

SOBRE LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL: UN PROGRAMA DE MEJORAS TÉCNICAS

MANUEL CARRASCO DURÁN

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA AMPLIACIÓN DE LA LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR RECLAMACIONES SOBRE RECTIFICACIÓN DE DATOS CENSALES EN PERÍODO ELECTORAL Y PARA RECURRIR LAS RESOLUCIONES DE LA OFICINA DEL CENSO ELECTORAL QUE RESUELVAN DICHAS RECLAMACIONES A LAS FUERZAS POLÍTICAS QUE PRESENTEN CANDIDATURA EN LA CIRCUNSCRIPCIÓN.—3. LA ATRIBUCIÓN AL JUEZ DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL CONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS CONTRA RESOLUCIONES DE LA OFICINA DEL CENSO ELECTORAL SOBRE RECLAMACIONES RELATIVAS A DATOS CENSALES FORMULADAS EN PERÍODO ELECTORAL, LA DETERMINACIÓN DEL PROCESO A TRAVÉS DEL CUAL DEBEN TRAMITARSE ESTOS RECURSOS Y EL ENCAUZAMIENTO DEL RECURSO DE AMPARO CONTRA ESTAS RESOLUCIONES POR LOS TRÁMITES ESPECIALES DE LOS RECURSOS DE AMPARO ELECTORAL.—4. LA DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN DE LOS RECURSOS JUDICIALES CONTRA LOS ACUERDOS DE LAS JUNTAS ELECTORALES QUE RESUELVEN RECURSOS CONTRA ACUERDOS DE OTRAS JUNTAS ELECTORALES DE CATEGORÍA INFERIOR.—5. EL DESARROLLO DE LA REGULACIÓN DEL RECURSO CONTRA LA PROCLAMACIÓN DE CANDIDATURAS Y CANDIDATOS.—6. LA PRECISIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RECLAMACIONES Y PROTESTAS RELATIVAS AL ESCRUTINIO, EN RELACIÓN CON LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO ELECTORAL, Y DE LOS MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LAS JUNTAS ELECTORALES SOBRE PROCLAMACIÓN DE ELECTOS EN DICHO RECURSO.—7. LA INCORPORACIÓN A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS DE AMPARO ELECTORAL.—8. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres presentado por el Gobierno al Congreso de los Diputados prevé en su Disposición adicional segunda una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) que introduciría en ella un artículo 44.bis dirigido a garantizar una composición equilibrada de hombres y

mujeres en las candidaturas que se presenten para las elecciones (1). La tesis del presente trabajo es que podía haberse aprovechado la coyuntura para estudiar una mejora de la LOREG en varios aspectos cuya regulación ha provocado críticas generales en la doctrina y para subsanar algunas carencias en su contenido que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina han ido poniendo de manifiesto a lo largo de los últimos años (2). Desde esta perspectiva, en lugar de hacer una normativa para garantizar la igualdad efectiva de hombres y mujeres que incide en uno de sus puntos sobre la regulación del

(1) Según la Disposición adicional segunda del Proyecto de Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres, se añade un artículo 44.bis a la LOREG cuyo apartado primero establece lo siguiente:

«1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de Diputados al Congreso, municipales y de miembros de los Cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta ley, Diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico.

2. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista.

3. A las listas de suplentes se aplicarán las reglas contenidas en los anteriores apartados.

4. Cuando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171 de esta Ley, tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico».

La misma Disposición adicional prevé incluir en los artículos 187.2 y 201.3 de la LOREG excepciones a la aplicación del anterior precepto a las candidaturas que se presenten en los municipios y las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes y, finalmente, califica como básico el artículo 44.bis a efectos de su aplicación a las elecciones a Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie A, núm. 92-1, de 8 de septiembre de 2006. En www.congreso.es se puede consultar tanto el Proyecto de Ley Orgánica, como las enmiendas presentadas al mismo.

(2) De hecho, la reforma prevista se queda corta, incluso, si se contrasta con el programa de reformas institucionales que anunció la vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, en su comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados del día 10 de mayo de 2004, el cual incluía, entre otros aspectos, la presentación de un proyecto de ley para la reforma de la LOREG que, además de introducir el principio de paridad en las candidaturas, habría de regular, al menos, la celebración de debates electorales en los medios de comunicación de titularidad pública y la elección directa de los Alcaldes mediante un sistema de doble vuelta.

régimen electoral, podía haberse hecho una reforma de la regulación del régimen electoral dentro de la cual podría haberse contemplado la ordenación de las listas electorales para asegurar una composición equilibrada de hombres y mujeres.

Sería imposible en un trabajo de las características del presente hacer un examen global del conjunto de aspectos de la LOREG cuya reforma podría resultar conveniente (3). Por ello, nos centraremos en los defectos de la normativa electoral que regula las vías de recurso ante órganos jurisdiccionales frente a actos de los órganos de la Administración electoral y de la Oficina del Censo Electoral, y, aun situados en este marco, limitaremos nuestras consideraciones a algunas carencias que han sido puestas de manifiesto de manera repetida por la doctrina especializada o por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (4). Lógicamente, puede pensarse en otras posibles modificaciones de la normativa sobre procesos electorales (5), empezando por la misma delimitación del ámbito del contencioso electoral, ya que la denominación que utiliza la LOREG para el proceso regulado en sus artículos 109 y siguientes deja fuera otros procesos en materia electoral a los que también podría aplicarse el calificativo de «contenciosos», como, señaladamente, los previstos en los artículos 40 y 49 de la misma (6). Nos limitaremos, sin embargo, a exponer una serie de posibles reformas que, por su carácter técnico y por reunir el consenso de la doctrina o haber sido puestas de manifiesto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sería conveniente incorporar a la LOREG lo antes posible.

En lo que toca a la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las reformas que se proponen siguen el mismo camino de colaboración entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la adecuación del régimen jurídico de los procesos electorales a las exigencias derivadas de la garantía del derecho de participación política y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos de carácter representativo, deri-

(3) Para una síntesis de los temas que pudieran motivar reformas, *vid.* ARNALDO ALCUBILLA (2001: 39 y sigs.)

(4) Como guía a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, hay que destacar DUQUE VILLANUEVA (2006). También, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (2000).

(5) Como estudios críticos en relación con los procesos electorales, pueden citarse RALLO LOMBARTE (1997), ARNALDO ALCUBILLA (1999), GIMENO SENDRA y GARBERÍ LLOBREGAT (1994: 111 y sigs.), CARRASCO DURÁN (2002: 447 y sigs.), MARTÍN REBOLLO (1991: 59 y sigs.), ENTRENA CUESTA (2001: 230 y sigs.) y BASTIDA FREJEDO (1986: 31 y sigs.)

(6) MARTÍN REBOLLO (1991: 63 y sigs.), BASTIDA FREJEDO (1986: 32), FIGUERUELO BURRIEZA (1991: 114 y sigs.) Sobre los distintos procesos que pueden tener lugar en materia electoral, *vid.* CARRASCO DURÁN (2002: 447 y sigs.)

vado del artículo 23 de la Constitución, que se inició a raíz de las sentencias del Tribunal Constitucional 23 a 26/1990, las cuales motivaron la reforma del artículo 113 de la LOREG mediante la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, con vistas a adecuar la regulación de los efectos de las sentencias estimatorias de los recursos contenciosos electorales en los procesos de impugnación de la proclamación de electos a los principios de proporcionalidad, conservación de los actos válidos en el procedimiento electoral y unidad del acto electoral, que enuncian dichas sentencias (7).

2. LA AMPLIACIÓN DE LA LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR RECLAMACIONES
SOBRE RECTIFICACIÓN DE DATOS CENSALES EN PERÍODO ELECTORAL
Y PARA RECURRIR LAS RESOLUCIONES DE LA OFICINA DEL CENSO
ELECTORAL QUE RESUELVAN DICHAS RECLAMACIONES
A LAS FUERZAS POLÍTICAS QUE PRESENTEN CANDIDATURA
EN LA CIRCUNSCRIPCIÓN

Los problemas planteados en relación con esta materia derivan del artículo 39.3 de la LOREG, que señala que «cualquier persona» puede formular reclamación ante la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral «sobre sus datos censales», con vistas a la rectificación del censo en período electoral (8). Lo dispuesto en aquel artículo, además, se ha tomado como base

(7) *Vid.*, a este respecto, entre otros, BIGLINO CAMPOS (1990: 291 y sigs.) y PARDO FALCÓN (1997: 29 y sigs.)

