

MADRID NO ES PAÍS PARA «CUNEROS». COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 76/2021, DE 15 DE ABRIL. RECURSO DE AMPARO NÚM. 2117-2021. (BOE NÚM. 119, DE 19 DE MAYO DE 2021)

[ENLACE A LA SENTENCIA](#)

MARÍA GARROTE DE MARCOS

Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-2388-5991>

CÓMO CITAR

GARROTE DE MARCOS, M. (2021). Madrid no es país para «cuneros». Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2021, de 15 de abril. Recurso de amparo núm. 2117-2021. (BOE núm. 119, de 19 de mayo de 2021). *Revista de las Cortes Generales*, (110), pp. 483-497. <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1587>

RESUMEN

La presente sentencia resuelve un recurso de amparo electoral que aborda los requisitos exigibles a los candidatos para las elecciones autonómicas de la Comunidad de Madrid. La controversia se centra en la existencia o no del requisito de inscripción de los candidatos en el censo electoral vigente, además de la necesaria vecindad administrativa. El juego de las diferentes disposiciones normativas y las interpretaciones diversas, efectuadas por la Administración electoral y el órgano judicial de instancia, evidencian hasta qué punto el derecho de sufragio pasivo, como derecho de configuración legal, requiere una continua interpretación y puesta al día. La decisión del Tribunal Constitucional, muy discutida, refleja una lectura formalista que deja poco margen a los operadores electorales.

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

Recurso de amparo

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

Recurso de amparo electoral

Derecho de sufragio

Candidaturas

Censo electoral

Elegibilidad

Elecciones autonómicas

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)

I. ANTECEDENTES

El acuerdo de proclamación de las candidaturas electorales es uno de los limitados actos del procedimiento electoral —junto con la proclamación de electos— susceptibles de recurso de amparo electoral ante el Tribunal Constitucional. En estos casos nos encontramos con un procedimiento verdaderamente especial, tanto por su tratamiento procesal como por su significación. La perentoriedad de los plazos y la celeridad en su tramitación responden a la necesidad de resoluciones rápidas dada la dinámica preclusiva del proceso electoral.

La limitación del objeto de cognición conduce inevitablemente a la restricción de los sujetos legitimados para interponer el recurso. Estas características hacen del recurso de amparo electoral un mecanismo de control de urgencia en el que el Tribunal Constitucional despliega la función típica de un Tribunal de garantías electorales (Caamaño, 1997: 96).

Además, los recursos de amparo electoral se centran básicamente en las eventuales vulneraciones del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE). Como derecho fundamental de configuración legal, su control se convierte en definitiva en un control de la legalidad electoral. El TC ha venido verificando que se respeta no solo su ejercicio en condiciones de igualdad, sino también que las normas que lo regulan sean congruentes con la naturaleza de cargos públicos representativos y que la interpretación de las mismas sea la más favorable al ejercicio del derecho fundamental.

Si la presunta violación del derecho procede del acuerdo de proclamación de la junta electoral competente y el órgano judicial no la subsana, el TC actúa efectivamente como guardián subsidiario y último de los derechos fundamentales. En cambio, si el objeto de impugnación es la sentencia judicial el TC podrá apreciar tanto lesiones provocadas por vicios *in procedendo* —vinculadas fundamentalmente al art. 24 CE—, como errores *in iudicando*. Es en estos casos cuando el Tribunal revisa la aplicación de la norma electoral y su adecuada interpretación conforme a la Constitución. Al actuar como instancia revisora de las actuaciones del juez ordinario el amparo se convierte en una especie de institución de tipo casacional, en la que el TC cumple un papel de unificación de doctrina (Figueruelo, 1989: 143 y Caamaño, 1997: 116).

