

La tutela administrativa y judicial del derecho de sufragio en España

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN: LA PLURALIDAD DE GARANTÍAS JURÍDICAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES.—II. LA TUTELA ADMINISTRATIVA DE LAS JUNTAS ELECTORALES Y LOS RECURSOS JURISDICCIONALES CONTRA SUS ACTOS.—2.1. La tutela administrativa de las Juntas Electorales.—2.2. Los recursos jurisdiccionales contra los acuerdos de las Juntas Electorales.—III. LA IMPUGNACIÓN JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS EN MATERIA DE CENSO ELECTORAL.—3.1. Las reclamaciones administrativas previas ante la Oficina del Censo Electoral.—3.2. Los recursos judiciales contra las resoluciones adoptadas por la Oficina del Censo Electoral.—3.3. Recurso de amparo constitucional.—IV. LOS RECURSOS JUDICIALES EN MATERIA DE CANDIDATURAS.—4.1. El recurso contencioso-administrativo especial.—4.2. Las especialidades introducidas por la Ley Orgánica 6/2002 en relación a partidos políticos ilegalizados.—4.3. El recurso de amparo electoral.—V. EL RECURSO CONTENCIOSO-ELECTORAL.—VI. EL RECURSO DE AMPARO ELECTORAL.

RESUMEN

Las elecciones constituyen el procedimiento ordinario de acceso a las instituciones representativas en los Estados democráticos. Sin unas elecciones periódicas libres, limpias y disputadas no puede hablarse de una auténtica democracia. Como está en juego la misma legitimidad democrática del Estado, además de otras garantías sociales y políticas, resulta imprescindible establecer una pluralidad de instrumentos jurídicos que garanticen la limpieza, la transparencia y la igualdad en los procesos electorales.

El objeto de este trabajo es examinar estas garantías en el ordenamiento electoral español en los diferentes niveles en que se articulan: las proporcionadas por las Juntas Electorales, una administración electoral especial, independiente de las Ad-

* Letrado de las Cortes Generales. Director de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral Central.

ministraciones Públicas territoriales. El segundo, el de la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la que cabe recurrir cualquier acto de una Junta Electoral, una vez agotada la vía administrativo-electoral. Finalmente, los tres procedimientos jurisdiccionales especiales previstos para tres momentos particularmente delicados en los procesos electorales: el censo electoral, la proclamación de candidaturas y la proclamación de electos. Analizaremos con detalle estos procedimientos, tanto en el plano de la jurisdicción contencioso-administrativa como en el de la jurisdicción constitucional. Todos estos procedimientos jurisdiccionales son aplicables a todos los procesos electorales en España: elecciones generales, autonómicas, locales y europeas.

PALABRAS CLAVE: Derecho electoral, Derecho de sufragio, elecciones, juntas electorales, actos electorales, recurso administrativo-electoral, recurso contencioso-electoral, recurso de amparo-electoral.

I. INTRODUCCIÓN: LA PLURALIDAD DE GARANTÍAS JURÍDICAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES

1. Las elecciones constituyen el procedimiento ordinario de acceso a las instituciones representativas en los Estados democráticos. Constituyen un momento particularmente delicado en el funcionamiento de los sistemas democráticos puesto que las elecciones constituyen un componente esencial de la legitimidad de las principales instituciones representativas. Sin unas elecciones periódicas libres, limpias y disputadas no puede hablarse de una auténtica democracia.

Como está en juego la misma legitimidad democrática del Estado, además de otras garantías sociales y políticas, resulta imprescindible establecer una pluralidad de instrumentos jurídicos que garanticen la limpieza, la transparencia y la igualdad en los procesos electorales. Estos medios constituyen garantías objetivas del funcionamiento correcto de un sistema democrático.

Pero además, en los Estados democráticos contemporáneos, estas garantías se han visto reforzadas por una dimensión subjetiva derivada de la configuración del sufragio como derecho fundamental de los ciudadanos, como electores y como candidatos que se disputan los cargos representativos. En el ordenamiento jurídico español esta configuración como derecho fundamental de participación política la consagra el artículo 23.1 de la Constitución y la desarrolla después la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), en términos que serán examinados en este trabajo. Se traduce principalmente en un conjunto de garantías jurisdiccionales reforzadas que permiten la tutela de los derechos de los candidatos en los plazos fugaces y perentorios en que se desarrollan los procesos electorales.

2. Estas garantías se articulan en diferentes niveles. El primero es el que en nuestro ordenamiento electoral lo constituye una Administración electoral especial, independiente de las Administraciones Públicas territoriales, que

proporciona una tutela inmediata, previa al acceso a las vías jurisdiccionales. Son las Juntas Electorales, formadas mayoritariamente por miembros del Poder Judicial, y a la que se encomienda garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el respeto al principio de igualdad (art. 8.1 de la LOREG). A ellas les corresponde atender en primera instancia las peticiones, quejas, reclamaciones y recursos que puedan plantear quienes participan en los procesos electorales. Es una vía de impugnación inmediata y flexible, que permite la intervención rápida para reparar las posibles irregularidades en que puedan incurrir quienes organizan, participan o realizan actos con incidencia electoral. Se desenvuelve en el plano administrativo pero la composición mayoritariamente judicial de sus miembros garantiza una posición de neutralidad en la resolución de estos conflictos. Sus actos, no obstante, son de naturaleza administrativa y por ello son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez agotada la vía administrativo-electoral. En este trabajo examinaremos en primer lugar estas garantías administrativas y los recursos judiciales contra sus actos.

3. Existen, no obstante, tres momentos particularmente delicados en los procesos electorales en los que el legislador ha configurado unos procedimientos jurisdiccionales de revisión caracterizados por su sumariedad y preferencia en la tramitación. En estos casos el interesado debe acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa sin plantear previamente el asunto ante la Administración electoral.

El primero afecta al ejercicio del derecho de sufragio activo, y para su defensa se articulan los recursos establecidos contra los actos de inscripción en el Censo electoral, puesto que esa inscripción es imprescindible para poder votar (art. 2.1 LOREG). Los otros dos garantizan el derecho de sufragio pasivo, en los dos momentos en que éste adquiere una particular relevancia: la proclamación de candidatos (recursos en materia de candidaturas) y, al final del proceso, la proclamación de electos tras la celebración de la votación (recurso contencioso-electoral). Analizaremos, aunque de forma inevitablemente sintética, los principales rasgos de estas tres vías de impugnación.

4. Una advertencia final. En nuestro ordenamiento electoral estos procedimientos jurisdiccionales son aplicables no sólo a los procesos electorales regulados completamente por la LOREG: —elecciones generales, locales y europeas— sino también a las elecciones autonómicas, conforme a lo indicado por la Disposición Adicional Primera de la citada norma. Todos los preceptos en que se recogen las garantías jurisdiccionales objeto de nuestro estudio son aplicables a las elecciones autonómicas.

II. LA TUTELA ADMINISTRATIVA DE LAS JUNTAS ELECTORALES Y LOS RECURSOS JURISDICCIONALES CONTRA SUS ACTOS

2.1. La tutela administrativa de las Juntas Electorales

1. En el ordenamiento electoral español, *la Administración electoral*—integrada por las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas electorales— tiene por finalidad garantizar en los términos previstos por la LOREG la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad (art. 8.1 y 2 de la LOREG). Se trata una Administración electoral principalmente de garantía, aunque también realice algunas funciones gestoras, que actúa junto a las Administraciones Públicas territoriales gestoras de los procesos electorales —la Administración General del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales—. En nuestra organización electoral, a diferencia de otros modelos que muestra el Derecho Comparado, no se concentran todas las competencias en una administración o tribunal electoral, sino que se produce una distribución de poderes y competencias entre la Administración electoral y las administraciones territoriales estatal, autonómica y local¹.

Por eso nos referimos a la función de tutela que lleva a cabo esta Administración electoral, puesto que, aun cuando desempeñen también funciones gestoras —lo hacen sobre todo las Mesas y las Juntas Electorales de Zona— lo relevante es esta función de garantía del cumplimiento de la legalidad.

2. La tutela proporcionada por las Juntas Electorales tiene *naturaleza administrativa*, y sus actos son revisables ante la jurisdicción contencioso-administrativa en los términos que más adelante se indicarán.

Esta tutela administrativa se desenvuelve conforme a criterios propios, más rápidos y flexibles que los que caracterizan la actuación administrativa ordinaria, dada la perentoriedad y fugacidad de los plazos electorales, los cuales, no debe olvidarse, deben permitir la celebración de la votación en la fecha indicada en la convocatoria electoral. Por eso, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sólo es aplicable supletoriamente, como dispone el artículo 120 de la LOREG, aplicación, que debe acomodarse a las exigencias

¹ Para mayor detalle puede verse ARNALDO ALCUBILLA, E., *El carácter dinámico del régimen electoral español*, CEPC, Madrid, 2002, 214 pp.; DELGADO-IRIBARREN G.^a-CAMPERO, M., *La Administración electoral*, en Cuadernos de Derecho Judicial, 2001, XI pp. 77-99. CGPJ, Madrid, 2005; MARTÍNEZ RUANO, P., *El control electoral*, ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, pp. 137-214; PASCUA MATEO, F., *La Administración electoral*, INAP, Madrid, 2007, 235 pp.; SANTAMARÍA PASTOR, J., *El régimen jurídico del proceso electoral*, en «Las Cortes Generales», Instituto de Estudios Fiscales, 1987, Tomo I, pp. 195 y ss.; SANTOLAYA MACHETTI, P., *Procedimiento y garantías electorales*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2013, pp. 17-54; SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JR., *Una visión institucional del Proceso electoral*, REDC, n.º 39, 1993, pp. 63 y ss.

del proceso electoral. Esta aclaración es importante puesto que la normativa electoral es parcial y fragmentaria, sin que por ello en lo no regulado por la LOREG resulte necesariamente aplicable la Ley 30/1992 y las Disposiciones reglamentarias de desarrollo de ésta. Lo será siempre que no resulte incompatible con las características y la finalidad del proceso electoral. Así lo tiene declarado tanto la Junta Electoral Central² como la jurisprudencia constitucional³.

3. No existe una disposición específica en la LOREG que concrete *los sujetos* que pueden instar la actuación de las Juntas Electorales. Cabe distinguir según las diferentes competencias de las Juntas.

A) El artículo 20 de la LOREG se refiere a quienes pueden instar al ejercicio de una de las competencias de las Juntas Electorales, la de *resolver consultas* que puedan formular los electores, los partidos y formaciones electorales y las autoridades y corporaciones públicas. Todas ellas se recogen en dicho precepto que distribuye la competencia territorial para atenderlas:

- En el caso de las consultas de los electores, son las Juntas Electorales de Zona del lugar de residencia quienes deben resolverlas.
- En los demás casos, si se trata de cuestiones de carácter general que puedan afectar a más de una Junta Electoral Provincial, podrán plantearse directamente a la Junta Electoral Central; en los demás supuestos deberá hacerse a aquélla que corresponda al ámbito territorial de competencias de la Junta.

Estas reglas están sujetas a dos criterios que modulan su aplicación. El primero consiste en que la Junta a la que se dirija la consulta puede, por la importancia de ésta, según su criterio elevarlo a una Junta superior si estima conveniente que se resuelva con un criterio de carácter general (art. 20 de la LOREG). El otro criterio es el que deriva del carácter temporal del mandato de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona. Al concluir dicho mandato cien días después de las elecciones (art. 15.2 de la LOREG), cuando las citadas

² La JEC tiene declarado que la aplicación supletoria de la legislación de procedimiento administrativo no permite entender aplicables a la materia electoral las normas sobre notificación y fecha de efectos de los actos contenidos en la legislación procedimental. Por el contrario, la preclusividad de los plazos y actuaciones propios del proceso electoral y el deber de diligencia de los actores de dicho proceso, imponen a las entidades políticas concurrentes a las elecciones la carga de participar en los actos propios del proceso electoral y ejercitar en tiempo hábil las acciones previstas por la legislación electoral (Ac 15 de julio de 1999).

³ El Tribunal Constitucional ha aclarado que «para que la colaboración normativa se produzca no solamente es preciso que haya extremos que no hayan sido expresamente contemplados por la norma electoral sino que es imprescindible que tal colaboración no pueda contradecir en su resultado la finalidad perseguida por la Ley que la solicita (STC 80/2002, de 8 de abril, FJ 3.º). En particular el carácter fugaz, perentorio y preclusivo de los plazos en los procedimientos electorales ha sido destacado reiteradamente por nuestra jurisprudencia para justificar que no se pueda aplicar la legislación administrativa general (SSTC 170/1991, de 19 de julio; 73/1995, de 12 de mayo, y 93/1999, de 27 de mayo) advirtiendo la extrema diligencia con la que deben actuar tanto la Administración electoral como las propias partes ante esta circunstancia (STC 26/2004, de 26 de febrero).

