 de junio. Como se recordará, tal pronunciamiento resolvía una autocuestión (planteada, al amparo del art. 55.2 LOTC, tiempo atrás, en la STC 103/1996, de 11 de junio) en la que nos preguntábamos si la exclusión con carácter general de cualquier recurso judicial contra los Acuerdos de las Juntas Electorales Superiores a aquéllas que adoptaron el inicial, prevista en el art. 21.2 LOREG, no podría ser contraria al art. 24 CE. Aunque esta cuestión fue abordada en diversas resoluciones de este Tribunal (pueden consultarse, además de la citada STC 103/1996, las 46/1997 y 48/1997, ambas de 11 de marzo), será en la aludida STC 149/2000 en la que determinaremos el alcance del art. 21.2 LOREG.

Este precepto legal señalaba, in fine, que "Contra la resolución de esta última [la Junta Electoral superior a la que dictó el Acuerdo impugnado] no cabe recurso administrativo o judicial alguno", y lo que se discutía era si la exclusión del control judicial no era contraria al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Este Tribunal entiende que es preciso separar dos tipos de Acuerdos. De un lado, aquéllos dictados respecto de una determinada medida incardinada en un determinado procedimiento electoral, y en tales casos, "ha de considerarse constitucionalmente admisible ... que [tales decisiones] no resulten sometidas a un control judicial autónomo o independiente, sin perjuicio de que su eventual impugnación pueda llevarse a cabo dentro de los recursos establecidos o que puedan establecerse por ley conforme a lo previsto en el art. 70.2 CE" (FJ 3). De otro, aquellos actos y disposiciones de las Juntas Electorales que no están directamente vinculados con el desarrollo del procedimiento electoral. Y es en tales casos en los que la exclusión absoluta de recurso judicial "aparece manifiestamente contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 CE" (FJ 3). Esta doctrina, que ha sido recordada recientemente en la STC 202/2002, de 28 de octubre (FJ 5), nos llevó a anular el aserto "y judicial" del referido precepto legal porque ciega, indiscriminadamente, el recurso contra todo tipo de Acuerdos de las Juntas Electorales.

De nuestra STC 149/2000 se desprende que mientras que el control judicial inmediato y autónomo de los Acuerdos de las Juntas Electorales es imprescindible cuando no versan sobre el procedimiento electoral, no lo es cuando inciden en tales materias, porque éstas pueden ser controladas a posteriori. No puede desprenderse de nuestra doctrina, como es obvio, una prohibición de que el legislador prevea, como considere más oportuno, el control de los Acuerdos de las Juntas Electorales, pudiendo incluir, si lo estima conveniente, un control judicial sobre aquéllos referidos al desarrollo de la campaña electoral. De hecho, el tenor literal del art. 12.3.a LJCA incluye, en la órbita de control de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, "los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de la Junta

Electoral Central", por lo que es posible pensar que, a partir de nuestra mentada STC 149/2000, decisiones como las enjuiciadas en este proceso son revisables por el citado órgano judicial. El propio Tribunal Supremo se ha declarado, en su Auto de 30 de junio de 2001, competente para resolver un recurso interpuesto en su día ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra sobre la distribución de espacios gratuitos que se emitan por los medios de comunicación públicos, entendiendo que aunque el Acuerdo impugnado provenía de una Junta Electoral Provincial, ésta actuaba, en esta materia, por delegación de la Junta Electoral Central (art. 65, apartados 1 y 5, LOREG) y que, de conformidad con lo previsto en el art. 13.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, los actos emitidos por los órganos delegados se consideran dictados por el órgano delegante.

6. Volviendo al asunto ahora enjuiciado, hemos de desestimar, en este punto, y a la vista de la doctrina constitucional expuesta, la queja de la coalición Unión de Regiones referida a que la falta de un recurso judicial contra el Acuerdo que desestima sus pretensiones referidas a la inclusión de espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública haya lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva. Al referirse a una medida claramente incardinada en un procedimiento electoral, puede verse desprovista de un control judicial autónomo o independiente, sin perjuicio de que sea revisable posteriormente, en relación con lo previsto en el art. 70.2 CE.