La sentencia que se comenta es una interesantísima muestra de las especialidades del recurso de amparo electoral. Se trata de un recurso contra la sentencia judicial que anula la proclamación de dos candidatos previamente acordada por la junta correspondiente. No son frecuentes este tipo de recursos, pues la mayoría se dirigen contra las decisiones de la Administración electoral, confirmadas después en la jurisdicción ordinaria. Junto a ello, el objeto del recurso, centrado en la inscripción en el censo de los candidatos, es un asunto relativamente poco tratado en sede de amparo electoral, y menos aún en el marco de elecciones autonómicas, en las que rige la normativa de

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

[Recurso de amparo](#)

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

[Recurso de amparo electoral](#)

[Derecho de sufragio](#)

[Candidaturas](#)

[Censo electoral](#)

[Elegibilidad](#)

[Elecciones autonómicas](#)

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)

cada comunidad autónoma. La sentencia, adoptada por la Sala Primera del Tribunal Constitucional, fue muy discutida durante su deliberación y cuenta con tres votos particulares que reflejan la dificultad de dar por zanjada la problemática suscitada.

II. COMENTARIO

Resumidamente, los hechos de los que trae causa el recurso son los siguientes:

- El 10 de marzo se convocaron elecciones a la Asamblea de Madrid (Decreto 15/2021, de 10 de marzo, BOCM, nº 59 de 11 de marzo de 2021) a celebrarse el 4 de mayo de 2021. El 2 de abril se publicaron en el BOCM nº 79 las candidaturas proclamadas provisionalmente por la Junta Electoral Provincial de Madrid (en adelante, JEP), en las que figuraban como candidatos del Partido Popular Antonio Cantó (número 5) y Agustín Conde (número 23).
- La representante general del PSOE de Madrid impugna la candidatura del Partido Popular por la inclusión de los mencionados candidatos, entendiéndose que resultan inelegibles por no figurar inscritos en el censo electoral vigente a 1 de enero de 2021, fecha en la que quedó cerrado para dichas elecciones. Se advierte que el candidato Antonio Cantó se empadronó en Madrid el 22 de marzo de 2021, mientras que Agustín Conde lo hizo el 26 de marzo de 2021.
- La JEP rechaza la impugnación del PSOE mediante los Acuerdos 16 y 17, de 5 y 6 de abril. Se consideró subsanado el vicio de falta de certificación del domicilio en la Comunidad de Madrid de ambos candidatos con la presentación de sus respectivos documentos nacionales de identidad, en los que constaba su domicilio en la ciudad de Madrid. El 8 de abril se publica en el BOCM el Acuerdo de proclamación definitiva de candidaturas en la que están incluidos los dos candidatos del Partido Popular en los números 5 y 23 respectivamente.
- La representación del PSOE interpone recurso contencioso-electoral contra el Acuerdo de la JEP solicitando su anulación y la exclusión de la lista electoral del Partido Popular de Antonio Cantó y Agustín Conde. Por sentencia de 11 de abril de 2021, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid estimó el recurso, anulando parcialmente el Acuerdo de la JEP y acordando que ambos candidatos debían ser excluidos de la candidatura por ser inelegibles.
- El razonamiento de la sentencia parte de que el derecho reconocido en el art. 23.2 CE es de configuración legal, de modo que la normativa aplicable es la Ley 11/1986, Electoral de la Comunidad de Madrid (en adelante, LECM) y supletoriamente la LOREG. El art. 2.1 LECM establece que tendrán derecho de sufragio todos los españoles mayores de edad que no hayan sido objeto de

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

[Recurso de amparo](#)

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

[Recurso de amparo electoral](#)

[Derecho de sufragio](#)

[Candidaturas](#)

[Censo electoral](#)

[Elegibilidad](#)

[Elecciones autonómicas](#)

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)

una condena penal a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio (arts. 1 y 2 LOREG) y que ostenten la «condición política de ciudadanos de Madrid», lo que sucede cuando se tenga la vecindad administrativa de cualquiera de los municipios de la Comunidad de Madrid, que se adquiere en el mismo momento de la inscripción en el padrón. Los candidatos ostentan, al momento de dictarse la sentencia, la condición de ciudadanos de la Comunidad de Madrid. Pero dicha condición no les confiere, *per se*, el derecho a ser elegibles en las elecciones a su asamblea legislativa del próximo 4 de mayo de 2021, porque para el ejercicio del derecho de sufragio es indispensable «la inscripción en el censo electoral vigente» (art. 2.2 LECM), siendo elegibles los ciudadanos que posean la condición de elector, que son quienes figuran en el censo electoral vigente (art. 3.1 LECM) y no estén incurso en causa de inelegibilidad. Es decir, para poder ser candidato ha de reunirse la condición de elector, esto es, se ha de estar inscrito en el censo electoral vigente. La noción de censo electoral vigente remite a la previsión del art. 39.1 LOREG.