Juntas estén disueltas deberá ser la Junta Electoral Central, como órgano permanente de la Administración electoral (art. 9.1 de la LOREG), quien deberá resolver estas consultas.

B) Además de las consultas, las Juntas Electorales deben resolver las *peticiones, quejas o reclamaciones* que puedan presentar quienes participan en los procesos electorales. La LOREG no proporciona un concepto de interesado administrativo para poder instar la resolución de cualquiera de estas pretensiones. Por eso, a mi entender, ese concepto debe ser el que proporciona el artículo 31 de la citada Ley 30/1992: los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, o quienes tengan derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la resolución.

Las Juntas Electorales han interpretado con flexibilidad este requisito de legitimación, admitiendo las solicitudes de formaciones políticas, instituciones públicas afectadas por los procesos electorales, e incluso particulares que invoquen algún tipo de interés vinculado a los procesos electorales. En mi opinión el límite de esta amplia legitimación se encuentra en los supuestos en los asuntos que puedan plantear particulares que no participen en los procesos electorales ni invoquen alguna posible conexión con éstos; o personas jurídicas públicas o privadas que carezcan de toda competencia relacionada con los procesos electorales. En suma, quedarían excluidos los supuestos de acción popular, genérica, en defensa de la legalidad.

C) El tercer tipo de competencias de las Juntas Electorales es el de la resolución de los *recursos* contra los actos adoptados por una Junta Electoral inferior. Conforme al artículo 21 de la LOREG, son recurribles ante la Junta de superior categoría los acuerdos de las Juntas Provinciales, de Zona y, en su caso de Comunidad Autónoma, siempre que la ley no prevea un procedimiento específico de revisión judicial. Para este tipo de competencias parece que también resulta aplicable la condición de interesado prevista en el artículo 31 de la Ley 30/1992: únicamente están legitimados para interponer el recurso aquellos sujetos que se vean directamente afectados por la decisión impugnada. Podrán hacerlo, por tanto, aquellas personas, formaciones políticas o instituciones que, aun cuando no hayan participado en el procedimiento, puedan verse afectadas por la resolución de la Junta.

4. El *objeto* de la tutela administrativa por las Juntas Electorales puede ser muy amplio y variado, desde las consultas hasta la presentación de peticiones, quejas, reclamaciones o recursos. En todo caso, el límite lo constituye la competencia material de las Juntas Electorales.

Delimitar la competencia material de las Juntas no es en ocasiones una cuestión fácil de acotar. No plantea dudas respecto a las materias, potestades o funciones específicas que la LOREG atribuye a la Administración electoral. Pero no lo es tanto en lo que se refiere a la potestad de resolver consultas prevista en el artículo 20 de la LOREG. En ocasiones, por esta vía se pretende, por ejemplo, que la Junta Electoral Central examine la legalidad de decisiones

internas de los partidos políticos⁴, o de actos de las Corporaciones locales en materia de incompatibilidades o de funcionamiento de la entidad⁵. En todos estos casos la Junta ha reiterado que carece de competencias para adoptar medidas como las apuntadas, y que fuera de los procesos electorales su competencia se limita en estos casos manifestar su criterio en la interpretación con carácter general de la LOREG.

5. Los requisitos de *actividad* son también diferentes en función de la pretensión.

A) Las consultas, peticiones, quejas o reclamaciones deben ordinariamente presentarse en el Registro de la Junta Electoral ante la que se plantee. Esta es la regla durante los períodos electorales, no tanto porque no sean admisibles las otras formas de presentación previstas en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992 (otros registros públicos, oficinas de correos,...) cuanto porque es la única que permite que las Juntas puedan responder a tiempo en la mayor parte de los casos. Hay algún supuesto en que la propia LOREG exige esa presentación en el Registro, como sucede con las candidaturas⁶, criterio que ha sido confirmado jurisprudencialmente⁷. Como se señala en una de estas resoluciones judiciales, la aplicación del artículo 38.4 de la Ley 30/1992 al procedimiento electoral tendría como efecto inmediato imposibilitar el cumplimiento de fugaces y exiguos plazos preclusivos previstos en la LOREG, haciendo imposible la práctica del proceso electoral⁸.

A cambio de este rigor en cuanto al lugar de presentación, en la mayor parte de los casos —una excepción es precisamente la presentación de las candidaturas electorales— se admite la presentación por fax, sin perjuicio del posterior envío del original.

Finalmente, en cuanto a los requisitos temporales habrá que estar a los plazos de presentación que establezca la LOREG para cada trámite electoral. En todo caso debe recordarse que los plazos previstos en dicha Ley Electoral son improrrogables y se entienden referidos siempre en días naturales (art. 119 de la LOREG).

B) Respecto a los *recursos de alzada* contra los actos de una Junta Electoral, los requisitos de actividad son más precisos ya que los regula el artículo 21 de la LOREG, y la Instrucción de la JEC 11/2007, de 27 de septiembre, aclara diversos extremos del procedimiento. Recordemos, en primer lugar, que estos

⁴ Véanse, por ejemplo, los Acuerdos 11 de septiembre de 1991, 3 de diciembre de 2001 y 16 de diciembre de 2002, entre otros muchos.

⁵ Acuerdos de 2 de abril de 1987, 18 de enero de 1994, 19 de junio de 2007 y 12 de marzo de 2009, entre otros.

⁶ A partir de su Acuerdo de 12 de mayo de 1986, la JEC ha reiterado que las candidaturas deben presentarse directamente en el Registro de la Junta Electoral competente en el plazo legalmente establecido. Ese criterio se reitera en Acuerdos de 28 de abril de 1995 y 17 de mayo de 1999, entre otros.

⁷ Lo han reconocido la Sentencia de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2004 y la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2003, de 5 de mayo.

⁸ STC 83/2003, FJ 6.

recursos sólo caben cuando la LOREG no establezca un procedimiento específico de revisión judicial. No cabe, en consecuencia, interponer este recurso contra los acuerdos de las Juntas Electorales de proclamación de candidaturas, ni tampoco frente a las decisiones relativas a la proclamación de electos. Ambas materias están sujetas a un procedimiento de revisión judicial especial que será examinado más adelante.

En los demás supuestos, el acuerdo de una Junta Electoral es susceptible de recurso ante la Junta Electoral superior. El recurso, en este caso debe presentarse ante la Junta que lo hubiera dictado y en el plazo de 24 horas siguientes a la notificación del acuerdo (art. 21.2 de la LOREG). La Junta «a quo», en el plazo de 48 horas, debe remitir el expediente junto con su informe a la Junta que deba resolver, la cual debe hacerlo en el plazo de cinco días si se tratase de períodos electorales, y de diez días fuera de ellos, en ambos casos a contar desde la interposición del recurso. En ese informe la Junta Electoral debe proporcionar de forma sintética los hechos y los razonamientos jurídicos de la resolución impugnada que ayuden a la adopción del acuerdo por la Junta Electoral superior.

Los acuerdos de una Junta Electoral que resuelvan un recurso de alzada agotan la vía administrativa y contra ellos «no cabe recurso administrativo alguno» (art. 21.2 de la LOREG).

6. Cabe finalmente subrayar que existen algunas materias en que estos requisitos están sometidos a un régimen jurídico específico, para adecuarlo a exigencias propias. Así sucede con las quejas, reclamaciones y recursos contra las actuaciones de los medios de comunicación que puedan vulnerar los principios de pluralismo político, igualdad, neutralidad informativa y proporcionalidad durante los períodos electorales, que se rigen por la Instrucción de la Junta Electoral Central 4/2011, de 24 de marzo, dictada sobre la base normativa proporcionada por el artículo 66 de la LOREG.

7. La posibilidad de plantear el *recurso potestativo de reposición* previsto en los artículos 116 y 117 de la Ley 30/1992 ha sido inadmitido reiteradamente por la Junta Electoral Central respecto de los acuerdos que ésta adopta al resolver un recurso de alzada⁹, por entender que en este caso no procedía la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo sino la aplicación del artículo 21.2 de la LOREG que dispone, como indicábamos anteriormente, que no es posible «recurso administrativo alguno». Por el contrario, los ha admitido en supuestos en que la Junta Electoral Central ha resuelto en única instancia administrativa electoral¹⁰.

8. La Junta Electoral Central también ha admitido la posibilidad de interponer el *recurso administrativo extraordinario de revisión* regulado en los ar-

⁹ Acuerdos de la JEC de 10 de mayo de 1994, 17 de mayo de 1995 y 23 de mayo de 1996, entre otros.

¹⁰ Véanse los acuerdos de la JEC de 16 de febrero de 2005 y de 4 de noviembre de 2010. En la doctrina ha defendido este criterio PASCUA MATEO, F., *El control de las elecciones*, Madrid, Civitas, 2009, pp. 83-87.

títulos 118 y 119 de la Ley 30/1992, siempre que en esa materia no exista un procedimiento especial de revisión judicial¹¹, lo cual resulta plenamente coherente con la dicción del artículo 21.2 de la LOREG. Fuera de esos supuestos de revisión judicial específica, no hay objeción para que la Junta pueda entrar a examinar si efectivamente se cumplen las circunstancias que el artículo 118 de la citada Ley exige para la admisión de este tipo de recursos.

2.2. Los recursos jurisdiccionales contra los acuerdos de las Juntas Electorales

1. La redacción original del artículo 21.2 de la LOREG señalaba en su inciso final que contra las resoluciones de las Juntas Electorales que resolviesen recursos de alzada contra el acuerdo de una Junta inferior no cabía «recurso administrativo o judicial alguno». La expresión judicial fue anulada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/2000, por entender que resultaba manifiestamente contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24.1 de la LOREG. En dicha resolución se distinguía entre dos tipos de actos de la Administración electoral: «los que están directamente vinculados con el desarrollo del procedimiento electoral y que, por ello, son susceptibles de fiscalización judicial con carácter inmediato y a través del oportuno recurso contencioso-administrativo común»; y «aquellas otras actuaciones de los mencionados órganos de la Administración electoral que se integran plenamente en el procedimiento electoral, del que constituyen meras fases o momentos, por lo cual ha de considerarse constitucionalmente admisible, en virtud de la consideración anteriormente expuesta, que no resulten sometidos 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 la ley conforme a lo previsto en el artículo 70.2 CE»¹².

La Ley Orgánica 2/2011 ha eliminado definitivamente la referencia a la prohibición de plantear recurso judicial contra los acuerdos de las Juntas Electorales. Por eso, en la actualidad cabe señalar que todo acto jurídico vinculante de una Junta Electoral es susceptible de recurso judicial, bien por los procedimientos especiales que la LOREG establece en materia de candidaturas o mediante el recurso contencioso-electoral, bien por el recurso contencioso-administrativo regulado en la Ley 29/1998 en los demás casos, conforme a lo dispuesto en esta última Ley.

2. Por regla general, será el *recurso contencioso-administrativo ordinario* el que cabe plantear frente a los acuerdos de las Juntas Electorales que sean firmes

¹¹ Acuerdos de la JEC de 11 de noviembre de 1996, de 12 de abril de 2007 y de 12 de febrero de 2009. Sobre ello puede verse también el examen detallado que hace PASCUA MATEO en la obra «*El control de las elecciones*», citada en nota anterior, pp. 87-93.

¹² STC 149/2000, FJ 3.

por haber agotado la vía administrativa electoral. Serán aplicables, en consecuencia, todos los requisitos establecidos por la Ley 29/1998 para este tipo de recursos, en materia de legitimación, postulación procesal, objeto del recurso, requisitos de actividad y procedimiento a seguir en estos supuestos, así como la eficacia de las sentencias emitidas, por lo que no es posible ahora entrar en su examen. Únicamente vamos a subrayar cuatro aspectos: la legitimación activa, el órgano jurisdiccional competente, los actos susceptibles de recurso, y la posibilidad de adoptar medidas cautelares.

A) En cuanto a la legitimación activa no hay ninguna especialidad, lo que implica que resultan aplicables los criterios establecidos en los artículos 19 y 20 de la LJCA, y que se traduce en que el recurrente debe tener un derecho o interés legítimo. Así lo muestra la práctica judicial existente. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha exigido la existencia de un interés legítimo de forma análoga a como sucede en otras materias administrativas, inadmitiendo un recurso contencioso-administrativo planteado por un colegio profesional contra la Instrucción de la JEC 4/2011, relativa a la interpretación del artículo 66 de la LOREG, por entender que en dicha Instrucción no se veía afectada la libertad de información ni el ejercicio profesional, por lo que los recurrentes no eran portadores de un interés legítimo, incumpliendo el requisito establecido en el artículo 19.1, en sus apartados *a)* y *b)* de la LJCA¹³.

