Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Resolución de conflictos electorales en España

*Enrique Arnaldo Alcubilla**

SUMARIO: I. Ideas previas sobre la administración electoral. **II.** Las garantías electorales: el control jurisdiccional de los actos de la administración electoral. **III.** El recurso administrativo ante la junta electoral central previo al contencioso-electoral. **IV.** El recurso contencioso-electoral. **V.** Nota bibliográfica.

I. Idea previas sobre la administración electoral

1) Nuestro legislador electoral de la transición, mediante el Real Decreto-Ley de 1977, confirmado por el de 1985, a través de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, configuró una denominada Administración Electoral como garante de la limpieza del proceso y de la igualdad de posición de los actores políticos, formada por las Juntas y las Mesas Electorales. Siguiendo el precedente de la Ley Maura de 1907 las Juntas Electorales, a las que se dota de autonomía orgánica y funcional, y que se configuran con plena independencia de los poderes del Estado, están netamente judicializadas, es decir, mayoritariamente formadas por jueces de carrera designados por sorteo en cada una de las tres escalas en que se configura:

- Junta Electoral Central: ocho magistrados del Tribunal Supremo.
- Junta Electoral Provincial: tres magistrados de Audiencia Provincial.
- Junta Electoral de Zona: tres jueces de Primera Instancia o Instrucción.

---

* Vocal del Consejo General del Poder Judicial. *España.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Su composición se completa con vocales nombrados a propuesta de los partidos políticos, entre Catedráticos o profesores titulares de Universidad y otros juristas, pero siempre en una posición minoritaria dentro de la Junta Electoral.

2) A la Administración Electoral así conformada corresponde cumplir una misión institucional: garantizar, en los términos fijados por la ley, que la voz del pueblo se oiga nítida, clara, sin matices graves o agudos que la desnaturalicen. En otras palabras, consiste en velar por el desarrollo transparente del proceso electoral, en el que cada uno de sus trámites y fases se acomoden a las previsiones legales evitando cualquier intromisión que pueda condicionar el resultado de la decisión libre y democrática del titular de la soberanía nacional; y, al mismo tiempo, porque los actores políticos centrales, los partidos políticos, se encuentren siempre en igualdad de condiciones —para que ninguno obtenga ventaja— sin que tal se entienda en términos absolutos sino relativos, es decir, como igualdad entre los iguales y desigualdad entre los desiguales.

El cumplimiento de esta función trascendental sitúa a la Administración Electoral en el momento previo y en el inmediato al de formación de la voluntad por el soberano y a la constitución de los órganos representativos de aquélla (incluso se ha señalado que se coloca en la fase prepolítica), pero no la convierte en órgano constitucional —solución por la que se han inclinado la mayor parte de los países iberoamericanos— ni en órgano de relevancia constitucional —como, por ejemplo, en Portugal, cuya Constitución consagra el "deber de colaboración con la Administración Electoral, en las formas previstas por la ley"—. Nuestro constituyente, como los de nuestro entorno, optó por un prudente —quizás discutible, a la vista de su misión garantizadora de la igualdad concurrencial entre todas las fuerzas políticas, de la libre formación de la voluntad popular y de la composición conforme a la misma de los órganos representativos— silencio, a pesar de ser un órgano íntimamente ligado a las instituciones democráticas, que se manifiesta en plenitud y cobra todo su sentido con el normal funcionamiento de los poderes constituidos.