Respecto de la previsión contenida en el art. 4.2 LECM, que dispone que quienes «aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del censo electoral vigente, referido al territorio de la Comunidad de Madrid podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten, de modo fehaciente, que reúnen todas las condiciones exigidas para ello», se advierte que no es propiamente una excepción, sino que permite a quien tenía derecho a estar inscrito en el censo electoral (por residir habitualmente en la Comunidad de Madrid en la fecha de cierre del censo electoral aplicable a las elecciones), pero, que por cualquier razón no figura inscrito en dicho censo electoral, la posibilidad de acreditar su derecho a haber figurado inscrito en él, mediante cualesquiera medios de prueba admitidos en derecho; pero, si no se tenía derecho a estar incluido en el censo a la fecha de su cierre (1 de enero de 2021), no se podrá concurrir a las elecciones (puesto que en ningún momento podrían haber sido electores).

El Partido Popular y los candidatos excluidos interponen recurso de amparo contra la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo que anula parcialmente la proclamación de candidaturas y que fundamentan en la vulneración de los arts. 23.1 y 23.2 y 24 CE¹. Consideran que el órgano judicial incurre en confusión cuando interpreta el ordenamiento jurídico aplicable generando dudas sobre tres aspectos: i) los requisitos para la titularidad del derecho de sufragio y la inscripción censal, que

¹ La queja relativa al art. 24.1 (no se ha dado traslado a los candidatos ni del recurso interpuesto ni de la sentencia de instancia) carece de argumentación y es desestimada preliminarmente.

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

[Recurso de amparo](#)

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

[Recurso de amparo electoral](#)

[Derecho de sufragio](#)

[Candidaturas](#)

[Censo electoral](#)

[Elegibilidad](#)

[Elecciones autonómicas](#)

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)

es una mera condición técnica general para su ejercicio; ii) la inscripción en el censo vigente y los requisitos para ser candidato, que en este caso son ser español mayor de edad, no estar incurso en una causa de inelegibilidad y tener residencia administrativa en la Comunidad de Madrid; y iii) el requisito temporal del censo y la acreditación de la vecindad administrativa, pues se pretende extrapolar el requisito de censo electoral vigente a todos los requisitos de titularidad del derecho de sufragio que deberían reunirse en la fecha de cierre censal.

Además, el órgano judicial se ha inclinado por la interpretación menos favorable al reconocimiento del derecho fundamental, pese a admitir que existe un espacio indeterminado en la ley que ofrece dudas interpretativas. Señalan también que a los candidatos excluidos se les han exigido requisitos que no habían sido requeridos previamente a ningún candidato, pues nunca antes la Administración electoral ha exigido la inscripción censal como inexcusable para la validez de las candidaturas.

Presentan alegaciones la JEP, el Ministerio Fiscal y el PSOE. La JEP indica que se pidió a los candidatos el documento nacional de identidad, el certificado de empadronamiento o la certificación censal para constatar que se cumplen los requisitos que establece la ley (tener residencia administrativa en la Comunidad de Madrid). Entiende que las condiciones a las que se refiere el art. 4.2 LECM se deben reunir en el momento de solicitud de la candidatura, no antes. Se debe atender a la condición material de elegible, no a la inclusión formal en el censo. Además, considera problemática la remisión normativa que se pretende aplicar, porque no existe laguna material en la LECM sobre los requisitos para ser candidato y porque el resultado de esa integración normativa es limitado y restrictivo.

Tanto el Ministerio Fiscal como el PSOE solicitan la desestimación del recurso porque entienden que la interpretación realizada por la sentencia de instancia es acorde con la LECM y con el derecho de sufragio pasivo del art. 23.2 CE.