Esta forma de enfocar la cuestión nos obliga no solamente a pasar a examinar si los Acuerdos de las Juntas Electorales Central y Provincial de Tarragona han lesionado el principio de igualdad (art. 14 CE), la libertad de expresión (art. 20.1.a CE, en relación con el 20.3 CE) y los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), sino a abordar dicho examen desde una determinada perspectiva, como ya hicimos en otros asuntos similares.

En efecto, este Tribunal ya hizo notar, en la precitada STC 103/1996, que al vetar el art. 21.2 LOREG "el acceso a los Tribunales de justicia, y ser esto una excepción a los procedimientos administrativos, también procede aplicar excepcionalmente el art. 24.1 CE en este caso" (FJ 4.c). En ésta y otras resoluciones posteriores (SSTC 46/1997, de 11 de marzo, FJ 1, y 48/1997, de la misma fecha, FJ 1) se señaló que las decisiones de la Junta Electoral Central deben adoptarse tras un trámite de audiencia a los interesados, para que éstos puedan defender sus derechos e intereses legítimos. El hecho de que en tales supuestos los recurrentes en amparo fueran la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA, demanda de amparo 2309/94), y la Junta de Andalucía (recursos de amparo electoral 2255/94 y 2581/94), y no una fuerza política, no desvirtúa tal doctrina cuando afecta, como ahora es el caso, a una coalición que concurre a unas elecciones.

Esto supone que, en aquellos casos en los que, como en el presente, el acuerdo adoptado por una determinada Junta Electoral no pueda ser sometido a un control judicial autónomo o independiente (STC 149/2000, de 1 de junio, FJ 3), deberá haberse respetado para su adopción y en su contenido las garantías previstas en el art. 24 CE (SSTC 103/1996, de 11 de junio, FJ 4.c, 46/1997, de 11 de marzo, FJ 1, y 48/1997, de la misma fecha, FJ 1).

7. El examen de las resoluciones impugnadas, utilizando el parámetro del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), nos conduce a otorgar el amparo solicitado en relación con las alegaciones referidas a los arts. 20.1.a y 23.2 CE.

Es cierto, como sostiene el Letrado que actúa en defensa de la Junta Electoral Central, que la coalición electoral Unión de Regiones mostró una notable falta de diligencia en la defensa de sus derechos e intereses, impetrando su petición una vez que la campaña electoral había empezado (hacia seis días) y los espacios gratuitos habían sido distribuidos. Estos motivos podrían haber justificado, en su caso, un acuerdo desestimatorio, pero lo cierto es que no fueron en su día esgrimidos ni por la Junta Electoral Provincial de Tarragona ni por la Junta Electoral Central.

En efecto, los Acuerdos impugnados en amparo no hacen referencia a las circunstancias en que la citada coalición electoral solicitó la asignación de espacios gratuitos electorales. La negativa de la Junta Electoral Provincial de Tarragona se justifica únicamente en que no procedía hacer comunicación alguna "a dicha formación política por no haberse acreditado ante esta Junta Electoral Provincial". Esta argumentación fue confirmada por el posterior Acuerdo de la Junta Electoral Central.

Para enjuiciar el acierto o desacierto de la motivación contenida en los Acuerdos impugnados hemos de señalar, con carácter general y en línea con la doctrina constitucional a la que ya se ha hecho referencia, que su motivación debe ser especialmente cuidadosa por verse excluidos de un inmediato control judicial. La Junta Electoral debe, pues, fundamentar sus Acuerdos, especialmente cuando, como en el caso que nos ocupan, sirven para disciplinar el procedimiento electoral y afectan a los partidos políticos que expresan el pluralismo político.