De acuerdo con la posición especial que ocupa en la organización pública, derivada de la misión institucional que le es encomendada, la Administración Electoral presenta un conjunto de rasgos propios que completan su naturaleza. Al abordar los rasgos definidores de esta "peculiar estructura administrativa" —en la expresión de la sentencia del Tribunal Constitucional 21/1984, de 16 de febrero— ésta se nos presenta netamente diferenciada de la Administración Pública general, pero sin que pierda su carácter de Administración al fin y al cabo. La Administración Electoral es una Administración peculiar, compleja no encuadrable en el Ejecutivo —pero tampoco en el Legislativo ni en el Judicial—, que goza de una posición de supremacía sobre todos los actores intervinientes en las operaciones electoral, e incluso sobre todas las restantes Administraciones Públicas que

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

tienen atribuidas funciones relacionadas con la organización electoral, y que se caracteriza por ser:

- Una Administración *independiente* en cuanto está exenta de cualquier tutela no solamente de la Administración del Estado o de los demás entes territoriales e institucionales sino también de las Cortes Generales, lo que la convierte realmente en la única Administración verdaderamente independiente en cuanto carece de toda vinculación orgánica y funcional respecto de las Administraciones Públicas y, en consecuencia, no está sujeta al control ni del Ejecutivo ni del Legislativo aunque lógicamente sí al control judicial. La independencia de la Administración Electoral no sólo es exigible por la necesidad de garantizar la libre expresión de la soberanía popular que se manifiesta en los procesos electorales sino por las propias características intrínsecas de éstos que no resultan compatibles con un tipo de organización diferente.

La dependencia en cuanto a los medios personales o materiales respecto del Legislativo en el caso de la Junta Electoral Central y del Ejecutivo en los demás casos (artículo 13), ni cercena ni limita su independencia por cuanto han de ponerse a su disposición los que sean requeridos. La ausencia de medios propios de la Administración Electoral es una solución instrumental, en función de la no permanencia de ésta, de la que no se deriva ni una limitación de su independencia orgánica ni una voluntad de condicionar su autonomía en el ejercicio de la función que le es encomendada.

Para SOLOZABAL ECHEVARRÍA la existencia de un tipo de Administración Electoral como la nuestra no sólo indica que "la Administración independiente es posible en nuestro sistema institucional, sino que ofrece un modelo disponible de organización pública para el rendimiento de unas actividades o servicios en los que la neutralidad ideológica es esencial".

- Una Administración *netamente judicializada* en su composición, en garantía de su independencia, es decir, de la resolución objetiva y conforme a Derecho de todas las cuestiones que se le planteen, y de la imprescindible imparcialidad consustancial a la función para la que es creada. Lógicamente sin la objetividad de criterio mal podría la Administración Electoral asegurar la objetividad y la observancia de las reglas del juego del proceso electoral. Por lo demás, las soluciones ofrecidas por los artículos 9 a 11 Ley Organica del Régimen Electoral General del sorteo (la voz de dios, para los griegos) como modo de designación de los miembros judiciales de las Juntas Electorales —también el artículo 26 LOREG para la composición de las Mesas— y por el artículo 16 LOREG de la inamovilidad de los mismos desde su nombramiento hasta el final del mandato, refuerzan la garantía de la independencia orgánica y de la autonomía funcional.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

- Una Administración *especializada* a la que se encomienda el ejercicio de la máxima autoridad en materia electoral, la dirección y supervisión de todos los procesos electorales a través de los cuales se concreta el derecho reconocido en el artículo 23 de la Constitución a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos: por un lado, las elecciones políticas en sus distintos grados (se excluyen lógicamente las elecciones para la formación de otros órganos o instituciones no representativas de la voluntad de los ciudadanos como Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio o Comités de Empresa, entre otros); por otro lado, los procesos refrendatarios en sus distintas formas, además de, por *mor* de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, en la iniciativa legislativa popular. Es, por tanto, la Administración Electoral un instrumento jurídico esencial al servicio del Estado democrático de Derecho, singularizada por su cometido específico.