También ha inadmitido el recurso de una formación política contra un acuerdo de la Junta Electoral Central consecuencia de una denuncia presentada por la recurrente, en el que la Junta no estimó procedente imponer una sanción a una autoridad. En ese supuesto la Sala invocó su doctrina que niega legitimación a los denunciantes para solicitar la imposición de sanciones. «porque el éxito de esa pretensión de la demanda no produciría, en principio, ningún efecto favorable en su esfera jurídica en el proceso ni tampoco en las actuaciones a las que se refiere la denuncia presentada, pues la eventual sanción que pudiera ser impuesta por sí sola no le originaría ventaja alguna ni le eliminaría ninguna carga o inconveniente»¹⁴.

B) Respecto al órgano jurisdiccional competente, la referida Ley 29/1998 atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la competencia para conocer las impugnaciones contra los actos de las Juntas Electorales de Zona (art. 8.5); a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia las relativas a actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas [art. 10.1.f)]; y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo los recursos deducidos contra los actos y disposiciones de la Junta Electoral Central [art. 12.3.a)].

C) Tiene particular interés recordar la reciente doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre los actos de las

¹³ STS 3.ª, Sección 7.ª, de 19-10-2009.

¹⁴ STS 3.ª, Sección 7.ª, de 6-5-2013.

Juntas Electorales susceptibles de recurso contencioso-administrativo, en concreto respecto a las consultas que resuelven en el marco de un procedimiento establecido por la legislación electoral. En concreto, la citada Sala ha sostenido que *aquellos acuerdos que se limiten a formular un criterio de aplicación o interpretación de determinados preceptos de la LOREG, en los que el efecto vinculante se despliegue sólo en los contornos de la Junta Electoral inferior que plantea la consulta, la eficacia externa sólo será predicable de los acuerdos que adopten esas Juntas Electorales que plantean la consulta en aplicación de la doctrina adoptada en la resolución de la Junta Electoral superior. La respuesta que de la Junta Electoral superior —en los casos examinados, la Junta Electoral Central— carece de virtualidad lesiva de los derechos fundamentales, sin que en consecuencia pueda entenderse como actividad administrativa impugnabile*. Lo que deberá ser objeto de impugnación es el acto que ejecuta el criterio manifestado en la consulta ante la Junta Electoral superior¹⁵.

D) Como sucede en todo proceso contencioso-administrativo, las partes pueden solicitar alguna de las medidas cautelares previstas en los artículos 129 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Entre ellas se encuentra la denominada medida «cautelarísima» prevista en el artículo 135, que permite al Juez o Tribunal, atendidas las circunstancias de especial urgencia que concurran en el caso, adoptar la medida sin oír a la parte contraria. De hecho, este instrumento ha sido reiteradamente utilizado por los representantes de algunas formaciones políticas respecto a decisiones de las Juntas Electorales relativas a la campaña electoral. Como es sabido, no existe un procedimiento de revisión judicial sumario y preferente en esta materia, por lo que esta medida supone un intento de suplir esa ausencia solicitando una decisión inmediata que suspenda o modifique las características de un acto de campaña electoral. Aun cuando por regla general la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha rechazado estas medidas, ha habido un supuesto en el que lo ha admitido e incluso adoptó como medida cautelar la pretensión principal de los recurrentes, consistente en la modificación del horario de un debate entre los candidatos previsto para el mismo día en que se adoptó la resolución. Dicha medida fue adoptada sin oír ni al medio televisivo ni a la Junta Electoral Central¹⁶.

Esta medida debe entenderse como excepcional, ya que de lo contrario puede convertirse en cauce preferente utilizado por candidatos y partidos, puesto que les permite alcanzar de forma rápida y sencilla su pretensión, sin contar con las alegaciones de la Junta Electoral Central y del medio¹⁷. Frente a ello

¹⁵ La doctrina fue recogida por primera vez en el Auto de 20 de mayo de 2011, en el recurso contencioso-administrativo 293/2011, y ha sido reiterada posteriormente por la Sentencia de 5 de diciembre de 2011, en el recurso 294/2011. En estos casos se trataba de consultas que determinadas Juntas Electorales Provinciales hicieron a la JEC sobre interpretación de la legislación electoral en relación con concentraciones y reuniones convocadas para el día de reflexión y el día de votación.

¹⁶ Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2008.

¹⁷ En ese sentido se pronuncia Pablo SANTOLAYA MACHETTI, para quien «el Tribunal Supremo debería ser extremadamente cauto» a la hora de adoptar estas medidas. Véase en *Procedimiento electoral*, ob. cit., pp. 42-43.

quizás fuera preferible que el legislador estableciese algún procedimiento judicial preferente y sumario, análogo a otros previstos en la LOREG.

3. Finalmente, debe advertirse que los actos de las Juntas Electorales también pueden ser objeto del recurso contencioso-administrativo especial para la protección de los derechos fundamentales regulado en los artículos 114 a 122 de la tantas veces reiterada Ley 29/1998. En estos supuestos, los recurrentes deberán invocar la vulneración de uno de los derechos fundamentales recogidos en el artículo 53.2 de la Constitución, y su tramitación se realiza por el procedimiento sumario y preferente previsto en dicha normativa. Como siempre sucede en este procedimiento, la Sala debe ceñirse al examen de la vulneración del derecho fundamental susceptible de amparo invocado por los recurrentes (art. 121.2).

III. LA IMPUGNACIÓN JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS EN MATERIA DE CENSO ELECTORAL

3.1. Las reclamaciones administrativas previas ante la Oficina del Censo Electoral

El Censo Electoral es el registro público permanente en el que se hace constar el resultado de la verificación de los requisitos para ser elector, mediante los procedimientos establecidos en los artículos 31 a 40 de la LOREG. Su formación corresponde a la Oficina del Censo Electoral, encuadrada en el Instituto Nacional de Estadística, pero que ejerce sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central (art. 29.1 de la LOREG).

Cabe recordar que el artículo 85.1 LOREG dispone que «*el derecho a votar se acredita por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas del censo...*». El cumplimiento de los requisitos para ser elector, por gozar del derecho de sufragio activo, implica la inclusión de esa persona en el censo electoral. El carácter inmediato en que debe resolverse cualquier problema que se suscite ante una Mesa electoral el día de celebración de la votación, unido a la ausencia de profesionalidad de quienes la componen, hacen imprescindible que esa compleja tarea de comprobación deba hacerse previamente y así las Mesas electorales tengan una labor más sencilla: comprobar tan sólo la inscripción del elector en las listas del censo electoral. Permite también resolver con carácter previo las omisiones o incorrecciones del censo —lo que sería imposible el mismo día de la votación— facilitando así la tutela judicial del derecho fundamental de participación política.

Para ello la LOREG ha previsto dos momentos en que cabe plantear reclamaciones ante la Oficina del Censo Electoral por inscripciones indebidas o incorrectas: una revisión que cabe considerar como ordinaria, con motivo de la actualización mensual que hace la citada Oficina con las altas, bajas y modificaciones que le comunican los Ayuntamientos y Consulados (art. 38 de la

LOREG); y otra revisión especial durante los períodos electorales, con el censo cerrado para cada proceso electoral (art. 39 de la LOREG).

2. Las reclamaciones que denominamos *ordinarias* son las que pueden realizarse por los interesados en cualquier momento antes de la convocatoria de un proceso electoral (momento en el que será aplicable el que denominamos procedimiento extraordinario).

A) Respecto a la legitimación para plantear estas reclamaciones, la LOREG distingue entre dos supuestos: el primero de carácter general, en el que no exige una legitimación específica. Por eso se ha afirmado de manera generalizada que se reconoce una legitimación universal en la materia¹⁸. No obstante, siendo esto cierto no hay que olvidar que cuando no está convocado un proceso electoral únicamente cada elector puede acceder a sus propios datos censales, lo que se traduce en la práctica en que sólo el elector puede reclamar respecto a su inscripción, a la denegación de la inscripción solicitada, o a los datos concretos con que se haya hecho. Ni el resto de ciudadanos ni las formaciones políticas pueden en este momento acceder a los datos concretos del censo, por lo que difícilmente pueden plantear una reclamación. Por eso, en este caso no se fija un plazo para plantear esta reclamación, sino que el interesado podrá hacerlo en cualquier momento.

B) Hay un segundo supuesto en el apartado 2 del artículo 38 de la LOREG, introducido por la Ley Orgánica 2/2011: los representantes de las candidaturas o de los partidos, federaciones y coaliciones pueden impugnar el censo de las circunscripciones que hubieren registrado un incremento de residentes significativo y no justificado que haya dado lugar a la comunicación a que se refiere el artículo 30.c) de la LOREG. La reclamación deberá plantearse dentro del plazo de cinco días siguientes al momento en que tuviere conocimiento de la referida comunicación. Esta comunicación es la que la Oficina del Censo Electoral traslada a la Junta Electoral Central mensualmente, con los resultados de los informes, inspecciones y expedientes que pudiera haber incoado referidos a modificaciones en el censo de las circunscripciones que hayan determinado una alteración del número de residentes significativa y no justificada.

La Junta Electoral Central ha fijado en su Instrucción 1/2011, de 24 de marzo, los criterios para que la Oficina del Censo Electoral pueda entender que se ha producido un incremento significativo y no justificado del Censo de un municipio. Se trata de un conjunto complejo de parámetros estadísticos aplicables a los municipios que tengan hasta 2.000 electores inscritos en el censo de residentes en España, que permiten establecer un sistema de alerta respecto a aquellos incrementos que superen las medias trimestrales o semestrales¹⁹.

¹⁸ SANTOLAYA MACHETTI, P., *Procedimiento y garantías electorales*, ob. cit., p. 63. En el mismo sentido, PASCUA MATEO, F., *El control de las elecciones*, ob. cit., p. 96.

¹⁹ Se recogen en el Anexo a la citada Instrucción de la JEC 1/2011.

Este nuevo procedimiento responde a los problemas producidos en pequeños municipios por los empadronamientos masivos y fraudulentos en las fechas cercanas a las elecciones locales. El problema se agudizó en las elecciones locales de 1999 dando lugar a la anulación de algunas elecciones, anulaciones que fueron revocadas por el Tribunal Constitucional, quien declaró la existencia de una laguna normativa que era preciso salvar mediante una regulación legal expresa de la materia²⁰. Debe tenerse en cuenta que en la medida en que el censo electoral contiene datos personales de los ciudadanos no es posible establecer un acceso público generalizado a los mismos. Por eso, la fórmula arbitrada no se refiere a los datos personales de los electores sino a las cifras de variación del censo en un municipio, de manera que si esa variación es significativa la Oficina del Censo Electoral debe llevar a cabo un examen de oficio de las causas de esa variación y con los resultados obtenidos realizar una comunicación mensual oficial a la Junta Electoral Central. Esa comunicación se publica además en la página web de la Oficina y permite que los representantes de las candidaturas en el último proceso electoral así como de las formaciones políticas puedan vigilar y, en su caso, instar a la Oficina del Censo Electoral a que lleve a cabo una verificación expresa de las inscripciones realizadas y proceda a rectificar aquellas que no se ajusten a la legalidad.

C) Estas reclamaciones pueden interponerse directamente ante las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral, o bien en los Ayuntamientos y Consulados, para que éstos los remitan a las citadas Delegaciones, las cuales deben resolver en el plazo de cinco días desde su recepción.

D) La resolución de las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral son susceptibles de recurso jurisdiccional, en los términos que veremos posteriormente. La particularidad es que no cabe recurso administrativo ante la Junta Electoral Central, pese a que ésta tiene la competencia de dirección y supervisión de la actuación de la Oficina del Censo Electoral en esta materia, aspecto este que no ha dejado de ser criticado por la doctrina²¹.

3. Tras la convocatoria de un proceso electoral se abre un *procedimiento especial de revisión del censo*, con la exposición al público en Ayuntamientos y Consulados, durante el plazo de ocho días, de las listas electorales vigentes para esa convocatoria electoral, exposición que puede realizarse por medios informáticos (art. 39.2 de la LOREG). Durante este plazo de la exposición

²⁰ SSTC 148 y 149/1999 referidas a los empadronamientos masivos y fraudulentos producidos en los municipios de Valdeconcha (Guadalajara) y Fontanilles (Gerona) con motivo de las elecciones municipales de 1999, que dieron lugar a que los Tribunales Superiores de Justicia de Castilla-La Mancha y Cataluña anularan las elecciones en dichas poblaciones. El Tribunal Constitucional, a su vez, anuló las sentencias dictadas en procesos contencioso-electorales pues aunque admitió el carácter fraudulento de los empadronamientos producidos, consideró que la vía procesal del contencioso-electoral no era el cauce legal adecuado, concluyendo que la LOREG no contenía un cauce legal para impugnar esas irregularidades.