(8) Para Santolaya Machetti, esta previsión debe entenderse como un mero procedimiento de rectificación de errores, y no como un medio extraordinario para obtener la inscripción en el censo con motivo de una convocatoria electoral. La Orden de 21 de marzo de 1991 regula el proceso de reclamación administrativa en proceso electoral. La Junta Electoral Central, por su parte, ha oscilado entre la posición de la Instrucción de 29 de abril de 1991, que entendió que se trataba de un medio de prueba de que el ciudadano está inscrito en el censo electoral vigente aunque no figurara en los ejemplares certificados de las listas del Censo, y la de 28 de abril de 1993, que entendió que la Junta Electoral Central podía autorizar a la Oficina del Censo Electoral la remisión de certificaciones censales específicas, entre otros casos, cuando el número de omisiones indebidas en las listas del censo electoral o cualesquiera otras circunstancias excepcionales así lo aconsejen en garantía del derecho fundamental de sufragio, lo que, en la práctica, significó que, en la convocatoria electoral de 1993, ciudadanos que no reunían las condiciones para figurar en el Censo de la circunscripción en la que residían, de acuerdo con los plazos ordinarios, pudieran votar en ella, lo cual resultaba inadecuado debido a la posibilidad de usos fraudulentos a que daba lugar esta solución. Santolaya Machetti ha observado que la Junta Electoral Central volvió a la posición de la primera de las Instrucciones citadas a partir del Acuerdo de 6 de febrero de 1995 (*vid.* SANTOLAYA MACHETTI (1995: 61 y sigs.)), pero lo cierto es que la Instruc-

para delimitar la legitimación activa en el recurso contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral dictadas al responder a dichas reclamaciones que prevé el artículo 40 de la LOREG, ya que, lógicamente, los legitimados para acudir a dicho recurso deben ser los mismos que tienen la facultad de presentar las reclamaciones que constituyen el objeto del mismo.

La STC 148/1999 debió enfrentarse, al hilo de esta regulación, a la cuestión de si, además de las personas directamente interesadas, también las fuerzas políticas (partidos, federaciones y coaliciones electorales) que pretenden concurrir a las elecciones tienen legitimación para formular las reclamaciones dirigidas a lograr la rectificación del censo en período electoral y presentar, eventualmente, el recurso subsiguiente contra la resolución de la Oficina del Censo Electoral. Resulta interesante detallar el supuesto que debió resolver el Tribunal Constitucional, para tener una idea del tipo de asuntos del que estamos tratando. En aquella ocasión se planteó un caso en el que un partido político recurrió el acuerdo de proclamación de electos de una Junta Electoral de Zona en unas elecciones municipales alegando que en el censo electoral del Municipio se habían producido «empadronamientos de conveniencia» de sesenta y nueve personas que no residían efectivamente en aquel (el censo constaba de sesenta y ocho personas, previamente a estos empadronamientos) y que, en su mayor parte, habían hecho constar como domicilio propio el del Alcalde, perteneciente a la coalición que, a la postre, resultó vencedora en las elecciones, y el del Juez de Paz, que era cuñado del Alcalde. El partido indicado formuló el recurso contencioso electoral de los artículos 109 a 117 de la LOREG ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que ordenó repetir la elección, en la cual, esta vez, resultó ganador el partido recurrente. Como reacción, la coalición vencedora de la primera elección acudió al recurso de amparo, alegando, entre otras cosas, que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha había admitido indebidamente el citado recurso contencioso electoral, ya que la coalición recurrente no tenía legitimación para acudir a dicha vía procesal.

La STC 148/1999, en su Fundamento Jurídico quinto, entendió que el interés que preside la reclamación prevista en el artículo 39.3 de la LOREG es solamente «el interés privado de la persona que impugna sus datos censales» y, consiguientemente, restringió la legitimación para acudir al proceso del

ción de 7 de mayo de 2003 ha confirmado, en lo sustancial, lo dispuesto en la Instrucción de 28 de abril de 1993 a este respecto. Para consultar Acuerdos e Instrucciones de la Junta Electoral Central, *vid.* ARNALDO ALCUBILLA y DELGADO IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (2003) y GÓMEZ GUTIÉRREZ (2003). Se encuentran también en www.congreso.es

artículo 40.1 de la LOREG a «las personas naturales directamente afectadas en sus propias situaciones censales». De todo ello, la sentencia dedujo en su Fundamento Jurídico octavo

«la existencia de una laguna legal de la LOREG, al no establecer cauces legales idóneos para que los actores políticos puedan impugnar con eficacia durante el período electoral las posibles irregularidades del censo que pueden ser determinantes de los resultados electorales; lo que posibilita de hecho, en la medida en que no existe remedio adecuado, que eventuales maniobras auténticamente fraudulentas lleguen a alcanzar su torpe designio, al margen de la hipotética reacción penal».

Sin embargo, la misma sentencia precisó que

«el único medio de reacción contra esas irregularidades, en su caso, dado lo dispuesto en el artículo 140.1.d) de la LOREG («realizar con inexactitud el recuento de electores en actos referentes a la formación o rectificación del censo, o en las operaciones de votación o escrutinio»), es la acción penal por delito, aunque por ella no pueda producirse la rectificación eficaz de las irregularidades producidas» [la cursiva es del autor] (9).

El resultado fue que el Tribunal Constitucional, una vez comprobada la falta de una vía procesal apta para que los partidos políticos presenten este tipo de reclamaciones, declaró que el recurso contencioso electoral había sido indebidamente seguido y que, en consecuencia, se había vulnerado el derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos de los candidatos de dicha coalición, estimó el recurso de amparo, anuló la sentencia recurrida y confirmó la validez del acuerdo de la Junta Electoral de Zona que proclamó los electos conforme al resultado de la primera elección.

Con estas sentencias, se reaccionaba contra una línea jurisprudencial de los Tribunales Superiores de Justicia que abría el recurso contencioso electoral a los recursos contra acuerdos de proclamación de candidatos electos en elecciones locales motivados por la denuncia de irregularidades en la inscripción de residentes en el censo, con el argumento de que, al no estar legitimado el partido político para acudir ante el Juez de Primera Instancia por el procedimiento del artículo 40 de la LOREG, el proceso pertinente para conocer de la acción ejercitada por aquel en estos casos sería, por exclusión, el recurso contencioso electoral (10). Con posterioridad a las sentencias del

(9) Sobre las normas penales de la LOREG, *vid.* PEÑARANDA RAMOS (1986: 1.153 y sigs.)

(10) Sentencias de los Tribunales Superiores Justicia de Cantabria, de 16 de julio de 1999, de Cataluña, de 19 de julio de 1999, y de Castilla-La Mancha, de 26 de julio de 1999, las dos últi-

Tribunal Constitucional citadas, los Tribunales Superiores de Justicia han venido desestimando este tipo de recursos contencioso electorales por el motivo de falta de competencia o de jurisdicción para resolver sobre ellos (11).

La regulación es tanto más llamativa cuanto que, por el contrario, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 38.2 de la LOREG, se viene interpretando que la legitimación para presentar las reclamaciones sobre datos censales en el proceso de actualización mensual del censo en período previo a la convocatoria de las elecciones que establece el artículo 38.3 de la LOREG, así como los recursos frente a las resoluciones de aquellas que establece el artículo 38.5 de la LOREG, alcanza a los «interesados», concepto amplio a partir del cual la misma STC 148/1999, en su Fundamento Jurídico quinto, ha entendido que, en este caso, sí tienen legitimación en dicho recurso los partidos, federaciones y coaliciones electorales que se propongan concurrir a las elecciones (12), junto a las personas titulares de los datos incluidos en el censo. Además, la regulación de los artículos 39 y 40 de la LOREG no es operativa en los casos en los que la inclusión fraudulenta en el censo electoral, para alterar los resultados de unas elecciones, haya sido llevada a cabo con la connivencia de las personas incluidas, que, curiosamente, en virtud del artículo 39.3 de la LOREG, resultan ser las únicas legitimadas para reclamar contra dicha inclusión durante el procedimiento electoral.