En función de ello parece conveniente salir al paso de una tendencia abusiva a la utilización de la denominación de Junta Electoral; incluso con la calificación añadida de Central, Autonómica o Provincial para referirse al órgano de control de procesos electorales sindicales, corporativos, asociativos o de representación de intereses parciales, lo que además de confusión puede crear conflictos que se solventarían con la sustitución de esa denominación por la de Comisión, Comité u Oficina Electoral. Mayor calado tiene otra cuestión, que queremos dejar únicamente apuntada, la supletoriedad —implícita o explícita, incluso en algunas resoluciones judiciales— de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de sus disposiciones de desarrollo y de la interpretación y aplicación de la misma por la Junta Electoral en relación a otros procesos electorales, los sindicales, asociativos, corporativos, etc..., antes referidos.

- Una Administración *no permanente,* con excepción de la Junta Electoral Central y de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, allí donde existen. Las Juntas Electorales Provinciales y de Zona —qué decir de las Mesas Electorales— se constituyen para cada proceso electoral al tercer día siguiente a la convocatoria, concluyendo su mandato cien días después de celebradas las elecciones, lo que las convierte en órganos efímeros o con competencia exclusiva sobre el proceso electoral convocado; esta coyunturalidad crea graves distorsiones de funcionamiento derivadas de esa falta de continuidad, dificultades que, a mi juicio, son fácilmente salvables mediante la creación de Secretarías permanentes en las Juntas Electorales Provinciales y de Zona.
- Una Administración *jerarquizada.* Es una Administración jerarquizada, como toda Administración formada por una pluralidad de órganos, en cuanto a las Juntas superiores se encomiendan potestades de naturaleza indiscutiblemente

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

jerárquica como la de resolver las reclamaciones y recursos que se formulen contra los acuerdos de las de inferior nivel. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante al abordar el estudio de las competencias de la Junta Electoral Central, la cuestión más compleja y polémica es la posición de las Juntas Electorales de Comunidades Autónomas sujetas, en principio, al patrón jerárquico de la Junta Electoral Central, lo que expresa la voluntad del legislador de conformar un aparato unitario para la dirección y supervisión de todos los procesos electorales con independencia de su ámbito en garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de participación política.

De este modo la Administración Electoral integrada por las Juntas y las Mesas Electorales, si bien estas últimas limitando su competencia al acto de la votación y escrutinio, se configura como una Administración independiente orgánicamente, dotada de autonomía funcional, de composición judicial mayoritaria, jerárquicamente ordenada, y especializada, a la que corresponde velar en nombre e interés del pueblo, titular de la soberanía en el Estado democrático, por el desarrollo objetivo y sin impurezas del proceso electoral y por los derechos de los actores del mismo (ciudadanos, candidatos y entidades políticas).

Los actos de la Administración Electoral, que se proyectan sobre la totalidad del proceso (desde el censo electoral a la proclamación de candidaturas, el control de la veracidad de los sondeos o la distribución de los espacios de propaganda electoral, llegando al escrutinio general y la proclamación de los electos) están sujetos al control jurisdiccional, atribuido a los órganos jurisdiccionales que integran la jurisdicción contencioso–administrativa, desde el punto y hora que la Administración Electoral es una Administración, una Administración especial por razón de la función y de su modo de integración, pero Administración en cualquier caso.

II. Las garantías electorales: el control jurisdiccional de los actos de la administración electoral

Aun cuando carecemos del concepto de "Justicia Electoral", por haberse consolidado el más genérico de garantías electorales, debemos remarcar que éste es uno de los temas determinantes del Derecho Electoral, por cuanto estamos ante la tutela del derecho fundamental del sufragio, que es una concreción del de participación política. Y sabemos desde KELSEN, que los derechos valen lo que valen sus garantías; que de nada sirve la proclamación de un derecho, por muy acabada que sea su formulación, sin poder acudir al juez a reclamar su aplicación ante la hipotética vulneración producida en un caso concreto. Es la perspectiva central del denominado "garantismo" o "realismo" que se viene abriendo paso en la teoría de los derechos fundamentales contemporáneamente, aunque ya el artículo 16 de

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

la Declaración de Derechos Humanos y Ciudadanos de 1789: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución".