²¹ Véase, por ejemplo, SANTOLAYA MACHETTI, P., *Procedimiento y garantías electorales*, ob. cit. p. 65.

pública de las listas electorales se abre también la posibilidad de presentar reclamaciones en similares términos a los vistos con anterioridad pero limitando los sujetos legitimados para ello.

A) Cualquier persona puede formular reclamación pero sólo sobre sus datos censales, no respecto de los datos de otro elector. En consecuencia, no hay en este punto diferencia sustancial de lo indicado en el apartado anterior, esta reclamación debe referirse a errores en su inscripción, sin que puedan considerarse como tales las inscripciones o las modificaciones de éstas realizadas con posterioridad a la fecha de vigencia del censo electoral, que se cierra el día primero del segundo mes anterior a la convocatoria (apartados 1 y 3 del art. 39 de la LOREG).

La Ley también atribuye legitimación para plantear reclamaciones en este período a los representantes de las candidaturas, pero excluye a los de las formaciones políticas, sin que parezca justificada esa diferencia. Habrá que entender, aunque no lo dice expresamente la LOREG, que deben ser los de las candidaturas presentadas en esa circunscripción (en otro caso no se entendería la eliminación de los partidos políticos en general como sujetos legitimados para plantearlas). Por otra parte, su reclamación sólo puede realizarse respecto de aquellas circunscripciones en las que en los seis meses anteriores hayan registrado un incremento de residentes significativo y no justificado que haya dado lugar a la comunicación a que se refiere el artículo 30.c) de la LOREG, y a la que nos hemos referido con anterioridad. Sólo respecto a esos municipios «sospechosos» se van a poder plantear estas reclamaciones.

B) La Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral debe resolver estas reclamaciones en el plazo de tres días, notificándolo a los reclamantes y ordenando las rectificaciones pertinentes, que habrán de ser expuestas al público el decimoséptimo día posterior a la convocatoria (art. 39.6 de la LOREG). Contra ellas puede interponerse recurso ante el Juez de lo Contencioso-Administrativo (art. 40 de la LOREG), en los términos que a continuación veremos.

3.2. Los recursos judiciales contra las resoluciones adoptadas por la Oficina del Censo Electoral

1. Como hemos indicado en el apartado anterior, las resoluciones que las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral adopten respecto a las reclamaciones de electores o representantes de candidaturas o de formaciones políticas relativas a inscripciones censales son susceptibles de recurso judicial. La LOREG no califica la naturaleza de estos recursos, y en el caso de las reclamaciones en período no electoral ni siquiera indica el órgano jurisdiccional ante el que cabe interponerlo. No obstante, en la actualidad resulta pacífico entender que se trata de un *recurso contencioso-administrativo*, si bien de *naturaleza especial* por la sumariedad y brevedad de los plazos para su resolución,

y que el órgano jurisdiccional competente es el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de la capital de la provincia perteneciente a la Delegación de la Oficina del Censo Electoral que apruebe la resolución impugnada. Hasta la reforma de la Ley Orgánica 2/2011, el artículo 40.1 de la LOREG atribuía la competencia para resolver los recursos en período electoral al Juez de Primera Instancia, no quedando claro qué órgano jurisdiccional debía resolver en los demás casos —aun cuando de forma generalizada la doctrina entendía que era la jurisdicción contencioso-administrativa la competente.

En la actualidad esa posible diferencia ha quedado zanjada y es la jurisdicción contencioso-administrativa la competente.

2. Respecto a la *legitimación activa* para plantear este recurso, la LOREG no indica nada de forma expresa. Por ello, a mi entender, esta legitimación debe entenderse que corresponde a los mismos sujetos a los que esta Ley confiere legitimación para plantear la reclamación administrativa previa ante las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral. Se trata, a mi juicio, de una redacción defectuosa pero que trasluce con claridad quiénes deben ser los interesados a efectos de la legitimación procesal activa.

No plantea dudas que el elector está legitimado para interponer este recurso cuando su objeto sea su propia inscripción censal. Además, los representantes de las candidaturas en la correspondiente circunscripción también estarán legitimados siempre que se refiera a las inscripciones censales en municipios que hayan tenido un incremento de residentes significativo y no justificado y que hayan dado lugar a la comunicación de la Oficina del Censo Electoral a la Junta Electoral Central prevista en el artículo 30.c) de la LOREG. Finalmente, en lo que se refiere a los representantes de partidos, federaciones o coaliciones, estarán legitimados para plantear el recurso respecto a las reclamaciones administrativas relativas a municipios que incurran en las mismas circunstancias de incremento significativo y no justificado de residentes, sin duda en los períodos no electorales y de forma más dudosa en la rectificación del censo en materia electoral. La duda se plantea porque no están legitimados para plantear la reclamación administrativa previa pero resulta difícil no considerarles interesados en los términos en los que se recoge en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, máxime ante la ausencia de regulación expresa en la LOREG²².

3. La *legitimación pasiva* corresponde a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral del municipio al que se refiera la inscripción censal.

4. El *órgano jurisdiccional competente* para resolver es el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de la capital de la provincia que constituye la sede de la Delegación de la Oficina del Censo Electoral autora de la resolución impugnada. Aunque respecto a los recursos en período no electoral la LOREG no diga nada, la naturaleza del acto recurrido —resolución de un órgano administrativo en el ejercicio de actuaciones sujetas al Derecho Administrativo—

²² En este mismo sentido lo sostiene PASCUA MATEO, F., en *El control de las elecciones*, ob. cit., pp. 125 y ss.

así como la rectificación del legislador en el artículo 40.1 de la LOREG para atribuir a estos órganos jurisdiccionales los recursos en período electoral, permiten sostener este criterio.

5. El *objeto* de estos recursos debe constituirlo la inscripción censal, o la denegación de ésta, o la rectificación de los datos personales del elector. Como hemos indicado antes, la pretensión procesal viene acotada por la Ley Electoral respecto al sujeto legitimado para plantearla: si es un ciudadano sólo puede referirse a su propia inscripción censal. Si se trata de representantes de candidaturas o formaciones políticas, su petición debe ceñirse a un municipio que haya tenido un incremento significativo e injustificado de residentes, y que haya dado lugar a la comunicación administrativa prevista en el artículo 30.c) de la LOREG.

6. El recurso planteado fuera de los períodos electorales debe tramitarse por el *procedimiento preferente y sumario* previsto en el artículo 53.2 de la Constitución (art. 38.4 de la LOREG). Esto significa que debe plantearlo directamente ante el Juez de lo Contencioso-Administrativo según los plazos y el procedimiento regulado en los artículos 114 a 121 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En consecuencia el plazo será de diez días y su tramitación deberá realizarse de forma sumaria y preferente, en los términos establecidos en esos preceptos. La sentencia adoptada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo es susceptible de recurso de apelación en un solo efecto (art. 121.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

En cuanto al recurso interpuesto, durante el período electoral, la LOREG establece plazos más perentorios: debe plantearse ante el Juez de lo Contencioso-Administrativo en el plazo de cinco días a partir de la notificación de la decisión de la Oficina del Censo Electoral que resuelva la reclamación previa, y la sentencia habrá de dictarse en el plazo de cinco días, agotando la vía judicial (art. 40 de la LOREG).

3.3. Recurso de amparo constitucional

Aunque nada dice la LOREG, en la medida en que el derecho fundamental de sufragio activo (art. 23.1 CE) es susceptible de recurso de amparo constitucional (art. 53.2 CE), contra la sentencia del órgano jurisdiccional —el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo o la Sala del Tribunal Superior de Justicia (de resolución del recurso de apelación fuera de los períodos electorales)— que agote la vía judicial podrá dar lugar a ese recurso de amparo, como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional²³. No hay ninguna particula-

²³ Lo hizo en la Sentencia 154/1988, en la que se indica que «resulta perfectamente congruente con la protección especial que la CE dispensa al derecho fundamental proclamado en su artículo 23.1, que el artículo 38.4 LO 5/1985, de 19 de junio, disponga la aplicación del procedimiento preferente y sumario previsto en el artículo 53.2 CE a los recursos jurisdiccionales que se deduzcan frente a las decisiones de la Oficina del Censo Electoral, fuera del período electoral, en materia de

riedad en esta materia ya que es aplicable el régimen jurídico ordinario de estos recursos.

IV. LOS RECURSOS JUDICIALES EN MATERIA DE CANDIDATURAS

La importancia del acto de proclamación de candidaturas —puesto que está en juego el derecho fundamental de sufragio pasivo (art. 23.1 CE)— ha llevado a que la Ley electoral establezca un proceso de revisión judicial preferente y sumario (art. 49 LOREG), aplicable a todas las elecciones, incluidas las autonómicas, conforme a la Disposición Adicional Primera de la LOREG.

En efecto, una vez proclamadas las candidaturas electorales por las Juntas Electorales competentes en función de cada proceso electoral cabe plantear contra esa proclamación un recurso jurisdiccional, tanto para reclamar la validez de candidaturas indebidamente no proclamadas cuanto para pedir la exclusión de las proclamadas que puedan adolecer de vicios. La resolución del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo es firme pero susceptible de recurso de amparo electoral. A uno y otro nos referiremos a continuación. Pero antes conviene dejar claro una *cuestión previa*: que no cabe interponer recurso administrativo alguno en esta materia ante las Juntas Electorales²⁴; sólo cabe el recurso jurisdiccional que seguidamente examinamos.

4.1. El recurso contencioso-administrativo especial

1. La LOREG se limita a establecer «un recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo», con una tramitación simplificada y abreviada (art. 49.1). A diferencia de lo que algún relevante sector doctrinal entiende respecto al recurso contencioso-electoral (art. 109 ss. LOREG)²⁵, en este caso parece más adecuado sostener que estamos ante un *recurso contencioso-administrativo especial*: no sólo por las expresas referencias en la Ley reguladora de esta jurisdicción²⁶, sino porque su objeto es el control de la legalidad de las

listas, y que quepa también, por la vía configurada en el artículo 43 LOTC, recurso de amparo frente a una exclusión indebida en las mencionadas listas, del mismo modo que respecto al sufragio pasivo aparece expresamente previsto en el artículo 49 de aquella Ley Orgánica» (STC 154/1988, de 21 de julio).

²⁴ En numerosas ocasiones la JEC ha reiterado que ésta es la solución dada por la Ley electoral (véanse por ejemplo los Acuerdos de 17 de mayo de 1995 y de 23 de febrero de 2000).

²⁵ Así lo sostiene Ramón Entrena Cuesta, para quien el recurso contencioso electoral a pesar de la apariencia y de la atribución de la competencia a órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, la naturaleza del recurso contencioso-electoral, y del proceso que inicia, es distinta de la contencioso-administrativa. Cfr. ENTRENA CUESTA, R., *Garantías administrativas y jurisdiccionales del proceso electoral*, en la obra colectiva Elecciones Locales, Madrid, INAP, 1998. pp. 187 y ss.

²⁶ El artículo 1.3.c) de la LJCA atribuye a esta jurisdicción el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de la Administración electoral; y el artículo 8.4 de

candidaturas, incluidos todos los requisitos legales de éstas. A diferencia del contencioso-electoral, la pretensión se puede reducir a impedir el uso de una denominación o de unas siglas, o a exigir el cumplimiento de requisitos formales concretos.

Por ello, resultan aplicables la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa —en lo no previsto por la LOREG— y las demás garantías constitucionales establecidas en el art. 24 CE²⁷.

Sobre la relevancia de este recurso tiene interés recordar que el Tribunal Constitucional ha sostenido que «la inactividad en este momento supone un indudable aquietamiento», esto es, que el no haber hecho uso de este recurso judicial en este momento puede llevar a que resulte extemporáneo su planteamiento sobre la base del recurso contencioso electoral contemplado en los artículos 108 ss. de la LOREG, concebido para impugnar la proclamación de candidatos electos, y no de candidaturas²⁸.

2. La LOREG limita la *legitimación activa* a los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada y a los candidatos excluidos (art. 49.1 LOREG). No pueden plantearlo ni los candidatos proclamados ni los representantes de los partidos, federaciones o coaliciones que se presenten a las elecciones, salvo que a su vez coincidan con la condición de representantes de candidaturas. No parece que estén legitimados los representantes de candidaturas proclamadas en otras circunscripciones²⁹.

3. Respecto a la *postulación procesal*, la Junta Electoral Central tiene declarado que es necesario proceder al nombramiento de Procurador y Abogado para ejercitar los recursos previstos en el artículo 49 LOREG, si bien, dado lo perentorio de los plazos y el interés público que el proceso electoral implica, no cabe proceder a su designación de oficio³⁰. No obstante, el artículo 23 de la LJCA permite que en actuaciones ante órganos unipersonales —como sucede en el presente caso— la representación y defensa puede ser ejercida por Abogado.