Finalmente, la opción de tomar el interés privado como referente para delimitar los sujetos a los que se atribuye la facultad de presentar la reclamación relativa a los datos censales es altamente discutible, dado el evidente interés

mas de las cuales estimaron sendos recursos contencioso electorales presentado por partidos políticos o coaliciones. Dichas dos sentencias fueron el objeto de los recursos de amparo resueltos mediante las sentencias del Tribunal Constitucional 149/1999 y 148/1999, respectivamente. Por el contrario, las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Murcia, de 31 de julio de 1999, de Castilla y León, de 19 de junio de 2003, y de la Sala en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 2 de julio de 2003, que estimaron que estos órganos carecían de jurisdicción para resolver en el recurso contencioso electoral sobre reclamaciones relativas a datos del censo presentadas en período electoral.

(11) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 20 de junio de 2003, y de Cataluña, de 26 de junio de 2003.

(12) BASTIDA FREJEDO (1986: 36), sin embargo, critica que se reconozca en el artículo 110 de la LOREG la legitimación en el recurso contencioso electoral de las coaliciones, que deberían actuar mediante representante, al igual que las agrupaciones de electores. Asimismo, considera que la legitimación de las asociaciones que admite el mismo artículo es un resto descontextualizado del artículo 73.3.c) del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo.

público que concurre en asegurar el adecuado seguimiento del procedimiento electoral (13). Situados en esta perspectiva, como ha señalado la STC 25/1990, en su Fundamento Jurídico tercero, hay que admitir que

«si no la titularidad del derecho [del artículo 23 de la Constitución], sí cabe reconocer a los propios partidos políticos un interés legítimo suficiente a que se respeten las adecuadas condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio, atendida su condición de instrumento fundamental para la participación política que les atribuye el artículo 6 de la Constitución» (14).

E, igualmente, hay que recordar que está confiada a los partidos públicos una función de salvaguardia del interés público que concurre en la defensa de la legalidad del procedimiento electoral (15).

La reforma de la LOREG, por lo tanto, para subsanar la «laguna legal» detectada por la STC 148/1999, cuya línea jurisprudencial ha sido confirmada por la STC 149/1999, podría incluir en el artículo 39 de la LOREG la facultad de *cualquier persona, partido político, federación, coalición o agrupación de electores que tenga interés* para formular reclamación en período electoral ante las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral sobre los datos que consten en el censo, con lo cual habría que entender extendida, en la misma medida, también a todos los interesados en este tipo de reclamaciones la legitimación para presentar el recurso que establece el artículo 40 de la LOREG contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral dictadas durante el período electoral. Dado que la expresión «cualquier interesado» engloba a todos aquellos que tengan un interés legítimo en la impugnación, esto permitiría entender que también los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que presenten candidatura en la circunscripción, así como los representantes de las candidaturas y, en general, todos los integran-

(13) Sobre el interés público que concurre en los actos relativos a la elaboración del censo electoral, *vid.* JIMÉNEZ HERNÁNDEZ (1987: 1.420).

(14) Aunque ciñendo sus consideraciones al ámbito del proceso contencioso electoral, observa M. Carrillo que la ampliación del ámbito subjetivo de este proceso a los representantes de las candidaturas y los partidos políticos, coaliciones, etc., pone de relieve la *vis expansiva* que proporciona el criterio del interés legítimo para recurrir. *Cfr.* CARRILLO (1995: 107).

(15) Manifestación de la función pública que ejercen los partidos políticos en el procedimiento electoral es que el artículo 135 de la LOREG reconozca expresamente a los interventores la condición de funcionarios públicos a efectos de comisión de delitos e infracciones electorales. También M. Carrillo pone de manifiesto el papel de los partidos políticos como entidades que coadyuvan en la salvaguardia de la legalidad en el procedimiento electoral, *cfr.* CARRILLO (1995: 107).

tes de las candidaturas, además de la persona a la que se refieran directamente los datos censales, tendrían legitimación para presentar la reclamación en período electoral relativa a dichos datos que regula el artículo 39.3 de la LOREG, así como el recurso subsiguiente que establece el artículo 40 de aquella.

3. LA ATRIBUCIÓN AL JUEZ DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL CONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS CONTRA RESOLUCIONES DE LA OFICINA DEL CENSO ELECTORAL SOBRE RECLAMACIONES RELATIVAS A DATOS CENSALES FORMULADAS EN PERÍODO ELECTORAL, LA DETERMINACIÓN DEL PROCESO A TRAVÉS DEL CUAL DEBEN TRAMITARSE ESTOS RECURSOS Y EL ENCAUZAMIENTO DEL RECURSO DE AMPARO CONTRA ESTAS RESOLUCIONES POR LOS TRÁMITES ESPECIALES DE LOS RECURSOS DE AMPARO ELECTORAL

El artículo 40.1 de la LOREG señala que los recursos contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral que respondan a reclamaciones sobre rectificación de datos censales formuladas en período electoral deben ser presentados *ante el Juez de Primera Instancia* en un plazo de cinco días a partir de su notificación.

El hecho es que la reserva del conocimiento de los recursos jurisdiccionales contra estas resoluciones al Juez de Primera Instancia supone atribuir su resolución a la jurisdicción civil, en lo que es una regulación que ha sido criticada de forma unánime por la doctrina, ya que, al ser la Oficina del Censo Electoral un órgano administrativo, lo lógico sería que fuera la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer de estos recursos (16). Ello ha provocado, además, un gran desconcierto a la hora de determinar a través de qué procedimiento habrán de tramitarse estos recursos. De manera casi unánime, la doctrina ha entendido que el procedimiento que debería ser utilizado sería el contencioso-administrativo para la protección de los derechos fundamentales que anteriormente regulaba la Sección segunda de la Ley 62/1978 (arts. 6 a 10 de dicha Ley) y que actualmente regulan los artículos 114 a 121 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al considerar que la atípica designación de un órgano judicial civil para el conocimiento de estos recursos no podía cambiar la naturaleza del procedimiento a través del

(16) SERENA VELLOSO (1986: 310), aprecia una mezcla de caracteres de Derecho privado y de Derecho público en esta materia.

que dicho recurso debiera ser encauzado (17). Sin embargo, por otra parte, resulta indudablemente extraña la figura del Juez de Primera Instancia conociendo de un proceso contencioso-administrativo, y, de hecho, los órganos jurisdiccionales civiles se inclinan por aplicar el proceso civil ordinario a la resolución de estos asuntos (18).

Probablemente, la intención de la LOREG fuera dejar al criterio del propio Juez de Primera Instancia la forma de tramitar estos recursos, con vistas a asegurar que la sentencia se dictara en el plazo de cinco días, sin sujetar su tramitación a ninguno de los procedimientos establecidos en la normativa procesal, sea la civil, sea la contencioso-administrativa, pero esta opción provoca una considerable inseguridad jurídica.

Ciertamente, puede entenderse la finalidad de lograr una tramitación de dichos recursos más rápida y más cercana al ciudadano que se intentó lograr con la atribución del conocimiento de estos recursos al Juez de Primera Instancia, máxime en los primeros años de aplicación de la LOREG, cuando los órganos jurisdiccionales de primera instancia en el ámbito de lo contencioso-administrativo eran las Audiencias Territoriales y, posteriormente, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (19),

(17) CARRILLO (1995: 105), GIMENO SENDRA, GARBERÍ LLOBREGAT y GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO (1991: 653), RALLO LOMBARTE (1997: 149), BASTIDA FREJEDO (1986: 27), SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO (1990: 105), FIGUERUELO BURRIEZA (1991: 120), MARTÍN REBOLLO (1991: 76).