Pero retomemos nuestro hilo discursivo: el control jurisdiccional de cualesquiera de los actos de la Administración Electoral. Nuestra Constitución solamente lo impone respecto de la proclamación de los electos, también llamada validez de las actas; en efecto, según el artículo 70.2 CE: "La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la Ley Electoral".

La opción, de entre las posibles, por la judicialización de la que con terminología francesa, se conoce como "verificación de poderes" —que MIRABEAU consideró "una de las más grandes cuestiones políticas que nos hayan sido presentadas"— es consecuencia de la nueva posición que al Poder Judicial le confiere la Constitución de 1978 que, formado por jueces y magistrados independientes, inamovibles y responsables garantizan la sujeción de todos los actos, sin exclusiones, a la ley y al Derecho, de manera que no hay ámbitos exentos o inmunes al Poder Judicial. Por eso, parece fácil concluir con RECODER DE CASSO que "habida cuenta que ... la impugnación de un acta atañe a un derecho público subjetivo, su conocimiento debiera corresponder a los jueces, por ser los únicos que ofrecen los requisitos de capacidad y de independencia exigidos por una eficaz tutela de los derechos". Conforme al mandato constitucional, la LOREG de 1985 judicializa el contencioso-electoral, atribuyendo el conocimiento del recurso contencioso-electoral así llamado a las Salas de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Superior de Justicia en el caso de las elecciones locales y autonómicas y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el de las elecciones legislativas y al Parlamento Europeo.

Pero no se agota ahí la "Justicia Electoral", retomando el concepto que da título a este seminario, pues el contencioso–electoral se abre una vez celebradas las elecciones, una vez que los ciudadanos han expresado su voluntad mediante el sufragio, y éste es el conjunto de las fases o subprocedimientos que han de seguirse lógica y cronológicamente desde la convocatoria electoral hasta la proclamación de los elegidos. La "Justicia Electoral" conoce de otras formas de concreción durante el proceso electoral:

a) De un lado, y en relación con el censo electoral los artículos 38 y 40 de la LOREG prevén el recurso ante el Juez de Primera Instancia contra las resoluciones de la Oficina Electoral sobre inscripción en la lista de electores tanto en su actualización mensual como, específicamente, en la rectificación dispuesta en el período electoral.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

b) De otro lado, en relación con la proclamación de las candidaturas y candidatos, el artículo 49 de la LOREG dispone el recurso ante el Juzgado de lo contencioso–administrativo del acuerdo de proclamación de la Junta Electoral; la resolución judicial, que habrá de dictarse en los dos días siguientes a la interposición del recurso, tiene carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional.

c) Por fin, en cualquier otra materia, fuera de los referidos casos en que la Ley Electoral prevé un procedimiento específico de revisión judicial, se configura por el artículo 21 de la LOREG un sistema de recurso administrativo ante la Junta Electoral de superior categoría (recordemos que son órganos netamente judicializados en su composición). Aunque el artículo 21.2 en su inciso final determina que "contra la resolución de esta última (la Junta Electoral) no cabe recurso administrativo o judicial alguno", en virtud de la interpretación del Tribunal Constitucional en el auto 1040/1986, de 3 de diciembre. Las específicas garantías jurisdiccionales previstas en la Ley Electoral no excluyen toda otra clase de recursos jurisdiccionales en materia electoral, pues todos los demás actos "quedan sometidos al régimen general del control contencioso-administrativo, según se deriva de lo establecido en el artículo 116.2 de la propia Ley y, conforme a ello, si a estos actos se les imputa vulneración de derechos fundamentales protegidos por la Constitución, la vía judicial previa (al amparo constitucional) procedente será la establecida en los artículos 6 a 10 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, pues entender otra cosa es desnaturalizar el carácter subsidiario del amparo con quebrantamiento de preceptos tan esenciales como son el artículo 53.2 de la Constitución y 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con base en una norma claramente inaplicable al supuesto aquí debatido, como es el citado artículo 21.2 de la Ley Electoral, y así crear un sector de inmunidad administrativa que en todo punto incompatible con el principio de universalidad de la jurisdicción contenciosa y con las normas constitucionales que configuran el sometimiento de la Administración al control de los Tribunales".