4. No hay una *Administración demandada*. La Junta Electoral encargada de la proclamación de las candidaturas (la de Zona en las elecciones locales, la Central en las europeas y la Provincial o Autonómica en las demás) debe limitarse a remitir el expediente.

idéntico cuerpo legal, a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocer «las impugnaciones en materia de proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las Juntas Electorales, en los términos previstos en la legislación electoral».

²⁷ La STC 85/1987, de 29 de mayo, subraya la necesidad de emplazamiento a quienes puedan verse afectados por la resolución.

²⁸ STC 170/1991, de 19 de julio.

²⁹ A diferencia de lo previsto en el artículo 110 de la LOREG para el recurso contencioso-electoral (al exigir la concurrencia en la circunscripción), nada se dice respecto a este recurso en el artículo 49.1. Hay alguna resolución judicial, como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia de 18 de mayo de 1987, que exige la concurrencia en el distrito electoral pues de interpretarse de forma más amplia «podría llevar a una nihilización del proceso electoral».

³⁰ Acuerdo de la JEC de 3 de mayo de 1999.

5. El *órgano jurisdiccional competente* es el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (art. 49.1 de la LOREG). Hasta su constitución la competencia fue ejercida por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

En alguna elección al Parlamento Europeo se ha interpuesto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que lo ha admitido a trámite sobre la base de que es el órgano competente para resolver los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de la Junta Electoral Central [art. 12.3.a) de la LJCA], y que esta Junta es quien proclama los candidatos en esas elecciones³¹. No obstante, aun cuando parecería más coherente que la competencia fuera del Tribunal Supremo, al ser la Junta Electoral Central un órgano de ámbito nacional, el legislador ha optado por lo contrario y en consecuencia debe prevalecer el criterio específico de la LOREG en esta materia frente a la cláusula general de atribución de competencias de la Ley Jurisdiccional, como se ha impuesto en la práctica.

6. El *objeto* del recurso debe limitarse a dos posibles pretensiones procesales:

- Requerir la proclamación de un candidato, de una candidatura, o de algún elemento de ésta (denominación, siglas, símbolos, etc...), indebidamente excluidos a juicio del demandante.
- La revocación de la proclamación de un candidato o de una candidatura, o de algún elemento de ésta (denominación, siglas, símbolos, etc...).

Queda excluida la denuncia de cualquier irregularidad ajena a la composición y presentación en tiempo y forma legales de las candidaturas (como por ejemplo la regularidad estatutaria en el procedimiento de nombramiento de un representante general). Así lo ha declarado el máximo intérprete de nuestra Constitución: «El objeto de tales impugnaciones sobre la proclamación de candidaturas ante la jurisdicción contencioso-administrativa lo constituyen los defectos o irregularidades que presenten dichas candidaturas y no puede aceptarse que su ámbito se extiende a cualquier irregularidad ajena a la propia composición y presentación en tiempo y forma legales de las mismas»³².

7. El recurso *debe interponerse ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo competente*, en el plazo de 2 días desde la fecha de publicación de las candidaturas proclamadas en el Boletín Oficial correspondiente

³¹ Se trata del recurso 260/2009, que dio lugar a la Sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de mayo de 2009, que desestimó el recurso interpuesto por el Partido «Ciudadanos Agobiados y Cabreados» contra la denegación de la proclamación de su candidatura al Parlamento Europeo, por la Junta Electoral Central en las elecciones celebradas ese año.

³² STC 68/1987, 21 de mayo. Por eso el Tribunal Constitucional ha aclarado que «no puede ser objeto del recurso de amparo electoral el requerimiento de una Junta Electoral a una candidatura para que la documentación electoral presentada en bable/asturiano se presente en castellano, cuando dicha candidatura ha sido proclamada, y no es dicho acuerdo de proclamación el objeto del recurso; el derecho pretendido por el recurrente debe encauzarse por el procedimiento de amparo constitucional ordinario» (STC 49/2000, de 24 de febrero).

(art. 49.2 LOREG). Debe hacerse en la Secretaría del Juzgado o en la oficina del servicio de registro central. En alguna ocasión se ha admitido tanto la presentación en el Juzgado de Guardia como ante la Junta Electoral que adoptó el acto de proclamación³³. No obstante, tras la aprobación de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), aplicable supletoriamente en este punto (conforme a la Disposición Final Primera de la LJCA), no es admisible la presentación en el Juzgado de Guardia de escritos ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 135.2 de la LEC), como tiene declarado la jurisprudencia³⁴.

El *dies a quo* del plazo es la fecha de publicación de la proclamación de la candidatura, esto es el vigésimo octavo día posterior a la convocatoria (art. 47.5 de la LOREG), con independencia de la fecha en que se le haya notificado al interesado (art. 49.2 de la LOREG). Respecto al *dies ad quem*, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 135.1 de la LEC, esto es, la posibilidad de que el recurso puede presentarse hasta las quince horas del día siguiente al que venza el plazo de dos días, si bien la fugacidad de los plazos con que debe resolver el órgano jurisdiccional hace dudosa su compatibilidad con la regulación de la LOREG.

8. El *escrito de interposición* del recurso debe acompañarse de las alegaciones y de los elementos de prueba que se deseen aportar (art. 49.1 LOREG). Interpuesto el recurso, el Juzgado deberá emplazar a los candidatos y representantes de candidaturas que puedan verse afectados por la futura resolución, para que presenten alegaciones, como exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional³⁵. El plazo, sin embargo, no podrá ser superior a un día, para cumplir el plazo legal para dictar la resolución judicial.

9. La *resolución judicial* «habrá de dictarse en el plazo de 2 días desde la interposición del recurso» (art. 49.3 LOREG). La sentencia, o el auto, tiene «carácter firme e inapelable» (art. 49.3 LOREG). Sólo es susceptible de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, si cumple los requisitos propios de éste, como veremos después.

³³ SSAT de Barcelona n.º 258, 259 y 260, de 22 de mayo de 1987.

³⁴ Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2002 y de 1 de febrero de 2005. Para mayor detalle, véase ARANGUREN PÉREZ, I. y GONZÁLEZ RIVAS, J. J., *Comentarios a la LJCA*, 2.ª ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2008, pp. 1279-1281.

³⁵ El Alto Tribunal ha recordado el deber *ex* artículo 24.1 CE de los órganos judiciales de emplazar personalmente en el proceso a quienes pudieran ostentar un legítimo interés en el mantenimiento del acto impugnado: «Este deber también pesa sobre los órganos judiciales llamados a resolver el especial proceso contencioso-electoral pues, aunque este proceso se singulariza por una tramitación concentrada y abreviada “ello no podría justificar nunca la omisión de trámite de tanta relevancia para su regularidad constitucional como es el debido llamamiento al procedimiento de quienes, por la impugnación, ven directamente comprometido su derecho de sufragio pasivo» (SSTC 96, 97 y 98/2007, de 8 de mayo; 99, 100, 101, 102, 103 y 104/2007, de 9 de mayo; 105, 106, 107, 108, 111, 113, 114 y 115/2007, de 10 de mayo).

4.2. Las especialidades introducidas por la Ley Orgánica 6/2002 en relación a partidos políticos ilegalizados

La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, modificó este procedimiento en relación a las candidaturas que continúen o sucedan a partidos políticos disueltos o suspendidos. Hasta la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2011, este procedimiento sólo era aplicable a las agrupaciones electores, lo que obligó a utilizar el procedimiento incidental de ejecución de la sentencia que ilegalizaba una formación cuando se trataba de partidos, federaciones o coaliciones electorales³⁶. A partir de la reforma de 2011 ya resulta aplicable a estas formaciones. Las modificaciones se recogen en el nuevo apartado 5 del artículo 49 LOREG, con la redacción nuevamente modificada por la Ley Orgánica 3/2011, y son las siguientes:

1. En lugar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, corresponderá resolver a la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 LOPJ³⁷, esto es, la misma a quien compete decidir la ilegalidad de un partido político.
2. Además de los legitimados ordinariamente para interponer este recurso —es decir, los candidatos excluidos y los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada (art. 49.1 LOREG)— también lo están quienes pueden solicitar la ilegalidad de un partido político: el Gobierno y el Ministerio Fiscal.

En consecuencia, si una Junta Electoral proclama indebidamente la candidatura de un partido, federación, coalición o agrupación de electores, por estar incurso en este motivo —o a la inversa, deniega la proclamación de una candidatura por este motivo, deberá resolver la citada Sala especial del Tribunal Supremo, a instancia tanto de candidatos o representantes de candidaturas como del Gobierno o del Ministerio Fiscal. La resolución judicial es susceptible, como todas las que se dictan en materia de candidaturas, del recurso de amparo electoral ante el Tribunal Constitucional previsto en el artículo 49.4 LOREG, y al que nos referiremos a continuación.

Este procedimiento ha dado lugar a una copiosa jurisprudencia, tanto de la Sala del 61 del Tribunal Supremo³⁸, como del Tribunal Constitucional³⁹,

³⁶ Véanse, por ejemplo, los Autos de la Sala del 61 de 5 y de 22 de mayo de 2007, de 22 de septiembre y de 22 de diciembre de 2008, de 16 de mayo de 2009; y las posteriores Sentencias del Tribunal Constitucional 43/2009 y 138/2012.

³⁷ La Sala especial del Tribunal prevista en el artículo 61 LOPJ está formada por el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada Sala. Esta Sala especial es la competente para declarar la ilegalidad de un partido político y su consecuente disolución (art. 11 de la Ley Orgánica 6/2002).

³⁸ Véanse, por ejemplo, entre las más recientes, las Sentencias de la Sala del 61 de 5 de mayo de 2007 y las de 1 y 2 de mayo de 2011.

³⁹ Véanse las SSTC 176/2003, 68/2005, 110 y 112/2007, 44/2009, 61 y 62/2011, y 128/2012. Sobre este asunto puede verse PÉREZ MONEO, A., *La disolución de los partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007, 300 pp.

siempre en relación con diferentes formaciones del entorno político de la ETA (Herri Batasuna, Batasuna, Euskal Herritarrok, ANV, Bildu, Sortu), en términos que no podemos tratar ahora.

4.3. El recurso de amparo electoral

1. Contra las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo sólo cabe recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 49.3 LOREG), que está sujeto a los requisitos generales del recurso de amparo. La LOREG se limita a establecer:

- Que se entienden agotados los recursos judiciales [art. 44.1.a) LOTC].
- Que el amparo debe solicitarse en el plazo de dos días desde la notificación de la resolución judicial, y el Tribunal Constitucional deberá resolver en los tres días siguientes (art. 49.4 LOREG).

El Tribunal Constitucional ha caracterizado este proceso con las notas de «celeridad, perentoriedad, preclusión de plazos y concentración de las fases de alegaciones y prueba» (STC 68/2005).

2. El Acuerdo de 20 de enero de 2000 del Pleno del Tribunal Constitucional establece en su artículo 2 las *normas específicas* sobre tramitación de este recurso, en los siguientes términos:

La demanda de amparo, acompañada de tantas copias como partes hubiera habido en el proceso anterior y una más para el Ministerio Fiscal, podrá presentarse en el Registro General del Tribunal Constitucional o en la sede del Juzgado o Tribunal cuya resolución hubiese agotado la vía judicial. En este último caso, el órgano judicial la remitirá inmediatamente al Tribunal Constitucional en el plazo máximo de un día, acompañándola de las correspondientes actuaciones, tanto las judiciales como las seguidas ante la Administración electoral, que, para el caso de no obrar en su poder, serán previamente requeridas con carácter urgente.

Al mismo tiempo, se dará traslado de la demanda a las demás partes intervinientes en el procedimiento previo, para que en el plazo de dos días puedan personarse, mediante Procurador habilitado, ante el Tribunal Constitucional y formular las alegaciones que estimen convenientes a su derecho.

El mismo día del recibimiento del recurso en el Tribunal Constitucional se dará vista del mismo al Ministerio Fiscal para que, en el plazo de un día, pueda efectuar las alegaciones que estime procedentes.

El Tribunal Constitucional resolverá, sin más trámite, en el plazo de tres días, una vez deducidas las alegaciones a que se refieren los apartados anteriores o transcurridos los plazos correspondientes.