Entrando ya en la fundamentación jurídica de la sentencia, el TC, tras concretar el objeto del recurso y las pretensiones de las partes, repasa su doctrina sobre el art. 23.2 CE, recordando que es un derecho de configuración legal en el que el legislador posee un amplio margen de actuación que deberá respetar, en todo caso, que su ejercicio se realice en condiciones de igualdad, que la norma sea acorde con la naturaleza de cargo representativo y que sea interpretada de la manera más favorable al ejercicio del derecho.

El problema que se suscita estriba, a juicio del Tribunal, en que la resolución judicial impugnada interpreta la legislación electoral de modo que a pesar de que los dos candidatos ostentan la vecindad administrativa, no pueden serlo porque no tienen la condición de electores inscritos en el censo electoral vigente (según exige el art. 2.2. LECM). Y no cabe subsanar esta carencia, pues solo cabría aplicar la previsión del art. 4.2 LECM si se cumplieran los requisitos para estar inscrito en el censo en el momento de su cierre, dos meses antes de la convocatoria (FJ 4).

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

[Recurso de amparo](#)

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

[Recurso de amparo electoral](#)

[Derecho de sufragio](#)

[Candidaturas](#)

[Censo electoral](#)

[Elegibilidad](#)

[Elecciones autonómicas](#)

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)

Al analizar la legislación aplicable, el Tribunal entiende que del juego de los artículos 2.1. y 3.1 LECM se desprende que para ser elegible es necesario tener la condición de elector. La elegibilidad, la capacidad para ser elegible, es un derecho de quienes gozan ya de la capacidad jurídica para ser elector. Pese a que la inscripción censal es meramente declarativa, es un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio. Y solo pueden reclamar amparo quienes gozan del derecho de sufragio activo. En este caso, más que ante un supuesto de inelegibilidad (condición negativa), estaríamos ante un caso de falta de capacidad jurídica para ser elegible. En este punto se invoca la STC 144/1999 (caso Hormaechea) en la que se analizaba un caso de ausencia de capacidad jurídica para ser elector y elegible por condena penal. Se cita también el caso resuelto en la STC 25/1992, en la que el TC advertía que «sólo quienes puedan votar en las elecciones catalanas pueden ser presentados como candidatos». Sin embargo, en aquel supuesto se rechazó la candidatura de los recurrentes porque carecían de residencia administrativa en Cataluña, cuando la normativa aplicable lo considera requisito esencial para ser elector (y, por tanto, elegible).

Dicho esto, entiende el Tribunal que los candidatos excluidos no reúnen los requisitos legales necesarios para el ejercicio del derecho de sufragio activo, particularmente, estar inscrito en el censo electoral vigente (art. 39.1 LOREG). De modo que no pueden ser elegibles si no son electores. Y no lo son porque para ello hace falta «no solo ostentar la titularidad del derecho de sufragio activo, sino, además, la capacidad jurídica para ejercerlo» (FJ 4 d).

Los recurrentes tratan de soslayar el anterior obstáculo alegando que la inscripción en el censo electoral no es un requisito necesario, pues su falta puede ser suplida en los términos del art. 4.2 LECM (que reproduce el art. 7.2 LOREG). Dicha norma permite a los que aspiren a ser proclamados candidatos «y no figuren incluidos en las listas del censo electoral vigente, referido al territorio de la Comunidad de Madrid, que puedan serlo, siempre que con la solicitud acrediten, de modo fehaciente, que reúnen todas las condiciones exigidas para ello». Se recuerda la STC 86/2003, en la que el candidato excluido —en elecciones a las Cortes de Castilla y León— carecía de inscripción censal y el TC entendió que el certificado de empadronamiento era suficiente para reunir los requisitos exigibles, a tenor de lo dispuesto en el art. 7.2 LOREG, aplicable al caso.

El TC no comparte esa interpretación por dos razones: primero, porque convertiría en meramente potestativa la regla del art. 2.2. LECM que exige categóricamente la inscripción en el censo. Segundo, porque la previsión contenida en el art. 4.2. LECM está pensada para los eventuales errores censales que no pueden ser advertidos y subsanados mediante la certificación censal. En el caso resuelto mediante STC 86/2003 el candidato reunía los requisitos necesarios para ser elector y figurar inscrito en el censo, pero el error censal solo podía ser advertido y subsanado mediante la

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

[Recurso de amparo](#)

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

[Recurso de amparo electoral](#)

[Derecho de sufragio](#)

[Candidaturas](#)

[Censo electoral](#)

[Elegibilidad](#)

[Elecciones autonómicas](#)

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)

posibilidad contemplada en el art. 7.2 LOREG, que ofrece la oportunidad de acreditar los requisitos al margen de la certificación censal.