De conformidad con el criterio expuesto por el Tribunal Constitucional en el Auto 1040/1986, los actos dictados en materia electoral por las Juntas Electorales, fuera de los casos en que se prevea un procedimiento específico de revisión judicial y una vez agotada la vía administrativa, tras resolución de la Junta Electoral de superior categoría, están sujetos al régimen general del control contencioso-administrativo. El conocimiento de los recursos contencioso–administrativos en tales supuestos correspondería a la Sala de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Supremo a la vista del auto de 12 de junio de 1989 de aceptación de la competencia por el mismo. Ahora bien esta conclusión no obvia remarcar la muy probable ineficacia *per se* de una resolución jurisdiccional en relación con un acto

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

incidental o de trámite referido, por ejemplo, a la composición de las Mesas Electorales o a la confección de las papeletas, no determinante de un vicio residenciable en el recurso contencioso-electoral; es decir, la impugnación judicial autónoma de determinados actos adoptados en el período electoral concernientes al proceso electoral mismo difícilmente alcanzaría una respuesta en tiempo para restaurar una hipotética vulneración de los derechos de alguno de los actores del citado proceso.

Con ello no se niega, porque sería tanto como negar el propio artículo 24 de la Constitución, el derecho a la impugnación de esos actos de modo autónomo, sin perjuicio de la posibilidad de incorporar la reclamación al recurso contencioso-electoral o al de proclamación de candidaturas, sino que se llama la atención sobre la insatisfacción de la resolución judicial —aun cuando se acudiera al procedimiento preferente y sumario de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre— teniendo en cuenta la fugacidad de los plazos y la sucesión sin retorno y sin entorpecimiento posible de las distintas fases del proceso electoral.

III. El recurso administrativo ante la junta electoral central previo al contencioso-electoral

Antes de entrar en el examen del recurso contencioso electoral, hemos de detenernos en el mecanismo introducido por la reforma de la LOREG de 13 de marzo de 1991 de un recurso de alzada especial contra la resolución por la Junta que realiza el escrutinio general de las reclamaciones y protestas formuladas por los representantes y apoderados de las candidaturas, en un plazo fugacísimo. La atribución a la Junta Electoral Central en todos los procesos electorales de ámbito nacional —y en los territorialmente limitados cuando no se disponga otra cosa por la Ley Electoral propia— responde a una no oculta doble intención del legislador de 1991: descargar, en la medida de lo posible, la excesiva conflictividad jurisdiccional del proceso electoral (recuérdese la experiencia de las elecciones generales de 1989), y permitir la configuración de un cuerpo homogéneo de doctrina, de unificación de criterios interpretativos en suma, al órgano supremo de la Administración Electoral. Ambos objetivos se cumplieron sobradamente en las elecciones locales y autonómicas de mayo de 1991 a pesar de la relativa avalancha de recursos —más de cien resueltos en menos de una semana por la Junta Electoral Central— y en las elecciones siguientes hasta la fecha, de manera que esta instancia administrativa previa a la jurisdiccional se ha consolidado como una garantía adicional.

Una vez que la Junta escrutadora ha resuelto por escrito sobre las protestas y reclamaciones, los representantes y apoderados de la candidatura pueden interponer ante la Junta Electoral Central un recurso contra su resolución en el plazo de un día.