3. Sobre este recurso el Tribunal Constitucional ha sostenido reiteradamente que «el recurso de amparo previsto en el artículo 49.4 LOREG no muestra otra especialidad que la del plazo establecido para su interposición,

de tal modo que en todo lo demás rigen las reglas generales que ordenan, en la LOTC, la interposición, tramitación y modo de resolución de este recurso constitucional»⁴⁰. Deben por ello cumplirse los presupuestos y requisitos de este tipo de recursos: «la LOREG, al prever una modalidad específica del recurso de amparo contra actos atinentes a la proclamación de candidaturas electorales, no ha alterado ni podía alterar la naturaleza de un recurso que no es disponible para el legislador»⁴¹. «Las eventuales irregularidades cometidas en la proclamación de candidaturas y su subsanación admitida como tal por la Administración Electoral o, en su caso, por la jurisdicción contencioso-administrativa, no pueden fundamentar por sí mismas un recurso de amparo electoral» Y ello porque «tal recurso ha de dirigirse contra presuntas vulneraciones de derechos constitucionales de que sean titulares los recurrentes; derechos que habrán de estar englobados en el conjunto que delimita el artículo 23.2 CE»⁴².

De igual manera, resultan aplicables los requisitos de invocación del derecho susceptible de amparo invocado en la demanda⁴³, de postulación procesal⁴⁴, etc. Sin embargo, ha admitido una mayor flexibilidad por la premura de los plazos en casos como no presentar copia de la resolución recurrida⁴⁵, en la invocación de la vulneración del derecho fundamental⁴⁶, o en la subsanación de defectos en la postulación procesal⁴⁷.

4. Particular interés tiene el nuevo requisito de admisión de los recursos de amparo introducido por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, consistente en que «el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su *especial trascendencia constitucional*, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales» [art. 22.1.b) de la LOTC].

Este requisito, como es sabido, ha conducido a restringir de forma muy estricta los cauces de admisión del recurso de amparo. No obstante, esta limitación resulta menos drástica para los amparos electorales, en la medida en que es la propia LOREG la que reconoce su admisibilidad, como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en la STC 155/2009, de 25 de junio. En dicha resolución, el Alto Tribunal ha enumerado a modo de ejemplo diferentes supuestos de posible «especial trascendencia constitucional», y entre ellos, en el apartado g) tienen acomodo los amparos electorales, al incluir que el asunto «*tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electores o parlamentarios*»⁴⁸.

⁴⁰ STC 63/1987, de 20 de mayo.

⁴¹ SSTC 71/1986, de 31 de mayo, y 74/1986, 3 de junio.

⁴² STC 70/1987, de 23 de mayo.

⁴³ SSTC 70/1987, de 23 de mayo; 71/1987, de 23 de mayo; 108/1991, de 13 de mayo.

⁴⁴ SSTC 167/1989 y 169/1989, de 16 de octubre.

⁴⁵ STC 81/1987, de 27 de mayo.

⁴⁶ STC 160/1989, de 10 de octubre.

⁴⁷ SSTC 167/1989 y 169/1989, de 16 de octubre.

⁴⁸ STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2.

Así se ha entendido desde entonces en diversos procesos electorales⁴⁹. Esto no quiere decir que el recurrente no deba en su demanda justificar la especial trascendencia constitucional, pero el cauce de admisibilidad es mucho más amplio y flexible. Previsiblemente, sólo aquellas irregularidades de escasa relevancia, que no afecten a la proclamación o denegación de una candidatura —por denunciarse irregularidades de escasa relevancia que no den lugar a la denegación de la candidatura— y que, en consecuencia, no permitan apreciar que sean constitutivas de lesión del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 CE, conducirán a declarar la inadmisibilidad por este motivo.

5. La tramitación que ha planteado mayores problemas ha sido la prevista en los arts. 49.5 y 44.4 de la LOREG, en relación con *formaciones políticas ilegalizadas o disueltas*. El Tribunal Constitucional ha reiterado:

«que no puede desconocer la dificultad de insertar el complejo supuesto contemplado en el artículo 44.4 LOREG en el proceso contencioso-electoral que regula su artículo 49, caracterizado por las notas de celeridad, perentoriedad, preclusión de plazos y concentración de las fases de alegaciones y prueba, notas que han de considerarse constitucionalmente necesarias y proporcionadas en cuanto responden a la finalidad razonable de que el proceso electoral se desarrolle efectivamente en el plazo legalmente establecido. Ahora bien, ante la aludida complejidad del supuesto contemplado en el artículo 44.4 LOREG, en el que se trata de dilucidar si la candidatura o candidaturas presentadas por una o varias agrupaciones electorales vienen de hecho a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido, sería deseable un especial esfuerzo por parte del legislador en orden a lograr un mejor acomodo procesal para este tipo de supuestos» (STC 68/2005).

No obstante, el Alto Tribunal ha rechazado el reproche indirecto de inconstitucionalidad contra el referido precepto legal formulado por diversas agrupaciones electorales:

«pues al haber optado nuestro ordenamiento jurídico por el control jurisdiccional de los actos de proclamación de candidaturas y candidatos es inexcusable articular dicha revisión jurisdiccional con arreglo a las notas características de celeridad y perentoriedad, a fin de no malograr el curso del propio procedimiento electoral, sin que pueda olvidarse, por lo demás, que la intervención del Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo electoral, aporta un nuevo cauce para una garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales, entre los que se encuentran los derechos a la tutela judicial efectiva y al proceso debido (...), la peculiaridad del amparo electoral en los supuestos del artículo 49.4 LOREG, en los que la singularidad de la cuestión planteada ha de conducir a una flexibilidad de los límites propios del recurso de amparo a la vista de la brevedad de los plazos del proceso previo, brevedad exigida por los fines del proceso electoral global⁵⁰».

⁴⁹ Por ejemplo, las SSTC 162 y 163/2011, entre otras.

⁵⁰ STC 85/2003, de 8 de mayo.

El carácter singular del recurso regulado en el artículo 49 LOREG y la perentoriedad de sus plazos, no es óbice para que el Tribunal recuerde que

«aunque el citado precepto no configura un específico trámite de alegaciones para que los afectados o interesados puedan oponerse a las pretensiones ejercitables en el recurso, los principios procesales de contradicción y de igualdad de armas procesal exigen que se confiera un trámite que permita a los interesados (en este caso a las agrupaciones electorales cuyas candidaturas han sido proclamadas) efectuar las alegaciones que se consideren oportunas, y a ella se acompañen los elementos probatorios en que se funde su derecho⁵¹».

V. EL RECURSO CONTENCIOSO-ELECTORAL

1. El recurso contencioso-electoral constituye el principal instrumento de garantía de los candidatos y de las formaciones políticas concurrentes a un proceso electoral frente a las posibles irregularidades en el procedimiento de votación, escrutinio y proclamación de electos. Por ello, se ha podido afirmar que «constituye el núcleo de las garantías judiciales del procedimiento electoral y el instrumento que de manera más eficaz viene a dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de someter al control judicial la validez de las elecciones —en los términos que establezca la ley electoral— y la legalidad de la actuación administrativa, así como su sometimiento a los fines que la justifican» (arts. 70.2 y 106.1 CE, respectivamente)⁵².

No obstante este carácter general, debe tenerse en cuenta que la pretensión procesal en este proceso debe ceñirse a las irregularidades producidas en la votación y el escrutinio electorales, sin que puedan alegarse otras irregularidades que tengan un cauce procesal específico de garantía, como sucede con las relativas a la inscripción censal o a la proclamación de candidaturas. El Tribunal Constitucional ha declarado de forma nítida que quien quiera impugnar la proclamación de candidaturas que pudieran adolecer de irregularidades ha de utilizar el procedimiento específico que la LOREG establece en su artículo 49. «La inactividad en dicho momento supone un indudable aquietamiento». El no haber hecho uso de este recurso judicial en su momento lleva a que resulte extemporáneo su planteamiento sobre la base del recurso contemplado en el artículo 108 y siguientes LOREG, concebido para impugnar la proclamación de candidatos ya electos, y no de candidaturas⁵³.

Lo mismo sucede con las irregularidades en materia censal, que por regla general deben encauzarse por los procedimientos específicos previstos en la

⁵¹ SSTC 85/2003, de 8 de mayo, y 68/2005, de 31 de marzo.

⁵² Así lo afirma FABIO PASCUA MATEO, en *El control de las elecciones*, ob. cit., pp. 128-129. En dicha obra sintetiza los antecedentes históricos del control judicial de los procesos electorales (véanse pp. 129 a 132).

⁵³ STC 170/1991, de 19 de julio, FJ único.

LOREG y a los que nos hemos referido con anterioridad. El proceso contencioso-electoral, en opinión del Tribunal Constitucional, debe ceñirse a las hipotéticas irregularidades invalidantes producidas en el procedimiento electoral, sin que puedan incluirse en ellas las relativas a la formación o rectificación del Censo electoral, que tienen unos cauces legales específicos de control. Cabría la anulación de la elección si hubieran participado en ella electores no incluidos en las listas; pero no se puede ir más allá⁵⁴.

2. La naturaleza jurídica del proceso que inicia un recurso contencioso-electoral ha dado lugar a opiniones diversas. El insigne maestro del Derecho Electoral, Ramón Entrena Cuesta, ha defendido que el recurso contencioso electoral, a pesar de la apariencia y de la atribución de la competencia a órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, su naturaleza es distinta de la contencioso administrativa por diversos argumentos: legitimación activa restringida a los sujetos previstos en la LOREG (frente a otros titulares de interés legítimo); no hay Administración demandada (la Junta competente se limita a emitir un informe, y el Ministerio Fiscal puede formular alegaciones, pero ni una ni otro contestan la demanda); otras especialidades procedimentales, y sobre todo, un objeto específico: la pretensión procesal es el restablecimiento del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), pretensión de Derecho constitucional diferente de las pretensiones de actos sometidos al Derecho administrativo propio de esa jurisdicción⁵⁵.

Otros autores consideran que es un recurso contencioso-administrativo especial, por la naturaleza administrativa de la organización electoral y por compartir los principios generales y las normas reguladoras, que le son aplicables supletoriamente⁵⁶.

En mi opinión, ambas posturas no son incompatibles, puesto que las especialidades del recurso contencioso-administrativo contienen las características del recurso de Derecho constitucional a que hace referencia Entrena Cuesta. Pero me parece que esta última calificación explica mejor la peculiar naturaleza del recurso derivada de la inexistencia de administración demandada, la formulación de alegaciones de todos los interesados de forma análoga a como

⁵⁴ SSTC 148 y 149/1999, de 4 de agosto de 1999. Ambas se refirieron a dos casos de «empadronamientos fraudulentos de conveniencia» en las elecciones municipales celebradas en junio de 1999, en los municipios de Valdeconcha (Guadalajara) y Fontanilles (Girona). Las referidas SSTC anulaban las resoluciones judiciales que habían ordenado repetir las elecciones por este motivo. El Tribunal suscribió las críticas a las irregularidades producidas en el censo, pero disintió de sus consecuencias: la inviabilidad de los dos cauces teóricos existentes en ese momento para que un partido político pudiera impugnar la formación del Censo electoral, le llevaron a reconocer que en ese momento no existía en la LOREG un cauce legal idóneo, que no puede ser sustituido por el recurso contencioso-electoral. Ese cauce ha sido regulado ya con la modificación realizada mediante la Ley Orgánica 2/2011, en los términos que vimos en apartados anteriores.

⁵⁵ Cfr. ENTRENA CUESTA, R., *Garantías administrativas y jurisdiccionales del proceso electoral*, en la obra colectiva «Elecciones Locales», INAP, Madrid, 1998, pp. 187 y ss.

⁵⁶ Han sostenido este criterio GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El recurso contencioso-electoral*, RDA, 1977, n.º 12, pp. 17 y ss.; y ROUANET, J. y ÁLVAREZ-CIENFUEGOS, «El recurso contencioso electoral», Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1983, y PASCUA MATEO, F., *El control de las elecciones*, ob. cit., pp. 133-134.

se establece en el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, o la aplicación supletoria de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sólo en la medida en que sea compatible con la regulación que hace la legislación electoral (art. 116.2 de la LOREG).

En todo caso, estos procesos se caracterizan por tener el carácter de urgentes y por gozar de preferencia absoluta en la sustanciación y fallo ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo competentes (art. 116.1 de la LOREG). Tiene carácter gratuito pero procederá la condena en costas a la parte o partes que hayan mantenido posiciones infundadas, salvo que circunstancias excepcionales, valoradas en la resolución que se dicte, motiven que no se impongan (art. 117 de la LOREG).

3. La reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/1991 introdujo un recurso administrativo previo ante la Junta Electoral Central que cabe considerar como presupuesto para poder interponer el recurso contencioso-electoral. Está regulado en los apartados 3 y 4 del artículo 108 de la LOREG. Se trata del recurso que pueden plantear los representantes y apoderados de las candidaturas ante la Junta Electoral Central en el plazo de un día desde que la Junta Electoral encargada del escrutinio resuelva las reclamaciones y protestas que se hayan podido presentar en relación con el escrutinio general, en los términos previstos en el artículo 108.2 de la LOREG.