Respecto a la necesidad de efectuar una interpretación lo más favorable al ejercicio del derecho el TC sostiene que los derechos han de ejercerse siempre en el marco establecido por la ley, cuyos límites no pueden enervarse por la interpretación más favorable. En este caso la normativa electoral es muy precisa, «de la que se deriva claramente en qué términos han de ejercerse los derechos de sufragio activo y pasivo, por lo que no ha lugar a desvirtuar o dejar sin ningún efecto las reglas establecidas por el legislador so pretexto de la invocación del principio de interpretación más favorable» (FJ 4 e).

Por último, el Tribunal descarta que la doctrina de la Junta Electoral Central sobre la documentación que es necesario aportar junto con las candidaturas, en relación con la condición de elegibilidad de los candidatos, permita variar la interpretación acogida². La Junta Electoral Central dictó dos Instrucciones al desaparecer del Código Penal las penas de suspensión e inhabilitación especial para el derecho de sufragio activo y pasivo. Y en ese sentido, una vez que ya no quedaba reflejado en el censo electoral las condenas a penas de inhabilitación absoluta, de inhabilitación especial para cargo público o suspensión de cargo público, carecía de sentido exigir la inscripción en el censo a los candidatos, bastando la aportación del documento nacional de identidad.

En concreto, la norma tercera de la Instrucción 1/1999 establece que para las elecciones a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas «las juntas electorales competentes se atenderán, en cuanto a la exigencia de que los candidatos no estén sujetos a penas que les inhabiliten para el acceso al correspondiente cargo electivo, a lo previsto al respecto en la norma primera de la presente instrucción, sin perjuicio de lo que en cada elección a asamblea legislativa resulte exigible». A juicio del TC, de este último inciso «acaso cabe inferir la posibilidad de exigencia de inscripción en el censo electoral a quienes pretendan formar parte de dichos cuerpos legislativos», concluyendo que habrá que estar, en cada caso, a lo que determine la normativa aplicable a las elecciones autonómicas, que en la Comunidad de Madrid implica la necesidad de estar inscrito en el censo vigente.

Por último, el Tribunal también desestima la queja relativa al acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos electivos. Pese a que los recurrentes entienden que se les han exigido requisitos que no se han requerido en ningún proceso electoral anterior, el Tribunal señala que los requisitos existen y los demandantes pretenden que se prescinda de ellos con el argumento de que no han sido exigidos previamente. Además, utilizan un término de comparación genérico, sin concretar, que impide realizar un

² Instrucciones de 1/1999, de 15 de marzo de 1999, sobre elecciones locales y europeas, y 1/2000, de 20 de enero, sobre elecciones generales.

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

[Recurso de amparo](#)

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

[Recurso de amparo electoral](#)

[Derecho de sufragio](#)

[Candidaturas](#)

[Censo electoral](#)

[Elegibilidad](#)

[Elecciones autonómicas](#)

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)

juicio de igualdad. La práctica previa no ajustada a la normativa no puede servir de base para aducir una vulneración de la igualdad que preconiza el art. 23.2 CE (FJ 5).

Todas estas consideraciones llevan a desestimar el recurso.

Los tres votos particulares formulados por los magistrados Ollero Tassara, Martínez-Vares García y Montoya Melgar coinciden en advertir que en el presente caso la normativa aplicable ni es clara ni es precisa, sino que es ambigua y susceptible de diversas lecturas. El Tribunal no se ha inclinado por la interpretación más favorable a la efectividad del derecho fundamental, sino por un «planteamiento formalista y legalista» de la cuestión (voto particular de Ollero Tassara) que lleva a «un sacrificio innecesario y rigorista en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo» (voto particular de Martínez-Vares García). La interpretación más favorable al ejercicio del derecho debe llevar a entender que la LECM permite la posibilidad de presentarse como candidato cuando, aun no estando inscrito en el censo electoral, se reúne la condición política de ciudadano de la Comunidad de Madrid a la fecha de presentación de la candidatura. «Solo así se puede entender que se utilice el tiempo presente “reúnen” y no el pasado “reunían”, que es el que debería utilizarse si el cumplimiento de los requisitos se proyectase al momento de cierre del censo electoral», habida cuenta, además, de que «cualquier limitación debe estar expresamente prevista en la Ley» (voto particular de Martínez-Vares García). En definitiva, la mera existencia de esta interpretación más favorable debería llevar a la estimación del recurso (voto particular de Montoya Melgar).