En este caso, la doctrina constitucional relacionada con la motivación de las resoluciones judiciales debe inspirar la actuación de las Juntas Electorales. De ahí que deban dar una respuesta a las pretensiones planteadas que sea motivada y fundada en Derecho y no manifiestamente arbitraria o irrazonable. Esta doctrina, referida al derecho a la tutela judicial efectiva debe ser más exigente cuando la decisión que debe adoptarse incide en determinados derechos fundamentales, como son la libertad de expresión (art. 20.1.a CE) y el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). En tales casos, el control de este Tribunal "ha de extenderse también a examinar si el órgano judicial ha valorado adecuadamente la dimensión constitucional de la cuestión planteada desde la perspectiva del derecho fundamental sustantivo" (STC 173/2001, de 26 de julio, FJ 4) ya que, si así no hubiera ocurrido, deberíamos entender que éste ha sido lesionado.

Pues bien, es evidente que la motivación contenida en los Acuerdos de la Junta Electoral Provincial de Tarragona y de la Junta Electoral Central impugnados en esta sede, es contraria al ejercicio del derecho sustantivo ya que, pese a lo que sostiene el Letrado de las Cortes Generales, el art. 219 LOREG no impone a los representantes generales de los partidos, federaciones y coaliciones que pretendan concurrir a las elecciones europeas la obligación de designar representantes en las Juntas Electorales Provinciales. El apartado 3 del citado precepto legal dispone, textualmente, que "Cada uno de los representantes generales puede designar ... a los representantes de su candidatura ante las Juntas Electorales Provinciales", de donde se deriva, con total nitidez, que estamos ante una disposición que posibilita, pero no impone, dicha designación. Una interpretación distinta, como la contenida en los Acuerdos impugnados en amparo, es contraria a la efectividad de los derechos fundamentales contenidos en los arts. 20.1.a y 23.2 CE.

Aunque este argumento sería suficiente para estimar el amparo solicitado, es oportuno hacer notar que concurren en el presente caso otros argumentos que secundan esta decisión. Es forzoso recordar, antes que nada, que la coalición electoral estaba debidamente acreditada ante la Junta Electoral Central, y que ésta es la que tiene la competencia originaria de distribución de espacios

electorales, correspondiéndole solamente a las Juntas Electorales Provinciales por delegación (art. 65.2 LOREG). La propia Junta Electoral de Tarragona desestimó, por otra parte, la pretensión de la Unión de Regiones, lo que supone que alguna relevancia institucional confería a tal coalición, y pudo consultar, además, a la Junta Electoral Central si la misma contaba en tal sede con un representante general.

A la vista de las reflexiones realizadas hasta el momento hemos de concluir, en línea con lo razonado por el Fiscal, que los Acuerdos impugnados contenían una fundamentación restrictiva del derecho fundamental sustantivo, y que han vulnerado, por ello, la libertad de expresión (art. 20.1.a CE) y el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). Las aseveraciones realizadas, en este caso, por el Letrado de las Cortes Generales, pierden toda su consistencia si se recuerda que el apartado cuarto de la Instrucción de la Junta Electoral Central de 17 de mayo de 1999, sobre distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en medios de comunicación de titularidad pública y delegación de competencias en las Juntas Electorales Provinciales (BOE 120, de 20 de mayo de 1999) dispone que "las entidades políticas que concurren a las elecciones de Diputados al Parlamento Europeo pero no concurren a las elecciones municipales ... tendrán derecho a espacios en los citados medios y programaciones, con el alcance previsto en el art. 64.1 a) LOREG".

No se cuestiona aquí si la coalición electoral debía haber contado o no con tales espacios electorales gratuitos. Aunque sería posible que las Juntas Electorales competentes hubieran desestimado las pretensiones de la coalición electoral por otros motivos, como puede ser la tardanza con la que cursó su petición, lo cierto es que nuestro examen debe limitarse a constatar que la resolución contenida en los Acuerdos impugnados no cumple las exigencias constitucionalmente exigidas, por contener una interpretación del art. 219.3 LOREG que no respeta las exigencias del art. 23.2 CE.