La Junta escrutadora lo remite, con su informe y el expediente completo, al día siguiente a la Junta Electoral Central, que lo resuelve previa audiencia de las partes

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

por plazo no superior a dos días, dentro del siguiente, dando traslado de dicha resolución a la Junta Escrutadora para que efectúe la proclamación de electos (artículo 108.3 LOREG). Así pues, se trata de un procedimiento regido por los principios de contradicción y plenitud de conocimiento por parte de la Junta Electoral Central e instrumentado de forma sumaria y rápida, que —como confirma la sentencia del Tribunal Constitucional 169/1991, de 19 de julio—, es presupuesto necesario para acceder al recurso contencioso-electoral. No puede acudirse *per saltum* al contencioso–electoral sin agotar la vía administrativa en materia electoral.

IV. El recurso contencioso–electoral

1) El recurso contencioso–electoral es el proceso jurisdiccional en el que se satisfacen las pretensiones admitidas por la ley en relación con la proclamación de electos y, además conforme al artículo 109 LOREG, en relación con los Presidentes de las Corporaciones Locales. Se centra, por tanto, en averiguar si una persona reúne las cualidades exigidas por la Ley para pertenecer al órgano de representación para el que ha sido elegido, y si el acto jurídico de elección se ha desarrollado con arreglo a la Ley. El objeto es, así, el restablecimiento del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos, del derecho de representación hipotéticamente lesionado por el acuerdo de proclamación de electos.

El planteamiento de la naturaleza del recurso contencioso–electoral es bien resuelto por ENTRENA CUESTA con arreglo a estas notas:

- Es un proceso jurisdiccional, en el que un órgano jurisdiccional satisface las pretensiones de las partes con sujeción al ordenamiento jurídico, que únicamente pueden referirse a los acuerdos de las Juntas Electorales sobre la proclamación de electos y a la elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones locales, tal y como lo ha subrayado la jurisprudencia (sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1989) y la doctrina de la Junta Electoral Central (acuerdo de 20 de enero de 1986).
- Es un proceso jurisdiccional que, aunque atribuido a la competencia de la jurisdicción contencioso–administrativa, se diferencia netamente de éste por las siguientes razones:

a) En cuanto a las partes legitimadas no basta cualquier derecho subjetivo o interés legítimo para ostentar la legitimación sino que ésta corresponde sólo, de acuerdo con el artículo 110 LOREG, a:
   – los candidatos proclamados y no proclamados.
   – los representantes de las candidaturas concurrentes.
   – las propias entidades políticas que han presentado candidaturas.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

b) No existe procesalmente una Administración demandada, pues las Juntas Electorales no son Administración demandada ni siquiera parte procesal pues se limitan a formular un informe "en el que se consigne cuanto se estime procedente como fundamento del acuerdo impugnado" (artículo 112.3); es decir, no debe oponerse a la demanda o contestarla sino emitir un informe objetivo e imparcial.

Tampoco al Ministerio Fiscal le corresponde contestar sólo "formular las alegaciones que estime convenientes", en cuanto titular de la representación pública y defensor de la legalidad (artículo 111 LOREG).

La sentencia no es estimatoria o desestimatoria del recurso contencioso-electoral, sino que únicamente puede contener uno de los concretos fallos que permite el artículo 113.2 LOREG:

– Inadmisibilidad.
– Validez de la elección y de la proclamación de electos, con expresión de la lista más votada.
– Nulidad del acuerdo de proclamación de uno o varios electos y proclamación de aquél o aquéllos a quienes corresponde.
– Nulidad de la elección celebrada en la Mesa o Mesas que resulten afectadas por irregularidades invalidantes y necesidad de efectuar nueva convocatoria en las mismas, que podrá limitarse al acto de la votación, o de proceder a una nueva elección cuando se trate del Presidente de una Corporación local, en todo caso en el plazo de tres meses a partir de la sentencia.
No obstante, la invalidez de la votación en una o varias Mesas o en una o varias Secciones no comportará nueva convocatoria electoral en las mismas cuando su resultado no altere la atribución de escaños en la circunscripción.