Tanto la fundamentación de la sentencia como el fallo son ciertamente objetables, por varios motivos. A nuestro juicio, el Tribunal confunde la titularidad del derecho de sufragio activo —esto es, la capacidad jurídica para ser elector— y las condiciones para el ejercicio del mismo. No en vano la LOREG y el resto de leyes electorales autonómicas separan ambos conceptos y el propio TC reconoce que la inscripción en el censo es meramente declarativa y no constitutiva del derecho. Aun cuando se pueda aceptar que la inscripción en el censo es una condición técnica indispensable para ejercer el derecho de sufragio activo, ello no significa que sea un «requisito legal necesario para tener capacidad jurídica como elector» (FJ 4, pto. 4). Vincular los requisitos para tener capacidad jurídica como elector con las condiciones de ejercicio supone desconocer la diferencia entre titularidad y ejercicio de los derechos. En este punto la sentencia revela un salto argumental de difícil comprensión.

Por otra parte, la LECM es heredera, como muchas otras, de las previsiones contenidas en la LOREG, las cuales reproduce en muchos casos de manera literal. Para interpretarla es preciso contextualizar su contenido y finalidad. El citado art. 7.2 LOREG tiene como antecedente inmediato art. 3.2 del Real-Decreto ley de Normas Electorales de 1977 en el que se establecía: «No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los que aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del Censo Electoral podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten de modo

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

[Recurso de amparo](#)

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

[Recurso de amparo electoral](#)

[Derecho de sufragio](#)

[Candidaturas](#)

[Censo electoral](#)

[Elegibilidad](#)

[Elecciones autonómicas](#)

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)

fehaciente que reúnen todas y cada una de las *demás* condiciones o requisitos exigidos para ello por estas normas» (cursiva nuestra). La intención de esta norma es clara, y es eximir del requisito de inscripción en el censo cuando los candidatos reúnan las condiciones legales para serlo. La exigencia de inscripción en el censo tenía entonces la finalidad de comprobar que los candidatos no habían sido privados por sentencia judicial del derecho de sufragio por condena penal.

El proyecto de ley electoral de la Comunidad de Madrid no incluía en su versión inicial el art. 4.2, sino que este fue añadido gracias a una enmienda presentada por la Agrupación del PDP. La explicación era clara: «[...] pudiera ser que alguien estuviera inscrito en el censo electoral general y no lo estuviera en el censo relativo a la Comunidad de Madrid, con lo cual, y en virtud de los artículos 1, 2 y 3 de este proyecto [...], quedaría fuera de la posibilidad de ser elegido candidato, porque, tenemos que ser conscientes de que hemos hecho electores y elegibles únicamente a los ciudadanos que estén en el censo electoral de la Comunidad de Madrid. Es un tema problemático este del censo; creemos que hay una referencia expresa y genérica en la LOREG, pero que no está de más, una vez que está recogido en el párrafo 1 del artículo 7, recoger el 2, ceñido al tema de la Comunidad de Madrid, para evitar luego posibles errores y dificultades a la hora de ser elegible [...]»³.

Es decir, conscientes de la necesidad de que los candidatos tuvieran la vecindad administrativa en la Comunidad de Madrid, y de que podría darse el caso de candidatos no inscritos en el censo madrileño (aunque sí en el general) se le ofrece la posibilidad de demostrar de modo fehaciente que tenían esa residencia. Esa era, y no otra, la intención del legislador.