(18) Entiende que el proceso adecuado para estas controversias es el civil, modificado con las especialidades aplicables a las demandas para la protección de los derechos fundamentales, SERENA VELLOSO (1986: 310). Este autor considera, no obstante, que lo más lógico sería que la Ley hubiera atribuido el conocimiento de estos recursos a la jurisdicción contencioso-administrativa, si bien considera que esta atribución habría tenido un dudoso valor práctico [SERENA VELLOSO (1986: 309 y sigs.)] *Vid.* el auto de la Audiencia Provincial de Tarragona de 15 de septiembre de 2004, dictado en relación con la impugnación de una resolución de la Oficina del Censo Electoral que denegaba a la demandante la inscripción en el censo electoral solicitada con la finalidad de ejercer el derecho de voto en las elecciones a las Cortes de 14 de marzo de 2004, debido a que su pretensión tenía el mismo objeto que otro proceso iniciado previamente por la misma demandante ante un Juzgado de Primera Instancia contra una anterior Resolución de la Oficina del Censo Electoral de fecha 4 noviembre 2003 que denegaba su inclusión en el censo electoral solicitada con relación a las elecciones del Parlamento de Cataluña de dicho año. La Audiencia Provincial entendió que no se podía considerar la petición de la demandante en relación con las elecciones de 2004 distinta de la presentada en relación con las del proceso electoral de 2003 en cuanto se refería a elecciones diferentes, teniendo en cuenta que el censo electoral es permanente y su revisión durante el período electoral se produce insertándose en esa vigencia continua, y que aquella no había alegado circunstancias diferentes respecto a las del primer proceso objeto de consideración.

(19) Aunque esta defectuosa atribución de competencia al Juez de Primera Instancia fue ya denunciada a la vista de texto del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General por JIMÉNEZ HERNÁNDEZ (1987: 1.422).

pero actualmente, existiendo ya los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, no hay motivo para demorar la sustitución del Juez de Primera Instancia por el Juez de lo Contencioso-Administrativo como órgano judicial encargado del conocimiento y la resolución de estos recursos (20). Por otra parte, si bien la STC 148/1999, en su Fundamento Jurídico quinto, atribuye la asignación de la competencia al Juez de Primera Instancia al hecho de que el artículo 39.3 de la LOREG haya considerado que la causa que permite presentar la reclamación sobre datos censales en período electoral sea el interés privado de la persona afectada, no parece que esta sea una causa suficiente para explicar la anomalía que supone esta regulación en el contexto general de la LOREG, ni que la rectificación de datos censales incorrectos carezca de interés público, dada su importancia para el adecuado desarrollo del procedimiento electoral.

La cuestión de la determinación del procedimiento a través del cual estos recursos deben ser tramitados, con vistas a asegurar el cumplimiento del plazo de cinco días en el que debe ser dictada la sentencia, puede resolverse, bien regulando un procedimiento especial de tramitación abreviada en el propio artículo 40 de la LOREG, bien remitiendo estos asuntos al proceso contencioso-administrativo preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales de los artículos 114 a 121 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y señalando, al mismo tiempo, la forma como deba presentarse el recurso (por ejemplo, acumulando en el escrito de presentación del recurso los argumentos en los que se funde y aportando en él la prueba documental) y los plazos en los que deba ser tramitada cada una de las fases de las que consta dicho proceso, en una regulación que debe comportar una abreviación drástica de los mismos con respecto a los que prevé la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para hacer posible el cumplimiento del citado plazo de cinco días en el que debe dictarse la sentencia, bien previendo excepcionalmente la aplicación a estos asuntos del sencillo esquema que el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa prevé para la tutela judicial del derecho de reunión, adaptado, igualmente, para cumplir el plazo citado.

Como señala el propio artículo 40.2 de la LOREG, el proceso contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral en período electoral agota la vía judicial, lo que, como ha indicado la STC 154/1988, en su Fundamento Jurídico tercero, abre la puerta a la posibilidad de presentar recurso de amparo, ya que

(20) Vid. GIMENO SENDRA y GARBERÍ LLOBREGAT (1994: 111 y sigs.)

«resulta perfectamente congruente [...] que quepa también por la vía configurada en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, recurso de amparo frente a una exclusión indebida en las mencionadas listas (del censo electoral), del mismo modo que respecto al sufragio pasivo aparece expresamente previsto en el artículo 49 de aquella Ley Orgánica».

No obstante, este pronunciamiento no ha tenido en cuenta que el recurso de amparo frente a actos en materia de proclamación de candidaturas y candidatos, al que se refiere el artículo 49.4 de la LOREG, dispone de un plazo especial para su resolución de sólo tres días, mientras que el artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé unos plazos más dilatados para la tramitación del recurso de amparo ordinario, que privarían de eficacia en esta materia a la resolución que se dictara en el propio recurso de amparo, teniendo en cuenta que el recurso del artículo 40 de la LOREG se presenta cuando el procedimiento electoral ya ha comenzado. De hecho, la parquedad de la regulación de los recursos frente a las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral manifiesta que el legislador ha hecho de peor condición al derecho de sufragio activo (art. 23.1 CE), en comparación con el mayor cuidado que ha empleado en el desarrollo de las garantías del derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 CE) (21).

Sería posible, al menos, que la reforma de la LOREG encaminara en los casos de impugnación de resoluciones de la Oficina del Censo Electoral durante el período electoral el recurso de amparo a través de la vía especial prevista en su artículo 49.4, para aprovechar, de esta forma, la tramitación acelerada de los recursos de amparo electoral que, hoy en día, se encuentra regulada en el Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2000. Esta previsión, ciertamente, chocaría con la afirmación de la STC 148/1999 en el sentido de que el procedimiento para la formación del censo electoral es distinto del procedimiento electoral en sí mismo, en el cual se enmarcan exclusivamente los recursos de amparo electoral, pero la necesidad de asegurar la efectividad de la protección del derecho de sufragio del artículo 23.1 de la Constitución debe primar sobre cualquier consideración teórica.

(21) RALLO LOMBARTE (1997: 152). La misma observación, en GIMENO SENDRA y GARBERÍ LLOBREGAT (1994: 111).

4. LA DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN DE LOS RECURSOS JUDICIALES
CONTRA LOS ACUERDOS DE LAS JUNTAS ELECTORALES QUE RESUELVEN
RECURSOS CONTRA ACUERDOS DE OTRAS JUNTAS ELECTORALES
DE CATEGORÍA INFERIOR

Como se sabe, la STC 149/2000 ha declarado inconstitucional el artículo 21.2 de la LOREG, que prevé que contra los acuerdos de las Juntas Electorales que resuelven recursos contra acuerdos de otras Juntas Provinciales de categoría inferior «no cabe recurso administrativo o judicial alguno». En concreto, la sentencia ha considerado inconstitucional el inciso «o judicial» de dicho artículo, al entender que «ni la rapidez en la tramitación ni la urgencia en la resolución pueden justificar omisiones de defensa contrarias al artículo 24.1 de la Constitución» (22). La sentencia extiende, de esta forma, el modelo que ha seguido la LOREG, consistente en judicializar el control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de los órganos de la Administración electoral que jalonan el procedimiento electoral, al punto de que ha considerado inconstitucional, incluso, la excepción que la propia LOREG establecía a este modelo (23).

Lo cierto es que el cierre de la posibilidad de recurrir en vía judicial ante este tipo de acuerdos de las Juntas Electorales, en la práctica, había quedado bastante relativizado. Así, a pesar de algunas sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 103/1996, 46/1997 y 48/1997) (24) y del auto del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1989 que inadmitió un recurso contencioso-administrativo contra un acuerdo de la Junta Electoral Central, en la práctica la jurisprudencia había venido mostrando múltiples ejemplos de recursos

(22) La sentencia se mostró, en general, muy crítica con este precepto, y destacó su inconstitucionalidad, *vid.*, sólo como muestra, BASTIDA FREJEDO (1986: 31), CANO MATA (1988: 421), ENTRENA CUESTA (1986: 988) y SANTAMARÍA PASTOR (1987: 211). Otro sector de la doctrina entendió que el artículo podía considerarse conforme con la Constitución siempre que se aplicara solamente a los acuerdos de las Juntas Electorales del procedimiento electoral que podían ser susceptibles de ulterior fiscalización en el recurso contencioso electoral, pero no a otro tipo de actos, como, señaladamente, los acuerdos de las Juntas Electorales de naturaleza sancionadora, *vid.* MARTÍN REBOLLO (1991: 69 y sigs.) y SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO (1990: 107).