Este recurso administrativo debe presentarse ante la Junta Electoral competente en el escrutinio general, la cual deberá remitirlo con el expediente y con su informe al día siguiente a la Junta Electoral Central, notificando a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción y emplazándoles para que puedan comparecer ante la Junta Electoral Central dentro del día siguiente.

La Junta Electoral Central, previa audiencia a las partes por plazo no superior a dos días debe resolver el recurso dentro del día siguiente, dando traslado a las Juntas Electorales competentes para que efectúen la proclamación de electos.

Debe advertirse que la resolución de la Junta Electoral Central se inserta como una fase más del procedimiento de proclamación de electos, sin que resulte recurrible puesto que el recurso contencioso-electoral debe tener por objeto el acto de proclamación o denegación de una candidatura, no la resolución de la Junta Electoral Central previa a esa proclamación. No obstante, no resultará admisible el recurso contencioso-electoral si el asunto no se ha planteado previamente ante la Junta Electoral Central, como ha reiterado la jurisprudencia en la materia⁵⁷.

Este procedimiento sólo es aplicable supletoriamente a las elecciones autonómicas, al no estar incluidos los apartados 2 y 3 del artículo 108 en la relación del apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la LOREG. Por eso, sólo será precisa esta revisión administrativa previa si la ley electoral autonó-

⁵⁷ Véanse las SSTC 157/1991, de 15 y 19 de julio; 115/1995, de 10 de julio. Esta doctrina se matiza en la STC 146/1999, de 27 de julio.

mica no la excluye⁵⁸, o si, no indicando nada, su aplicación hiciera inviable la constitución de la Cámara⁵⁹.

No resulta tampoco aplicable a las elecciones al Parlamento Europeo, en la medida en que los plazos y trámites previstos en la LOREG para el escrutinio general y la proclamación de electos lo impiden⁶⁰.

4. Los sujetos legitimados para interponer el recurso contencioso-electoral son: los candidatos proclamados; las personas a las que se haya denegado la proclamación; los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción; y los partidos, asociaciones, federaciones y coaliciones que hayan presentado candidaturas en la circunscripción (art. 110 de la LOREG). Se trata de una legitimación reconocida de forma muy amplia, de la que únicamente el término «asociación» ha dejado de tener sentido, al reproducir defectuosamente este término del Real Decreto-ley 20/1977, que constituye el antecedente legislativo de la LOREG.

Aun cuando con anterioridad a la aprobación de la LOREG se plantearon dudas sobre si se exigía para interponer este recurso la postulación procesal establecida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁶¹, esa duda ha quedado resuelta con la remisión que hace el artículo 116.2 de la LOREG a la citada Ley Procesal. Ello no impide que, dado que el recurso se interpone ante una Junta Electoral, dicho requisito pueda subsanarse al personarse ante la Sala⁶².

5. No hay Administración demandada, puesto que la Junta Electoral competente para la proclamación de electos se limita a remitir el expediente electoral y un informe en el que debe consignar cuanto estime procedente como fundamento del acuerdo impugnado (art. 112.3 de la LOREG).

6. El tribunal competente para la resolución de los recursos contencioso-electorales es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo si se trata de elecciones generales o al Parlamento Europeo; y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma si se refiere a elecciones autonómicas o locales (art. 112.2 LOREG).

7. El objeto del recurso contencioso-electoral es doble: de una parte, «los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos». Pero el ar-

⁵⁸ El Acuerdo de la JEC de 24 de octubre de 1997 reconoció la aplicación supletoria a las elecciones al Parlamento gallego, ante el silencio de la ley electoral autonómica y el Acuerdo de 6 de junio de 2003 lo hizo respecto a las elecciones a la Asamblea de Madrid.

⁵⁹ Así lo declaró la JEC en su Acuerdo de 5 de junio de 2003 respecto a las elecciones a las Cortes Valencianas.

⁶⁰ Acuerdo de la JEC de 29 de junio de 2004, reiterado el 23 de junio de 2009.

⁶¹ Véase para mayor detalle en ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN, M., *Código Electoral*, 7.ª ed., Madrid, La Ley El Consultor, 2011, pp. 674-676.

⁶² La JEC, en su Acuerdo de 25 de junio de 2009, mantiene el criterio de que resulta exigible el requisito de postulación procesal previsto en el artículo 23 de la Ley 29/1998. Lo mismo hace el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1988, criterio que también cabe encontrar en algunas resoluciones de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de Tribunales Superiores de Justicia, como en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de noviembre de 1989, o la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15 de enero de 1990.

título 109 de la LOREG, en el que se regula, añade otro diferente: «la elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones Locales».

Se trata de dos actos de muy diferente naturaleza. El primero es el que pone fin al procedimiento electoral: el acto de una Junta Electoral de proclamación (o de implícita denegación de esa proclamación) de un candidato como electo. Es la impugnación de un acto de la Administración electoral y a este acto responden las características generales del procedimiento.

Pero también puede ser objeto del recurso contencioso-electoral la elección y proclamación de Presidentes de las Corporaciones Locales. En este supuesto la impugnación tiene por objeto un acto de naturaleza radicalmente diferente, no es un acto de una Administración electoral sino de una Administración local, la elección y proclamación del Presidente de la Corporación Local, por el Pleno del Ayuntamiento, de la Diputación Provincial, del Cabildo Insular, o de cualquier otro ente local. El legislador, probablemente, ha querido tramitar estas impugnaciones aprovechando la celeridad, sumariedad y perentoriedad que caracterizan el proceso contencioso-electoral, pero esta opción, al no establecer diferencias, conduce a situaciones poco coherentes, como es que deba interponerse ante una Junta Electoral —cuando se trata de un acuerdo de un ente local— y que ésta deba hacer un informe sobre un acto que no ha adoptado y que le resulta completamente ajeno a sus competencias⁶³.

Por otra parte, no resulta admisible un recurso que tenga por objeto la pretensión genérica de llevar a cabo un nuevo recuento de votos, cuando ni siquiera se alega que las supuestas irregularidades sean determinantes del resultado de la elección⁶⁴, ni el acuerdo de una Junta Electoral de constitución de la Comisión Gestora de un nuevo municipio⁶⁵. Por el contrario, hay resoluciones contradictorias sobre si este procedimiento es admisible contra el acto de expedición de una credencial por una Junta Electoral. Hay resoluciones que entienden que esas irregularidades en la expedición de credenciales deben tramitarse por la vía del recurso contencioso-administrativo ordinario⁶⁶. Pero también encontramos resoluciones judiciales más recientes que sostienen que la entrega de credenciales no puede considerarse una actuación diferente o independiente del escrutinio general, puesto que se trata de un acto de la Administración electoral que formaliza el resultado final del proceso electoral, lo que lo hace susceptible del recurso contencioso-electoral⁶⁷.

⁶³ Fuera de los períodos electorales, el mandato de las Juntas Electorales de Zona extinguido lleva a que deba interponerse ante la JEC, que deberá remitirlo al Tribunal Superior de Justicia competente.

⁶⁴ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1989.

⁶⁵ Auto 1009/2009, de 17 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Andalucía.

⁶⁶ Véanse las Sentencia de la Sala Tercera, Sección Séptima, del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2002 y de 3 de marzo de 2003.

⁶⁷ Sostiene este criterio la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2007, siguiendo un criterio que la propia Sala había hecho con anterioridad en su Sentencia de 28 de septiembre de 2001.

8. El plazo para interponer el recurso es de tres días desde que se produce el acto de proclamación de electos, y debe interponerse ante «la Junta Electoral correspondiente» (art. 112.1 de la LOREG). Dicha Junta será la que haya adoptado el acto de proclamación de electos; si se trata de la elección de Presidentes de las Corporaciones Locales, deberá interponerse ante la Junta Electoral de Zona o la Junta Electoral Provincial, dependiendo del ámbito territorial del ente local, y una vez concluido el mandato de éstas, ante la Junta Electoral Central.

Resulta más que dudosa la compatibilidad con la regulación de la LOREG de la previsión establecida en el artículo 135.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, a la que se remite la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que admite la posibilidad de presentación de escritos hasta las quince horas hábiles del día siguiente a la fecha de vencimiento del plazo. No sólo por la perentoriedad y brevedad de los plazos establecidos en la LOREG sino porque lo dispuesto en el citado precepto de la LEC pretende compensar la prohibición de presentación de escritos en el Juzgado de Guardia, exigiendo que se presente en el servicio común procesal o en la sede del órgano judicial, a diferencia de lo que sucede en el recurso contencioso-electoral, en que debe presentarse en la Secretaría de la Junta Electoral competente⁶⁸.

9. El recurso debe incluir la demanda, consignando los hechos, los fundamentales de derecho y la petición que se deduzca (art. 112.1 de la LOREG). Resulta inexcusable la alegación precisa del motivo de nulidad, que no cabe sustituir por una genérica invocación de nulidad sin detallar las concretas irregularidades en que se base, como tiene declarado la jurisprudencia⁶⁹.

10. El procedimiento se articula a partir de la interposición del recurso del siguiente modo. Al día siguiente de su presentación, el Presidente de la Junta debe remitir este escrito junto con el expediente y un informe a la Sala competente, notificándolo a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción y emplazándoles para que puedan comparecer ante la Sala dentro de los dos días siguientes (art. 112.3 de la LOREG).

El informe de la Junta deberá consignar «cuanto se estime procedente como fundamento del acuerdo impugnado». Este informe es la única alegación que la Administración electoral realiza en este proceso, pues no cabe considerarle como parte del mismo. Cumple una función de información al órgano juzgador, único al que corresponde adoptar una resolución sobre la admisión y sobre el fondo del asunto, sin que la Junta Electoral pueda realizar ninguna otra actuación⁷⁰. Su contenido resulta natural cuando es la propia Junta la que ha adoptado el acuerdo recurrido, pero no cuando lo que se impugna es el acuerdo de una Corporación Local, por lo que en estos casos lo ordinario es

⁶⁸ En ese sentido se pronuncia la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 27 de junio de 2003.

⁶⁹ Véanse las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1977 y de 22 de diciembre de 1982, con anterioridad a la aprobación de la LOREG, o con posterioridad a ella, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Navarra de 26 de junio de 2003.

⁷⁰ Acuerdos de la JEC de 30 de abril de 1996 y de 15 de julio de 1999.

que se limite a recoger los antecedentes y el expediente que le haya remitido al ente local afectado.

La Sala, al día siguiente de la finalización del término para la comparecencia de los interesados, dará traslado del recurso al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, poniéndoles de manifiesto el expediente y el informe de la Junta Electoral, para que en el plazo común e improrrogable de cuatro días formulen alegaciones. Los escritos de alegaciones se pueden acompañar de documentos y también cabe solicitar el recibimiento a prueba, que podrá ser acordado por la Sala dentro del día siguiente, y que se desarrollará en un plazo que no exceda de cinco días, con arreglo a las normas establecidas para el proceso contencioso-administrativo (art. 112.4 de la LOREG). Concluido el período probatorio la Sala dictará Sentencia en el plazo de cuatro días (art. 113.2 de la LOREG).

No está previsto un trámite de conclusiones, si bien parece exigible que al finalizar el acto de la prueba, en función de ésta, el Tribunal pueda conceder a las partes un breve plazo para presentar alegaciones respecto del resultado de las pruebas practicadas⁷¹.

Se ha discutido también si, como han admitido en algún caso los Tribunales, las partes en sus escritos puedan plantear en sus alegaciones nuevas pretensiones procesales, que supongan auténticas reconvencciones⁷². Suscribo la crítica que ha hecho algún sector relevante de la doctrina⁷³, en el sentido de que desnaturaliza el objeto del proceso y obliga a tener que abrir un nuevo plazo de alegaciones, tanto para el recurrente como para las demás partes personadas. Por eso resulta satisfactorio que la jurisprudencia más reciente haya rechazado esta posibilidad de reconvencción⁷⁴, puesto que lo que deben hacer los interesados es plantear su propio recurso contencioso-electoral.

El carácter perentorio de este procedimiento tampoco se ajusta a la posibilidad de que haya vista pública, sin que esto implique vulneración de ningún derecho fundamental⁷⁵.

11. El artículo 113.2 de la LOREG recoge el posible contenido del fallo de la sentencia contencioso-electoral: inadmisibilidad del recurso; validez de la elección y de la proclamación de electos, con expresión, en su caso de la lista más votada; nulidad del acuerdo de proclamación de uno o varios electos y proclamación de los que correspondan; y nulidad de la elección en aquellas Mesas que resulten afectadas por irregularidades invalidantes y necesidad de efectuar nueva convocatoria. De esos cuatro posibles fallos, los indicados en segundo y cuarto lugar exigen una mayor aclaración.

Respecto al previsto en el apartado b), la referencia a la declaración en el fallo de la lista más votada, aun cuando se declare válida la elección y la proclamación de electos, tiene pleno sentido por las diferentes consecuencias que

⁷¹ Así parece desprenderse de la Sentencia del Tribunal Constitucional 155/2003, de 21 de julio.