8. No podemos compartir, sin embargo, la queja contenida en la demanda de amparo en lo que se refiere a la presunta lesión del principio de igualdad (art. 14 CE). Como hemos declarado en la STC 111/2001, de 7 de mayo, "para apreciar la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) hemos venido exigiendo la concurrencia de varios requisitos, entre ellos: En primer lugar, la acreditación por la parte actora de un *tertium comparationis*, dado que el juicio de la igualdad sólo puede realizarse sobre la comparación entre la resolución judicial que se impugna y aquellas otras precedentes resoluciones del mismo órgano judicial en casos sustancialmente iguales (SSTC 100/1988, de 7 de junio, FJ 4; 34/1995, de 6 de febrero, FJ 1; 62/1999, de 26 de abril, FJ 4; y 186/2000, de 10 de julio, FJ 11), correspondiendo la carga de la prueba al recurrente en amparo (SSTC 112/1996, de 24 de junio, FJ 1; 81/1997, de 22 de abril, FJ 2; 74/1998, de 31 de marzo, FJ 5; 89/1998, de 21 de abril, FJ 7; y 55/1999, de 12 de abril, FJ 2; 4/2001, de 15 de enero, FJ 5; y 37/2001, de 12 de febrero, FJ 3). En segundo lugar, la identidad de supuestos resueltos de forma contradictoria (SSTC 63/1984, de 21 de mayo, FJ 4; 64/1984, de 21 de mayo, FJ 1; 127/1984, de 26 de diciembre, FJ 1; 55/1988, de 24 de marzo, FJ 2; 266/1994, de 3 de octubre, FJ 3; 34/1995, de 6 de febrero, FJ 1; y 102/1999, de 31 de mayo, FJ 3), pues sólo si los casos son iguales entre sí se puede efectivamente pretender que la solución dada para uno debe ser igual a la del otro (STC 78/1984, de 9 de julio, FJ 3). En tercer lugar, la identidad de órgano judicial, exigiéndose no sólo la identidad de Sala sino también la de Sección, al considerar a éstas como órganos jurisdiccionales con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta

desigualdad en la aplicación judicial de la ley (por ejemplo, SSTC 134/1991, de 17 de junio, FJ 2; 245/1994, de 15 de septiembre, FJ 3; 266/1994, de 3 de octubre, FJ 3; 285/1994, de 27 de octubre, FJ 2; 34/1995, de 6 de febrero, FJ 1; 46/1996, de 25 de marzo, FJ 5; 32/1999, de 22 de abril, FJ 4; 46/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 55/1999, de 12 de abril, FJ 2; 62/1999, de 26 de abril, FJ 4; 102/2000, de 10 de abril, FJ 2, entre otras)" (FJ 2).

Aunque en otras circunstancias sería aconsejable tratar de amoldar esta jurisprudencia, referida a la vigencia del principio de igualdad frente a las resoluciones judiciales, a una realidad posiblemente distinta, como es la que se deriva de los Acuerdos dictados por distintas Juntas Electorales, es claro que en el caso que ahora nos ocupa, no podemos compartir la queja de la coalición electoral recurrente. Ya hemos afirmado que el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Tarragona, así como el de la Junta Electoral Central que lo confirma, han realizado una interpretación desfavorable al derecho fundamental de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), por lo que no parece procedente examinar su acierto respecto de otros acuerdos que han sido, además, adoptados por otras Juntas Electorales.

9. Debemos determinar los efectos que debemos anular a la estimación parcial del amparo solicitado, en lo referido a la libertad de expresión (art. 20.1.a CE) y el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). Dado que tales lesiones tuvieron lugar con ocasión de los comicios al Parlamento Europeo celebrados en 1999, es obvio que ninguna utilidad práctica tendría la retroacción de las actuaciones al momento anterior al que la Junta Electoral Central, que tiene la competencia originaria en esta materia, pudiera dictar su Acuerdo. Por tal motivo procede dictar un fallo puramente declarativo de los derechos fundamentales alegados.

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 el presente recurso de amparo y, en consecuencia:

1º Reconocer a la coalición electoral recurrente, Unión de Regiones, la libertad de expresión (art. 20.1.a CE) y su derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2º Anular los Acuerdos dictados por la Junta Electoral Central de 7 de junio de 1999, recaído en el expediente núm. 290/639, y por la Junta Electoral Provincial de Tarragona el 3 de junio de 1999.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil tres.