(23) Una referencia muy sintética a los distintos modelos de control de los actos que jalonan el procedimiento electoral en el derecho histórico español y en derecho comparado puede encontrarse en GONZÁLEZ RIVAS (1987: 1.344 y sigs.) Referencias más extensas al procedimiento electoral en derecho histórico español y en derecho comparado se hallan en CAZORLA PRIETO (1986). Asimismo, en SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO (1990: 96 y sigs.) y en GIMENO SENDRA y GARBÉRÍ LLOBREGAT (1994: 110). Una alusión jurisprudencial a las características del sistema electoral español en la STC 24/1990, FJ. 2.

(24) La trayectoria de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este tema puede consultarse en CIERCO SEIRA (2001: 77 y sigs.)

contencioso-administrativos, bien por el cauce ordinario, bien por el preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales, contra acuerdos de la Junta Electoral Central que, pese a caer dentro del supuesto previsto en el artículo 21.2 de la LOREG, eran admitidos (25), e, incluso, el ATC 1040/1986 había entendido previamente que los actos dictados en materia electoral que no tuvieran asignado un recurso específico en la legislación electoral quedaban sometidos al régimen general del contencioso-administrativo (26). Más aún, la propia Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se hizo eco de esta realidad y atribuyó la competencia para el conocimiento de las impugnaciones contra actos de las Juntas Electorales de Zona a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, el de los recursos contra actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y el de los recursos contra actos y disposiciones de la Junta Electoral Central al Tribunal Supremo [arts. 8.4, 10.1.f) y 12.3.a) LJCA] (27).

Según la STC 149/2000, FJ. 3,

«se hace preciso distinguir dos tipos o géneros de actuaciones de las Juntas Electorales en cuanto potenciales objetos del control judicial. En una primera categoría pueden comprenderse aquellos actos y disposiciones, emanados en ejercicio de las competencias que asigna a dichas Juntas el artículo 19 de la LOREG, que no 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. La exclusión absoluta respecto de ellos de toda posibilidad de interponer cualquier clase de recurso judicial que establece el artículo 21.2 de la LOREG aparece manifiestamente contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24.1 de la Constitución. Se encuadran en una segunda y diferente clase 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

(25) *Vid.*, por ejemplo, STS de 23 de octubre de 1995.

(26) El ATC 1040/1986 fue la base de lo dispuesto en el acuerdo de la Junta Electoral Central de 22 de noviembre de 1991, mediante la que la propia Junta admitió el carácter recurrible de sus actos. La STC 197/1988 inadmitió un recurso de amparo por falta de agotamiento de la vía judicial previa, al entender que las resoluciones de las Juntas Electorales que no tuvieran asignado en la LOREG algún recurso especial estaban sujetas al régimen general del control contencioso-administrativo. *Vid.* MARTÍN REBOLLO (1991: 71 y sigs.)

(27) ENTRENA CUESTA (2001: 225.) *Vid.* también GARCÍA SORIANO (1996: 69 y sigs.)

de considerarse constitucionalmente admisible, en virtud de la consideración anteriormente expuesta, que no resulten sometidas a un control judicial autónomo o independiente, sin perjuicio de que su eventual impugnación pueda llevarse a cabo dentro de los recursos establecidos o que puedan establecerse por la ley conforme a lo previsto en el artículo 70.2 de la Constitución» (28).

Para evitar malos entendidos y aclarar la regulación, sería conveniente que la LOREG recogiera en su artículo 21 el régimen de los recursos en sede jurisdiccional contra los acuerdos de las Juntas Electorales que resuelvan recursos contra acuerdos de Juntas de categoría inferior conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia, si bien, con respecto a los acuerdos de las Juntas Electorales que no se incardinan en el procedimiento electoral, aquella podría remitir los recursos al proceso contencioso-administrativo correspondiente, que, a diferencia de lo que podría deducirse de una interpretación excesivamente apegada a la letra de lo que señala la STC 149/2000, podría ser el ordinario, o bien el especial preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales si los actos que fueran a ser recurridos afectaran a alguno de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución.

La solución, sin embargo, es más complicada cuando se trata de los recursos contra acuerdos de las Juntas Electorales que se integran en el procedimiento electoral. La STC 149/2000, como se ha visto, remite la impugnación de estos acuerdos a los procesos especiales previstos en la LOREG, pero existen casos en los que aplicar esta solución originaría problemas difíciles de resolver. Por ejemplo, la STC 36/2003 no ha puesto óbice a la falta de un recurso judicial específico contra los acuerdos de la Junta Electoral que resuelven sobre las solicitudes de las formaciones políticas para la inclusión de espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública (29), al tratarse de una medida claramente incardinada en un procedimiento electoral, que, conforme a lo dispuesto en la STC 149/2000, puede verse desprovista de un control judicial autónomo o independiente, sin perjuicio de que sea revisable posteriormente (30). Y, de hecho, los artículos 8.4, 10.1.f) y

(28) Pueden verse las observaciones a esta sentencia de ENTRENA CUESTA (2001: 227 y sigs.)

(29) El artículo 66 de la LOREG remite el sistema de recursos contra las decisiones de los órganos de administración de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral al procedimiento que la Junta Electoral Central disponga. El procedimiento está desarrollado, actualmente, en la Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999, comentada en ENTRENA CUESTA (2001: 213 y sigs.)

(30) En el ámbito administrativo, la LOREG no recoge ningún régimen especial de recursos contra los acuerdos de distribución de los espacios gratuitos, lo que ha motivado que la Junta

12.3.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa han previsto la competencia de los órganos judiciales contencioso-administrativos para conocer de recursos presentados contra actos de las Juntas Electorales, incluyendo la Junta Electoral Central.

Sin embargo, lo cierto es que las sentencias en relación con este tipo de actos que no tienen un proceso específico asignado en la LOREG suelen llegar con un retraso que pone en entredicho su efectividad. En efecto, poca efectividad puede tener una sentencia en supuestos como una errónea aplicación de la normativa sobre inclusión de espacios gratuitos en los medios de comunicación o como la celebración de debates electorales con una presencia de las formaciones políticas que no guarde la necesaria proporción en atención a su representatividad, si aquella llega después de que se hayan celebrado las elecciones (31). Es claro, pues, que este tipo de controversias deberían resolverse de manera inmediata y, en todo caso, previa a la celebración de las elecciones, por un cauce procesal específico, y, por ello, la reforma de la LOREG podría incluir la previsión de un trámite específico y especialmente abreviado para hacer posible el recurso inmediato ante los órganos judiciales contra actos sucedidos en el período electoral pero previamente a la jornada de la celebración de las elecciones (32).

Electoral Central haya dispuesto en la norma octava de su Instrucción de 13 de septiembre de 1999 que contra estos acuerdos se pueden interponer los recursos pertinentes en el plazo de un día a partir de la publicación del anuncio correspondiente.

(31) Por ejemplo, es el caso de la STS de 10 de noviembre de 2004 que resuelve un recurso contencioso electoral contra un acuerdo de la Junta Electoral Central sobre distribución de espacios de información electoral para los comicios municipales y autonómicos de 25 de mayo de 2003. Más allá de que la sentencia tiene sentido desestimatorio, surge la duda sobre la efectividad de una sentencia eventualmente estimatoria que se hubiera producido casi un año y seis meses después de la celebración de las elecciones, salvo que se acudiera a una indemnización de los perjuicios sufridos por la formación política recurrente, previa valoración económica de los mismos, vía esta última escasamente procedente cuando el recurso trata sobre actos producidos en el proceso electoral. Igual ocurre cuando es el medio de comunicación el que presenta el recurso contra Acuerdos de la Junta Electoral Central, como muestran las SSTS de 10 de octubre de 2000, que desestimó un recurso contencioso-administrativo contra un acuerdo de la Junta Electoral Central que ordenó la retirada de una silla vacía que se proyectó colocar en los debates programados por una empresa pública de radio y televisión durante el período electoral previo a las elecciones municipales de 1999 para simbolizar la ausencia de representantes de un partido político, y de 17 de octubre de 2000, sobre distribución de tiempos para los distintos partidos políticos en la misma empresa en dichas elecciones.