En estos dos últimos casos se pretende la eliminación, total o parcial, de los efectos del acuerdo de proclamación, pero debe remarcarse que el último es directamente tributario de un principio fundamental en Derecho Electoral, el de conservación del acto electoral que opera como límite de la exigencia prioritaria del conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores. Conforme a dicho principio de conservación se ha de otorgar exclusivamente relevancia a aquellas irregularidades presentes en el proceso electoral de carácter invalidante, es decir, aquéllas de las que pudiera deducirse falseamiento de la voluntad popular en tanto que alteración determinante del resultado de la elección. Como resulta de las sentencias del Tribunal Constitucional 24, 25 y 26/1990 y 131/1990: "el Tribunal debe procurar averiguar con todos los medios probatorios a su alcance la realidad de lo ocurrido en las mesas en que se hayan denunciado irregularidades, al objeto de poder determinar con un razonable margen de seguridad el sentido de los votos correspondientes a las mismas. Sólo en el su-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

puesto de que la Sala no lograse alcanzar una conclusión cierta sobre el sentido de los votos emitidos podría decretar la nulidad de la votación celebrada en las mesas impugnadas". La Sala deberá motivadamente expresar el juicio de relevancia de los vicios o irregularidades invalidantes del resultado final, es decir, el proceso lógico que le lleve a apreciar la alteración del resultado como consecuencia de aquéllos. Cuando se trate de "vicios de procedimiento no mensurables en cuanto a su relevancia para la alteración del resultado deberá valorarlos ponderando expresamente todas las circunstancias del caso. Si se trata de irregularidades cuantificables, esto es de un número cierto de votos de destino desconocido como ocurre en este caso, sin excluir el posible recurso a juicios de probabilidad o técnicas de ponderación estadística, un criterio fecundo y razonable para apreciar si 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".

2) El procedimiento es muy sencillo. El recurso contencioso–electoral se interpone por el Letrado que asume la representación de la candidatura ante la Junta Electoral que ha realizado la proclamación de electos dentro de los tres días siguientes a la adopción de dicho acto, y se formaliza en el mismo escrito, en el que se consignan los hechos, los fundamentos de Derecho y la petición que se deduzca (artículo 112.1). Al día siguiente de su presentación, el Presidente de la Junta ha de remitir a la Sala competente el escrito de interposición, el expediente electoral y un informe de la Junta en el que se consigne cuanto se estime procedente como fundamento del acuerdo impugnado. Así pues la Junta cumple una función de información al órgano juzgador, único al que corresponde adoptar una resolución sobre la admisión y, lógicamente, sobre el fondo del asunto.

La resolución que ordena la remisión se notificará, inmediatamente después de su cumplimiento, a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándoles para que puedan comparecer ante la Sala dentro de los dos días siguientes. La Sala, al día siguiente de la finalización del término para la comparecencia de los interesados, dará traslado del escrito de interposición y de los documentos que lo acompañen al Ministerio Fiscal y a las partes que se hubieran personado en el proceso, poniéndoles de manifiesto el expediente electoral y el informe de la Junta Electoral, para que en el plazo común e improrrogable de cuatro días puedan formular las alegaciones que estimen convenientes. A los escritos de alegaciones se pueden acompañar los documentos que, a su juicio, puedan servir para apoyar o desvirtuar los fundamentos de la impugnación. Asimismo, se puede solicitar el recibimiento a prueba y proponer aquellas que se consideren oportunas.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Transcurrido el período de alegaciones, la Sala, dentro del día siguiente, podrá acordar de oficio o a instancia de parte el recibimiento a prueba y la práctica de las que declara pertinentes. La fase probatoria se desarrollará con arreglo a las normas establecidas para el proceso contencioso–administrativo (artículos 60 y 61 de la Ley 29/1998, de 19 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso–administrativa), si bien el plazo no podrá exceder de cinco días. Concluido el período probatorio se dicta la sentencia en el plazo de cuatro días.