Ya sea por inercia o por automatismo la mayoría de las leyes electorales han recogido un artículo semejante al art. 7.2 LOREG, en el ánimo de facilitar a los candidatos el cumplimiento del requisito de residencia si este no se ve reflejado en el censo correspondiente. Cuando el legislador ha querido añadir el requisito de inscripción censal para poder presentarse como candidato lo ha hecho expresamente, pues no podría ser de otro modo, tratándose de un derecho fundamental. Este es el caso de la Comunidad Foral de Navarra, la única comunidad autónoma que lo contempla (arts. 3 y 4 Ley electoral)⁴. Por lo tanto, la vinculación del derecho de sufragio pasivo

³ Intervención del Sr. Gómez-Angulo Rodríguez en la Comisión de Presidencia y Gobernación, *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, Núm. 514, de 11 de diciembre de 1986, p.10972.

⁴ El artículo 4 establece que «Serán elegibles todos los ciudadanos que tengan la condición de electores [...]» mientras que el artículo 3 señala que «Tendrán la condición de electores quienes, a tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, gocen del derecho de sufragio activo y figuren inscritos en el Censo Electoral único vigente correspondiente a cualquiera de los municipios de Navarra».

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

[Recurso de amparo](#)

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

[Recurso de amparo electoral](#)

[Derecho de sufragio](#)

[Candidaturas](#)

[Censo electoral](#)

[Elegibilidad](#)

[Elecciones autonómicas](#)

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)

a la necesaria inscripción censal está descartada, salvo que la normativa electoral lo exija expresamente.

Por si estos motivos no fueran suficientes, la doctrina de la Junta Electoral Central es bastante concluyente al respecto. La inscripción censal era un mecanismo dirigido a comprobar que no se carecía de capacidad jurídica para ser elector (y, por tanto, elegible) por condena penal. Desparecidas esas penas del Código Penal, ya no tenía sentido requerir dicha inscripción como documentación necesaria para presentar la candidatura, bastando una declaración jurada de no estar sujeto penas que inhabiliten para ser candidato (Abellán, 2004: 286). El propio TC acogió esta interpretación en la citada STC 86/2003, cuando entendió que el certificado de empadronamiento era documento suficiente y un medio apto en derecho para probar que se reúnen las condiciones de elegible, ya que la ley electoral no exigía específicamente el certificado de inscripción censal. En definitiva, solo puede concebirse la inscripción censal como requisito para ser candidato cuando así lo establece la ley de manera expresa (García Escudero y Álvarez, 2017: 118).

Otro aspecto problemático es el referido al censo electoral vigente. Nuevamente hay que subrayar la necesidad de interpretar las normas en su propio contexto y finalidad. No está claro, como apuntaba la JEP en las alegaciones presentadas, que la LECM requiera de la normativa supletoria de la LOREG para cubrir alguna laguna legal en este sentido. La remisión al art. 39.1 LOREG es, cuando menos, forzada. Pero resulta desproporcionada cuando se aplica la noción de censo electoral vigente (dos meses antes de la convocatoria) para exigir la inscripción censal a los candidatos. Hacer depender la extensión y eficacia del derecho fundamental de sufragio pasivo de las eventuales modulaciones que se hagan sobre el censo y su vigencia es restrictivo y problemático. Resulta peligroso trasladar a las condiciones de elegibilidad una regulación pensada para el ejercicio (no la titularidad) del derecho de sufragio activo en las elecciones generales y locales, en las que el lugar de residencia es irrelevante. Todo ello sin tener en cuenta la voluntad del legislador autonómico, que como se ha visto iba en sentido contrario.

III. CONCLUSIONES

La controversia suscitada en el presente recurso es, a nuestro juicio, de una enorme trascendencia. Afecta directamente a la delimitación del derecho de sufragio pasivo y puede condicionar la interpretación de la normativa electoral en un futuro. Solo por esta razón el Tribunal debería haber planteado la cuestión desde una posición más de principios constitucionales y menos desde la literalidad de las normas. Normas —las de la LECM—, que, por otra parte, son reproducción de otras —las de la LOREG— que están pensadas para supuestos diferentes y que requieren de una adaptación al

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

[Recurso de amparo](#)

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

[Recurso de amparo electoral](#)

[Derecho de sufragio](#)

[Candidaturas](#)

[Censo electoral](#)

[Elegibilidad](#)

[Elecciones autonómicas](#)

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)

contexto autonómico. El conflicto planteado en este recurso, en el que es el juez el que anula la proclamación de dos candidatos, plantea dudas sobre la atribución de estos asuntos a los juzgados de lo contencioso-administrativo. Cuestiones tan técnicas como las abordadas en este caso requieren, en nuestra opinión, de decisiones de órganos jurisdiccionales colegiados con una cierta especialización.