(32) Bastida Frejedo sugiere la articulación de un proceso especial para la impugnación de las decisiones de la Junta Electoral Central sobre distribución de los espacios de propaganda electoral en medios de comunicación social de titularidad pública y de las Juntas Electorales sobre la ordenación de las libertades públicas durante la campaña electoral, cfr. BASTIDA FREJEDO (1986: 31).

5. EL DESARROLLO DE LA REGULACIÓN DEL RECURSO CONTRA LA PROCLAMACIÓN DE CANDIDATURAS Y CANDIDATOS

El artículo 49 de la LOREG recoge la regulación del recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos en sede jurisdiccional, pero lo hace con una parquedad que sorprende, teniendo en cuenta la importancia de este proceso (33). No puede olvidarse que se trata de uno de los dos procesos que establece y regula especialmente la LOREG para asegurar que el procedimiento electoral se desarrolle de forma transparente, conforme a las normas que lo disciplinan en directo desarrollo de los derechos del artículo 23 de la Constitución, y que este proceso tiene en el marco del procedimiento electoral una importancia semejante a la del recurso contencioso electoral, cuya regulación aquella, sin embargo, ha previsto con mayor extensión y mayor detalle. Baste un dato para corroborar esta apreciación: mientras la LOREG dedica al contencioso electoral nueve artículos (su regulación se halla en los artículos 109 a 117 de aquella), el recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos lo desarrolla solamente en un artículo, y para regular la fase propiamente jurisdiccional de este procedimiento le bastan los apartados segundo y tercero de su artículo 49, junto con las especialidades dispuestas en el apartado quinto para los casos motivados por la aplicación a los supuestos de proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por agrupaciones de electores que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido, que fueron añadidas por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio.

Las dudas sobre la eventual repercusión del carácter esquemático del proceso regulado en el artículo 49 de la LOREG en los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías reconocidos en el artículo 24 de la Constitución han sido despejadas por la STC 85/2003, que en su Fundamento Jurídico noveno considera justificada la regulación actual de este proceso por el carácter extremadamente rápido del procedimiento electoral y por la intervención del Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo electoral previsto en el artículo 49.4 de la LOREG, que aporta un nuevo cauce para la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales y

(33) A la vista de la regulación que la LOREG hace del recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos, este ha sido calificado de «sumarísimo» por GIMENO SENDRA y GARBERÍ LLOBREGAT (1994: 112), y CARRILLO (1995: 105). El carácter escueto de este proceso fue ya puesto de relieve, al examinar el texto del Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral, por JIMÉNEZ HERNÁNDEZ (1987: 1.428). *Vid.* también, resaltando el carácter defectuoso de este proceso, BASTIDA FREJEDO (1986: 33).

en el que la singularidad de la cuestión planteada ha de conducir a una flexibilización de los límites propios del recurso de amparo a la vista de la brevedad de los plazos del proceso previo. Sin embargo, el recurso de amparo resuelto por la sentencia indicada es significativo de la gravedad de los problemas que se pueden presentar a causa de la escueta regulación de este proceso. En dicho recurso de amparo, se denunció la falta de entrega —en el momento de la notificación del recurso— a las agrupaciones de electores recurrentes (34) tanto de los escritos de interposición de los recursos contencioso electorales del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal, como de los documentos que aquellos adjuntaron a los mismos, así como la creación por parte de la Sala juzgadora de un trámite de audiencia *ad hoc* para que las agrupaciones que presentaron las candidaturas que motivaron los recursos pudieran exponer sus alegaciones en un plazo extremadamente corto. Se trata, en el caso del primero de estos hechos, de omisiones que limitan extraordinariamente las posibilidades de alegación del recurrente, y en el segundo de un trámite cuyo desarrollo produce el desconcierto característico de toda improvisación.

La reforma de la LOREG podría desarrollar la tramitación de este proceso recogiendo, por ejemplo, la ampliación del plazo para dictar sentencia respetando la rapidez connatural al procedimiento electoral (35), la legitimación activa de los candidatos proclamados, ya que la regulación actual del proceso sólo admite que accedan al mismo las candidaturas proclamadas, y la realización de algunos trámites del proceso que el artículo 49 de la LOREG no prevé, pero que, aun con el condicionante que supone la necesidad de no

(34) Se trataba del recurso de amparo presentado contra la sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 3 de mayo de 2003 que anulaba la proclamación de proclamación de candidaturas a las elecciones al Parlamento Navarro, a las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y a locales del año 2003 de gran número de agrupaciones de electores que aquellas entendieron que tenían como objetivo suceder la actividad del partido político Batasuna, previamente ilegalizado.

(35) Como señalan CARRILLO (1995: 106), GIMENO SENDRA, GARBERÍ LLOBREGAT y GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO (1991: 653) y GIMENO SENDRA y GARBERÍ LLOBREGAT (1994: 112), el plazo de dos días en el que debe ser resuelto el recurso hace muy difíciles los emplazamientos y es difícil de cumplir.

También se ha criticado al artículo 49 de la LOREG la poca precisión al fijar el momento de comienzo del cómputo del plazo para presentar el recurso, ya que, mientras el apartado primero de aquel señala que el plazo de dos días para presentar el recurso se cuenta a partir de la proclamación, el apartado segundo aclara que el plazo discurre a partir de la publicación de los candidatos proclamados. No obstante, y a pesar de que la redacción no es la mejor, tras la lectura del artículo 49.2 parece claro que es la regla que este contiene la que se aplica. *Vid.* ENTRENA CUESTA (1986: 429).

entorpecer el seguimiento del procedimiento electoral, el Tribunal Constitucional ha considerado necesarios para asegurar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución en la tramitación de aquel proceso, como la reclamación del expediente administrativo de la Junta Electoral correspondiente cuando sea menester dada la naturaleza del asunto (STC 95/1991, FJ. 3) y el emplazamiento en el proceso al candidato y al representante de la candidatura cuya proclamación hubiera sido recurrida para que aleguen lo que a su interés convenga en un trámite de audiencia (SSTC 85/1987, FJ. 2, y 95/1991, FJ. 3), a los que se puede añadir la posibilidad de que aquellos propongan y aporten elementos de prueba de sus alegaciones (36). En particular, la STC 85/1987, FJ. 2, ha señalado que la aplicación de las reglas procesales no puede conllevar «nunca la omisión de trámite de tanta relevancia para su regularidad constitucional, como es el debido llamamiento de quienes, por la impugnación, ven directamente comprometido su derecho de sufragio» (37). Asimismo, la LOREG debería prever el traslado de las alegaciones y de la prueba presentada por la parte recurrente a la parte recurrida.

Esta regulación podría completarse, para asegurar la rapidez necesaria en el seguimiento del proceso, con la prohibición de llevar a cabo en el curso de este proceso cualquier otro trámite de los previstos para el recurso contencioso-administrativo, ni siquiera mediante la aplicación supletoria de las normas reguladoras de este último proceso, tales como los de alegaciones previas, conclusiones, vista o cualquier otro trámite intermedio.

6. LA PRECISIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RECLAMACIONES Y PROTESTAS RELATIVAS AL ESCRUTINIO, EN RELACIÓN CON LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO ELECTORAL, Y DE LOS MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LAS JUNTAS ELECTORALES SOBRE PROCLAMACIÓN DE ELECTOS EN DICHO RECURSO

La reforma de la LOREG podría aclarar cómo deben entenderse las reclamaciones y quejas previstas en su artículo 108 en relación con la presentación del recurso contencioso electoral contra los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de electos, regulado en los artículos 109 a 117 de la

(36) *Vid.*, en este sentido, ENTRENA CUESTA (1986: 430).

(37) *Vid.* RALLO LOMBARTE (1997: 154), GONZÁLEZ PÉREZ (1990: 445), FERNÁNDEZ SEGADO (1993: 71 y sigs.), y ENTRENA CUESTA (1986: 430).