La rapidez en la tramitación y la urgencia en la resolución por parte del Tribunal contencioso–administrativo viene exigida por la necesidad de solventar sin demora cualesquiera dudas sobre la regularidad de la elección y de la constitución del órgano representativo, si bien, como reiteradamente ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional (sentencias 27/1985, 109/1985, 155/1998, 66/1989 o 24/1990, entre otras), dichos requerimientos "no pueden justificar omisiones de defensa contrarias al artículo 24.1 de la Constitución" que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva y por ende el deber de los órganos judiciales de promover el debate procesal en condiciones que respeten la contradicción y la igualdad entre las partes sin producir indefensión.

3) Contra la sentencia que resuelve el recurso contencioso-electoral no procede recurso contencioso, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración, y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que deberá solicitarse en el plazo de tres días y el Tribunal Constitucional resolver sobre el mismo en los quince días siguientes (artículo 114 LOREG) que se reparten del modo siguiente:

- Cinco días, para la formulación de alegaciones por el Ministerio Fiscal.
- Diez días, para dictar sentencia.

El Tribunal Constitucional ha señalado que "si bien no corresponde a este Tribunal, en general, la revisión de la interpretación del derecho electoral realizado por Juntas Electorales y Salas competentes en el proceso contencioso–electoral, en su condición de "intérprete supremo de la Constitución" debe revisar si a ello es instado en vía de amparo, si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo *secundum Constitutionem* y en particular, si dados los hechos apreciados por el órgano judicial, la aplicación de la legalidad ha podido afectar "a la integridad del derecho fundamental aquí comprometido (artículo 23.2 CE)" (STC 79/1989). 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 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

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

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" (STC 26/1990, de 19 de febrero).

En idéntico sentido se pronuncia la STC 24/1990, de 15 de febrero, subrayando que el Tribunal Constitucional "debe cuidar de que el recurso de amparo no se convierta ni en una instancia de apelación ni en una instancia de simple unificación de la doctrina eventualmente contradictoria de los Tribunales, para lo cual carece de jurisdicción (artículo 117.3 CE).

Con mayor detalle, el Tribunal Constitucional se ha referido al tipo de derecho fundamental vulnerable en la materia: "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" (STC 26/1990, de 19 de febrero).

V. Nota bibliográfica

ÁLVAREZ CONDE, E., "Los principios del Derecho Electoral", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales,* núm. 9, 1991.

ARNALDO ALCUBILLA, E., "Las competencias de la Junta Electoral Central", *Cuadernos de Derecho Judicial,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993, págs. 87-117; "Las Juntas Electorales: naturaleza y competencias", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Reflexiones sobre el Régimen Electoral,* Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 365 y ss.; "La Administración Electoral española: naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central". *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 40, 1994, págs. 71 y ss; *El régimen electoral de España,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, (en prensa).

ARNALDO ALCUBILLA, E., DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. *Código Electoral,* Publicaciones Abella, 3ª ed., Madrid, 1999.

BASTIDA FREIJEDO, F.J., "Ley electoral y garantías judiciales", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1986.

CHARNAY, J.P., "Le controle de la regularité des élections parlementaires", Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1964.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

CÓRDOBA CASTROVERDE, D., "Régimen Jurídico del recurso de amparo electoral", *Cuadernos de Derecho Judicial,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993, págs. 295 y ss.

ENTRENA CUESTA, R., "El recurso contencioso electoral: Naturaleza y objetivo", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario, cit.,* págs. 475 y ss.

FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, C., *La verificación de poderes,* UNED, Madrid, 1987.

OSTOS MOTA, Mª J., "La necesidad de agotar la vía administrativa previa al recurso contencioso electoral", *Actualidad Administrativa*, núm. 34, 1999.

RECODER DE CASSO, E., "Comentario al artículo 70 de la Constitución", en GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución,* Cívitas, Madrid, 1985.

SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., "Las garantías del Derecho Electoral", *Revista de las Cortes Generales,* núm. 20, 1990.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/