⁷² Así lo admiten las SSTC 24/1990, FJ 5, y la 26/1990, FJ 10, ambas de 15 de febrero.

⁷³ ENTRENA CUESTA, R., *El proceso contencioso-electoral*, ob. cit., pp. 239 y ss.

⁷⁴ Véanse las SSTC 149/1999, de 4 de agosto, y 155/2003, de 21 de julio.

⁷⁵ SSTC 85/2003, de 8 de mayo, y 135/2004, de 5 de agosto.

pueden derivarse de ella. La lista más votada deberá tenerse en cuenta para aplicar algunas de las previsiones establecidas en la legislación electoral o en la normativa reguladora del ente del que forme parte. Así en lo que se refiere a la utilización gratuita de medios públicos de comunicación en futuras campañas electorales (arts. 61 y 67 de la LOREG), o para determinación de espacios y lugares para realizar propaganda electoral (arts. 56.2 y 57.2 de la LOREG). Particular relevancia tiene, además, en el caso de las elecciones municipales, en las que el artículo 196.c) de la LOREG lo considera como criterio determinante para la proclamación de Alcalde si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la votación de investidura.

Particular mención hay que hacer respecto al fallo consistente en declarar la nulidad de la elección y ordenar la convocatoria de un nuevo proceso electoral. El principio de conservación de los actos electorales está muy presente en esta previsión legal. De una parte porque la nulidad únicamente deberá acordarse si se trata de «irregularidades invalidantes», debiendo descartarse aquellas que el Tribunal entienda que no han incidido en el resultado final de la elección. De otra parte porque, aun cuando el Tribunal considere que se han producido irregularidades invalidantes, no comportarán una nueva convocatoria electoral cuando esas irregularidades no alteren la atribución de escaños en la circunscripción, como aclara el último inciso del apartado d) del citado artículo 113.2. Finalmente, porque el Tribunal, si declara que debe hacerse una nueva convocatoria electoral, podrá limitar el proceso electoral al acto de la votación o de la elección del Presidente de una Corporación Local (art. 113.2 de la LOREG).

El Tribunal Constitucional ha declarado que en los procesos contencioso-electorales se debe procurar, en primer término, averiguar con todos los medios probatorios a su alcance, la realidad de lo ocurrido en las Mesas en las que se hayan denunciado irregularidades, al objeto de poder determinar con un razonable margen de seguridad el sentido de los votos correspondientes a las Mesas. Sólo en el supuesto de que la Sala no lograra alcanzar una conclusión cierta sobre el sentido de los votos emitidos podría decretar la nulidad de la votación celebrada en las Mesas impugnadas. Lo que no resulta acorde con la Ley Electoral es que la sentencia se limite a declarar la nulidad del acta de la sesión de una Mesa, sino que en tal caso debe comprobar si tal invalidez podía ser determinante del resultado de la elección⁷⁶.

Para determinar si el vicio del procedimiento electoral es determinante del resultado de la votación, la Sala deberá «realizar un juicio de relevancia de esos vicios o irregularidades», expresando «el proceso lógico que le lleva a apreciar la alteración del resultado. Si se trata de vicios no mensurables, deberá valorarlos ponderando expresamente todas las circunstancias del caso. Si se trata de irregularidades cuantificables, sin excluir el posible recurso a juicios de probabilidad o técnicas de ponderación estadística, un criterio fecundo y

⁷⁶ STC 131/1990, de 16 de julio, FJ 6.

razonable para apreciar de aquellos votos son determinantes para el resultado electoral consiste en comparar su cifra con la diferencia numérica entre los cocientes de las candidaturas que se disputan el último escaño». «Este razonamiento contiene una regla de enjuiciamiento generalizable y apropiada al sistema D'Hondt»⁷⁷.

Respecto a la extensión de la nueva convocatoria, tras una primera doctrina jurisprudencial defensora de la repetición íntegra del proceso electoral⁷⁸, a partir de 1990 el Tribunal Constitucional reconsideró esta posición declarando en diversas resoluciones que la repetición de todo el proceso electoral sólo cabe en el supuesto de que la nulidad se produzca en toda la circunscripción, pero no cuando las irregularidades se limitan a Mesas aisladas, ya que entonces la repetición debe restringirse a sólo el acto de votación en todas sus modalidades y entre todas las candidaturas que concurrieron inicialmente, pues se trata de integrar el proceso electoral en las condiciones más semejantes posibles a aquéllas en que se produjo el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo en el resto de la circunscripción y en todo el territorio nacional⁷⁹.

Incluso en el supuesto de repetición de la elección en toda la circunscripción, la Sala, «a la luz de los principios de conservación de los actos válidos y de proporcionalidad entre las irregularidades detectadas y la nulidad acordada así como a la necesidad de que en la nueva elección se respeten y reproduzcan en lo posible las mismas condiciones en que se ejercieron los derechos de sufragio activo y pasivo en la elección anterior», y «atendiendo al momento en que las irregularidades invalidantes de la elección se produzcan, acuerde que la nueva convocatoria se extienda a algunas o a todas las fases del procedimiento electoral o, por el contrario, se limite sólo al acto de la votación, si en ésta y solamente en ésta tuvieron lugar los hechos irregulares que determinan la nulidad de la elección»⁸⁰.

Esta doctrina jurisprudencial fue incorporada a la dicción del artículo 113.2.d) por la Ley Orgánica 8/1991. Por ello, la Sala sentenciadora debe especificar en el fallo la extensión de la convocatoria electoral, aclarando que fases del procedimiento deben considerarse ya realizadas.

12. La sentencia que pone fin al proceso contencioso-electoral debe notificarse a los interesados no más tarde del día trigésimo séptimo posterior a las elecciones, y contra la misma no procede recurso contencioso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración, y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 114.1 y 2 de la LOREG).

Las sentencias deben comunicarse a la Junta electoral correspondiente para su inmediato y estricto cumplimiento (art. 115.1 de la LOREG). Corresponderá a la Junta Electoral competente en materia de proclamación de electos adoptar estas medidas que pueden llevar a mantener la proclamación hecha, modificar-

⁷⁷ Esta doctrina se recoge en el FJ 8 de la STC 24/1990, de 15 de febrero.

⁷⁸ STC 169/1987, de 29 de octubre.

⁷⁹ SSTC 24 y 25/1990, de 15 y 19 de febrero, y 131/1990, de 16 de julio.

⁸⁰ STC 25/1990, de 19 de febrero, FJ 8.

la en algún punto o anularla dejando pendiente el asunto hasta que se realice un nuevo proceso electoral, según sea el fallo de la sentencia.

Si ordenase la convocatoria de una nueva elección, dicha convocatoria deberá realizarse por el órgano competente para ello —el Gobierno en el caso de elecciones generales, locales o europeas, o el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en elecciones autonómicas—. En todo caso, la LOREG atribuye a la Sala que dictó sentencia la potestad de «dirigirse directamente a las autoridades, organismos e instituciones de todo orden a las que alcance el contenido de la sentencia y, asimismo, adoptará cuantas medidas sean adecuadas para la ejecución de los pronunciamientos contenidos en el fallo (art. 115.2 de la LOREG).

VI. EL RECURSO DE AMPARO ELECTORAL

1. Las sentencias dictadas en un proceso contencioso-electoral es susceptible de recurso de amparo electoral. La LOREG se limita a señalar que el amparo debe solicitarse en el plazo de tres días y el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los quince días siguientes (art. 114.2).

Este procedimiento se rige por el Acuerdo de 20 de enero de 2000 del Pleno del Tribunal Constitucional, que establece en su artículo 3 las normas específicas sobre tramitación de este recurso, en los siguientes términos:

- La interposición del recurso de amparo debe hacerse en el plazo de tres días y en el mismo plazo deberá procederse a la personación y alegaciones de quienes hubiesen sido parte en el procedimiento judicial previo.
- El Ministerio Fiscal tiene un plazo de cinco días para la presentación de alegaciones.
- En el plazo de diez días deberá resolverse el recurso.

Si se estimase el amparo, corresponderá al propio Tribunal Constitucional declarar la extensión de los efectos de su fallo, como recoge el artículo 55.1.a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

2. El Tribunal Constitucional ha señalado que «el control constitucional en amparo sobre la regularidad del procedimiento electoral debe ceñirse a la indagación relativa a si, dados los hechos apreciados por el órgano judicial, los vicios de procedimiento así constatados pudieron afectar al resultado de la elección misma y, a través de éste, a la integridad del derecho fundamental aquí comprometido (art. 23.2 CE)»⁸¹.

También ha declarado que «de no ser así, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria y por esta vía excluidos del control del amparo constitucional, instrumento que

⁸¹ STC 79/1989, de 4 de mayo.

resulta idóneo para revisar una eventual lesión de los derechos del artículo 23.2 CE causada por la resolución judicial en caso de no aplicar la normativa legal en el sentido más favorable a la efectividad de aquellos derechos fundamentales»; «pues el principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a los derechos fundamentales ha sido reiteradamente reconocido por este Tribunal, tanto en términos generales como a propósito de los derechos de sufragio activo y pasivo»⁸².

Por eso, «la discrepancia en la forma de interpretar la legalidad no es en modo alguno fundamento para la concesión del amparo constitucional, cuando se realiza en forma motivada en términos de Derecho: sólo si esa interpretación supone la lesión de un derecho fundamental podrá ser revisada en esta sede, pero en virtud de la vulneración de ese derecho, y no de la tutela judicial. En la cuestión que ahora examinamos, la Sala se pronuncia motivadamente al interpretar la legalidad, por lo que, si procediera el amparo no sería por falta de tutela judicial, sino por vulneración de los derechos reconocidos en el artículo 23.2»⁸³. «El recurso de amparo no es un cauce idóneo para la revisión genérica o indiferenciada de la correcta interpretación de la legalidad llevada a cabo por los órganos constitucionalmente competentes para ello. También aquí, en otras palabras, nuestra tarea es realizar un juicio de constitucionalidad, no de legalidad ordinaria»⁸⁴.

También ha indicado que «el recurso de amparo electoral, como especificación que es del genérico recurso de amparo tiene análogas limitaciones objetivas que los recursos jurisdiccionales que le sirven de presupuesto»⁸⁵. Por ello, «no le corresponde, de conformidad con las atribuciones que le asignan la Constitución y su Ley Orgánica, iniciar de oficio, como parece pretender la recurrente en amparo, una investigación general sobre el desarrollo en este caso de los actos de escrutinio general en las distintas Juntas Electorales Provinciales. A través de esta modalidad específica del recurso de amparo únicamente le compete fiscalizar, una vez agotada la vía jurisdiccional previa y preservando su carácter subsidiario, las vulneraciones de derechos fundamentales que en el desenvolvimiento del proceso electoral denuncien sus actores, y, en concreto, por lo que se refiere al recurso de amparo previsto en el artículo 114 LORG, las que se denuncien en relación con la fase de proclamación de electos, así como con la de elección y proclamación de Presidentes de las Corporaciones locales. En este sentido, al igual que acontece con carácter general con el recurso de amparo, también en el recurso de amparo electoral es carga de quien recurre, no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse sobre las supuestas vulneraciones constitucionales, sino también la de proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar y que se integra en el deber de colaborar con la justicia de este Tribunal, que no puede

⁸² STC 26/1990, de 19 de febrero.

⁸³ STC 26/1990, de 19 de febrero, reiterada en la STC 153/2003, de 17 de julio.

⁸⁴ STC 135/2004, de 5 de agosto.

⁸⁵ STC 49/2000, de 29 de marzo.

reconstruir las demandas de amparo de oficio cuando los demandantes han desatendido la carga de argumentación que pesa sobre ellos⁸⁶.

3. En otras resoluciones ha declarado inadmisibile un recurso de amparo electoral presentado simultáneamente a un recurso contencioso-electoral⁸⁷, o la inadmisibilidad del recurso basado en irregularidades no planteadas en la vía judicial previa al amparo electoral⁸⁸; el carácter improrrogable el plazo previsto en el artículo 114.2 LOREG⁸⁹; y la no exigibilidad del planteamiento previo de incidente de nulidad de actuaciones⁹⁰.

⁸⁶ STC 85/2003, de 8 de mayo, y 135/2004, de 5 de agosto.

⁸⁷ STC 114/1999, cit.

⁸⁸ SSTC 184/2001, de 17 de septiembre; 143/2003, de 17 de julio; 155/2003, de 21 de julio; y 135/2004, de 5 de agosto.

⁸⁹ ATC 13/2000, de 11 de enero.

⁹⁰ ATC 13/2000, de 11 de enero; STC 155/2003, de 21 de julio; y SSTC 96 y 98/2007, de 8 de mayo.