LOREG (38). El artículo 108 de la LOREG señala, en su apartado segundo, que los representantes y apoderados de las candidaturas disponen de un plazo de un día para presentar las reclamaciones y protestas relativas al escrutinio, las cuales sólo podrán referirse a incidencias recogidas en las actas de la sesión de las Mesas electorales o en el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral (39). Se establece, así, una reclamación administrativa, previa a la presentación del recurso contencioso electoral, destinada a que los representantes y apoderados generales de las candidaturas pongan de manifiesto las incidencias ocurridas en el escrutinio (40).

La cuestión que plantea la regulación señalada consiste en determinar en qué medida la presentación de dichas reclamaciones y protestas puede considerarse como requisito previo y necesario para poder presentar, posteriormente, el recurso contencioso electoral. Este tema ha dado lugar a una interesante litigiosidad ante el Tribunal Constitucional. Hoy en día, la jurisprudencia parte del principio general, bien enunciado por la STC 169/1991, FJ. 1, de que la presentación de estas reclamaciones y protestas «constituye presupuesto procesal necesario para acceder al proceso electoral, como agotamiento de la vía administrativa previa ante las Juntas Electorales citadas». Sin embargo, este principio ha sido flexibilizado en la práctica, atendiendo a varias circunstancias. En primer lugar, la STC 27/1990 ha corregido en su Fundamento Jurídico tercero una línea jurisprudencial de los Tribunales Superiores de Justicia que, aplicando a esta materia la doctrina de los actos propios, requería con excesivo rigor la presentación de la reclamación administrativa como paso previo al contencioso electoral, al extremo de exigir dicha presentación, incluso, a los partidos y candidaturas que resultaran beneficiados por el acuerdo de la Junta Electoral sobre proclamación de electos, lo que, además, atribuía injustificadamente a dichas reclamaciones un valor de actos mediante los que quedaban fijadas las pretensiones de las partes en el eventual recurso contencioso subsiguiente (41). En segundo lugar, la STC 157/1991, FJ. 4, seguida en

(38) Sobre el sentido de las previsiones del artículo 108 de la LOREG, *vid.* BALLARÍN IRIBARREN (1986: 980 y s.), y GIMENO SENDRA y GARBERÍ LLOBREGAT (1994: 116).

(39) La Instrucción de la Junta Electoral Central de 28 de mayo de 1995 desarrolla la tramitación de los recursos a los que se refiere el artículo 108.3 de la LOREG.

(40) De hecho, en el acta de proclamación deberán constar, entre otros datos, las reclamaciones y protestas ante la Junta Electoral, su resolución, el recurso ante la Junta Electoral Central, si lo hubiere, y su correspondiente resolución (art. 108.5 LOREG).

(41) La STC 24/1990 inició este camino que parte de la base de que «la averiguación del resultado real debe primar sobre cualquier razonamiento hipotético» (FJ 7), al abrir la vía para que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia deben recabar de oficio el envío de los segundos sobres (arts. 100 y 101 LOREG), incluso aunque las

este extremo por la STC 168/1991, FJ. 2, ha matizado que, aunque no se hubieran presentado las reclamaciones en el plazo de un día señalado en el artículo 108.2 de la LOREG, deberían entenderse válidamente realizadas cuando existan circunstancias que justifiquen la imposibilidad o la dificultad de conocer en dicho escueto plazo el defecto que origine la denuncia y esta haya sido presentada ante la Junta Electoral inmediatamente después de conocer el defecto, ya que

«una cosa es que para la interposición del recurso contencioso electoral se exija el agotamiento de la vía administrativa previa, constituida por las reclamaciones ante las Juntas, y otra que ello suponga la imposición de un rígido principio de preclusividad, según el cual deba entenderse cerrado en cualquier caso el camino a la revisión judicial por el hecho de no haberse realizado una queja en el mismo momento en que hubo oportunidad para ello; por el contrario, lo que es exigible es la existencia de una suficiente diligencia por parte de los actores del proceso electoral, valorable en cada supuesto, con el fin de no dejar a la mera voluntad de dichos actores la forma y el momento de denunciar irregularidades, otorgando con ello suficiente seguridad al propio proceso electoral».

Incluso, la STC 80/2002 da a entender en su Fundamento Jurídico tercero que, en el caso de que no fuera posible detectar el error que motivara la controversia en el acta de escrutinio, y si, por las circunstancias concurrentes (que siempre deben valorarse para apreciar la diligencia empleada por el recurrente) el plazo de un día para presentar la reclamación prevista en el artículo 108.2 resultara insuficiente, podría presentarse directamente el recurso contencioso electoral en el plazo de tres días desde la proclamación de electos del artículo 112.1 de la LOREG (42).

En este sentido, Gimeno Sendra incide en el hecho de que, conforme al artículo 106.1 de la LOREG, la Junta Electoral no puede anular ninguna acta ni voto (43), y, partiendo del dato de que la reclamación ante aquella sólo tiene

partes interesadas no lo soliciten, en el caso de que falten de los sobres primero y tercero las actas relativas a determinadas mesas, matizando, de esta manera, la doctrina más rigurosa en esta materia de la STC 78/1989. *Vid.* MARTÍN REBOLLO (1991: 83 y sigs.)

(42) No obstante, tanto la STC 168/1991 como la STC 80/2002 concluyen con sentencias desestimatorias, la primera porque no había razones para eximir al partido político recurrente de la presentación de la reclamación administrativa, y la segunda porque no se pudo apreciar que los recurrentes obraran con la diligencia suficiente para poner de manifiesto los errores habidos en la transcripción del acta de escrutinio inmediatamente después de haber llegado a su conocimiento.

(43) *Vid.* BALLARÍN PRIETO (1986: 968 y sigs.) *Vid.* también, sobre el diferente ámbito de las funciones de la Junta Electoral y de los órganos judiciales, la STC 24/1990, FJ. 7.

sentido si puede resultar útil para el logro de la pretensión del reclamante (44), llega a la conclusión de que

«la utilidad de dicha reclamación hay que reconducirla a la inobservancia de aquellos requisitos que, sin entrañar la declaración de nulidad de actas o de votos por la Junta, puedan ser fácilmente sanables por la Junta Electoral, sin que la ausencia de dicha reclamación pueda ocasionar la inadmisión del recurso electoral, ni que la defectuosa interposición de la reclamación impida aducir en el proceso ulterior motivos de nulidad distintos a los consignados en la reclamación o protestas» (45).

La reforma de la LOREG podría recoger la regla según la cual la exigencia de las reclamaciones y protestas como requisito previo a la presentación del recurso contencioso electoral tendrá como excepción aquellos casos en los que el recurrente, habiendo obrado con la diligencia normalmente exigible, no hubiera podido conocer el defecto en la votación o en el escrutinio que tenga intención de recurrir mediante el contencioso electoral. E, incluso, podría ir más allá, en la línea sugerida por la doctrina, y excepcionar de la necesidad de presentar reclamación ante la Junta Electoral aquellos supuestos en los que la pretensión consista en la anulación de alguna acta o de algún voto.

Igualmente, la STC 148/1999, en su Fundamento Jurídico sexto, ha señalado la conveniencia de que la LOREG establezca los motivos de impugnación de los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos que permiten presentar el recurso contencioso electoral, para evitar los problemas de interpretación que viene suscitando en la práctica la falta de precisión de la Ley sobre este aspecto.

(44) No obstante, ENTRENA CUESTA (2001: 220), ha observado que la Junta Electoral Central, en la práctica, no se ha considerado afectada por la limitación que le impone el artículo 106.1 de la LOREG, si bien las resoluciones de aquella se ven afectadas, de hecho, por la sumariedad del procedimiento que deben seguir para resolver, que, en general, impide la práctica de pruebas que pudieran resultar acreditativas de irregularidades.

(45) GIMENO SENDRA y GARBERÍ LLOBREGAT (1994: 116). También critica la interpretación rigurosa del requisito de las reclamaciones o protestas previas FERNÁNDEZ SEGADO (1994: 69 y sigs.), y SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO (1990: 111 y sigs.) Sobre la función de las Juntas Electorales, el artículo 106.1 de la LOREG y los tipos de actos que pueden ser objeto de reclamación ante aquellas, *vid.* BALLARÍN IRIBARREN (1986: 967 y sigs.)