Nunca antes las Juntas electorales competentes habían contemplado el requisito de inscripción censal porque solo se comprobaba la vecindad administrativa de los candidatos. La doctrina contenida en las Instrucciones de la Junta Electoral Central es clara en este sentido, si se interpreta como debe ser. Tras la derogación de las penas privativas del derecho de sufragio activo ya no tiene sentido la referencia a la inscripción en el censo. Existe una evidente conexión entre derecho de sufragio activo y pasivo, pero solo en cuanto a la capacidad jurídica, no en cuanto al ejercicio, que es muy diferente. El censo es una herramienta, nunca puede ser considerado un requisito, al menos si no lo dispone el legislador de manera clara y taxativa, como lo hace en Navarra.

Hasta ahora todas las sentencias del Tribunal Constitucional apoyaban esa lectura. El giro que se da con esta sentencia es incomprensible. La argumentación del Tribunal contiene fragmentos de otras sentencias que en lo sustancial apoyan la interpretación contraria a la acogida en la sentencia (señaladamente, la STC 86/2003); encontramos saltos argumentales que enlazan categorías sin justificación conceptual aparente (se va de la titularidad del derecho de sufragio a la capacidad jurídica para ser elector y de ahí a la vinculación de la elegibilidad con la inscripción en el censo electoral vigente). La reiteración de algunos pasajes y la invocación de casos que nada tienen que ver con el que es objeto de controversia (por ejemplo, el caso Hormaechea, STC 144/1999) oscurecen la *ratio decidendi* y denotan una cierta debilidad en los argumentos.

Las eventuales dudas que podría generar el marco normativo aplicable a este supuesto se deberían haber resuelto mediante una interpretación lo más favorable al ejercicio del derecho fundamental. Sin embargo, se han planteado dudas donde no las había y se han resuelto del modo más restrictivo para el derecho fundamental. Lo peor es que en estos recursos, en los que el Tribunal actúa como instancia revisora y juez de la legalidad, sus decisiones tienen efectos generales y son de obligado cumplimiento en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN, M. I. (2004). El proceso electoral desde la doctrina de la Junta Electoral Central. *Teoría y Realidad Constitucional*, 14, pp. 273-322.

CAAMAÑO, F. (1997). Elecciones y Tribunal Constitucional. Una intersección no deseada. *Revista de las Cortes Generales*, 41, pp. 91-121.

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

[Recurso de amparo](#)

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

[Recurso de amparo electoral](#)

[Derecho de sufragio](#)

[Candidaturas](#)

[Censo electoral](#)

[Elegibilidad](#)

[Elecciones autonómicas](#)

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)

FIGUERUELO, A. (1989). Notas acerca del recurso de amparo electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 25, pp. 135-152.

GARCÍA ESCUDERO, P., ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I., (2017). *La presentación y proclamación de candidatos electorales*. CEPC.

Órgano:

[Tribunal Constitucional](#)

Tipo/s de resolución/es:

[Sentencia](#)

Número/s:

[STC 76/2021](#)

Fecha/s (Resolución/es):

15/04/2021

Tipo/s de procedimiento:

Recurso de amparo

Número/s:

2117-2021

Artículos clave:

[Art. 23.2 CE](#)

[Art. 3 LOREG](#)

[Art. 7.2 LOREG](#)

[Art. 39 LOREG](#)

[Arts. 2, 3 y 4 LECM](#)

Palabras clave:

Recurso de amparo electoral

Derecho de sufragio

Candidaturas

Censo electoral

Elegibilidad

Elecciones autonómicas

Resoluciones relacionadas:

[STC 25/1992](#)

[STC 144/1999](#)

[STC 86/2003](#)