7. LA INCORPORACIÓN A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS DE AMPARO ELECTORAL

Finalmente, sería posible complementar la reforma de la LOREG con otra reforma, esta vez en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que incorporara a esta los procedimientos para la tramitación de los recursos de amparo sobre proclamación de candidaturas y candidatos y sobre proclamación de electos. Estos tipos especiales de recurso de amparo han sido creados por los artículos 49.4 y 114.2 de la LOREG y su regulación ha sido llevada a cabo mediante varios Acuerdos del Pleno del Tribunal Constitucional. En concreto, su regulación, hoy en día, está desarrollada en el Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2000, que ha derogado los anteriores Acuerdos de 23 de mayo de 1986 y de 24 de abril de 1991, y, además, ha sido precisada en diversos aspectos por varias sentencias del propio Tribunal Constitucional (46).

Se trata de recursos de amparo cuyos trámites han sido simplificados y cuyos plazos de tramitación se encuentran notoriamente abreviados con respecto a los previstos en los artículos 48 a 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los breves plazos de resolución que establecen para ellos los artículos 49.4 y 114.2 de la LOREG (tres días después de su presentación en el caso de los recursos contra acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos y quince días en el de los recursos contra los acuerdos de proclamación de electos) (47).

Realmente, los mencionados Acuerdos del Pleno del Tribunal del Constitucional han sido necesarios para solventar con éxito la escasa regulación de estos recursos de amparo especiales que hace la LOREG (48), pero parece claro que el instrumento jurídico pertinente para la regulación de estos recursos de amparo no son los Acuerdos del Pleno del Tribunal Constitucional, ni siquiera la LOREG, sino la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (49).

(46) *Vid.* SANTOLAYA MACHETTI (1995: 81 y sigs. y 163 y sigs.)

(47) Sobre la problemática de los recursos de amparo en materia electoral, *vid.* CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (1997: 91 y sigs.)

(48) En este sentido, RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ (1988: 204).

(49) De hecho, Santolaya Machetti considera que estamos ante un auténtico recurso de amparo, tanto procesalmente como por razón de su objeto y materia, *cfr.* SANTOLAYA MACHETTI (1995: 81). CARRILLO (1995: 106), encuentra difícil reconocer carácter vinculante a las disposiciones de la LOREG que recogen el plazo para la presentación y para la resolución de los recursos de amparo electorales, dado que el Tribunal Constitucional sólo está vinculado a la Constitución y a su propia Ley Orgánica.

Curiosamente, sin embargo, el Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la LOTC (50) que se está tramitando actualmente tampoco prevé la regulación del recurso de amparo electoral.

8. CONCLUSIÓN

Cuando se habla de reforma de la legislación electoral, suele ponerse el acento en aspectos de importante trascendencia política, que afectan a elementos fundamentales del sistema electoral, como la posibilidad de establecer listas abiertas, de prever la elección directa de los Alcaldes, de introducir modificaciones dirigidas a abrir la vía a que las fuerzas políticas minoritarias obtengan mayor representación o de imponer la composición equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales. Sin embargo, tiene similar importancia la corrección de algunos aspectos técnicos cuya defectuosa regulación ha sido puesta de relieve reiteradamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y por la doctrina especializada. Hemos visto que modificaciones de la legislación electoral tales como la ampliación de la legitimación para presentar reclamaciones sobre rectificación de datos censales en período electoral y para recurrir las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral que resuelvan dichas reclamaciones a las fuerzas políticas que presenten candidatura en la circunscripción, la atribución al Juez de lo Contencioso-Administrativo del conocimiento de los recursos contra resoluciones de la Oficina del Censo Electoral sobre reclamaciones relativas a datos censales formuladas en período electoral, la determinación del proceso a través del cual deben tramitarse estos recursos y el encauzamiento del recurso de amparo contra estas resoluciones por los trámites especiales de los recursos de amparo electoral, la precisión del régimen de los recursos judiciales contra los acuerdos de las Juntas Electorales que resuelven recursos contra acuerdos de otras Juntas Electorales de categoría inferior, el desarrollo de la regulación del recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos, la precisión del régimen jurídico de las reclamaciones y protestas relativas al escrutinio y de los motivos de impugnación de los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos en el recurso contencioso electoral y la incorporación a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de la regulación de los recursos de amparo electoral

(50) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie A, núm. 60-1, de 25 de noviembre de 2005. El informe de la ponencia, que no ha subsanado este defecto, se halla en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie A, núm. 60-9, de 5 de diciembre de 2006.

pueden proporcionar mayor corrección jurídica a la regulación del régimen electoral y, con ello, mayor certidumbre a la aplicación de dicha regulación. En fin, la regulación de aspectos de la legislación electoral de mayor calado político debería hacerse compatible con la incorporación a la LOREG de modificaciones dirigidas a mejorar la técnica legislativa de esta norma.

No se trata de meros formalismos. Por el contrario, el presente artículo ha pretendido, entre otras cosas, poner de manifiesto que una mayor corrección técnica de la legislación electoral es condición necesaria para optimizar la extensión del ejercicio del derecho fundamental a la participación política y al acceso en condiciones de igualdad al ejercicio de funciones y cargos públicos de carácter representativo (art. 23 CE), que, cuando se trata de la regulación de las garantías jurisdiccionales del procedimiento electoral, va unida a una mejora en la articulación de los procesos que dan cuerpo a dichas garantías y, con ello, también a una optimización de las condiciones de ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva en el curso de dichos procesos (art. 24 CE).

BIBLIOGRAFÍA

- ARNALDO ALCUBILLA, E. (1999): *El régimen electoral de España*, CEPC, Madrid.
- (2001): «Las reformas posibles del régimen electoral español», en GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ (dir.): *Derecho contencioso electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI, CGPJ, Madrid, págs. 37-76.
- ARNALDO ALCUBILLA y DELGADO IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2003): *Código Electoral*, 2 vols., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 4.^a ed.
- BALLARÍN IRIBARREN, J. (1986): «Artículo 106», en CAZORLA PRIETO, L. M. (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, págs. 965-969.
- BASTIDA-FREJEDO, F. J. (1986): «Ley electoral y garantías judiciales», *Poder Judicial*, 1, págs. 23-40.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1990): «La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 29, págs. 291-312.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (1997): «Elecciones y Tribunal Constitucional: ¿una intersección no deseada?», *Revista de las Cortes Generales*, 41, págs. 91-121.
- (2000): *El derecho de sufragio pasivo: prontuario de jurisprudencia constitucional 1981-1999*, Aranzadi, Pamplona.
- CANO MATA, A. (1988): «Administración Electoral Española», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 59, págs. 393-426.
- CARRASCO DURÁN, M. (2002): *Los procesos para la tutela judicial de los derechos fundamentales*, CEPC, Madrid.

- CARRILLO, M. (1995): *La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios (la aplicación jurisdiccional de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona)*, BOE y CEC, Madrid.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (1986): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid.
- CIERCO SEIRA, C. (2001): «La inconstitucionalidad de la exclusión del recurso judicial contra los acuerdos de las Juntas electorales dictados en vía de alzada», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 109, págs. 77-100.
- DUQUE VILLANUEVA, J. C. (2006): *Elecciones políticas y Tribunal Constitucional: jurisprudencia constitucional en materia electoral 1980-2005*, Thomson-Aranzadi, Madrid.
- ENTRENA CUESTA, R. (1986): «Artículo 49»y «Artículo 109», en CAZORLA PRIETO, L. M. (dir.); *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, págs. 427-430 y 986-988.
- (2001): «El proceso contencioso electoral», en GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P. (dir.): *Derecho contencioso electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI, CGPJ, Madrid, págs. 205-246.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1993): «Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la LOREG 5/1985», *Poder Judicial*, 31, págs. 59-86.
- (1994): «El recurso contencioso electoral», *Revista de las Cortes Generales*, 33, págs. 217-284.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Á. (1991): «Los recursos constitucionales del procedimiento electoral», *RCG*, 24, págs. 107-132.
- GARCÍA SORIANO, M. V. (1996): «Un aspecto polémico de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General: el veto al acceso a los tribunales de justicia», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 17, págs. 69-88.
- GIMENO SENDRA, V., y GARBERÍ LLOBREGAT, J. (1994): *Los procesos de amparo (ordinario, constitucional e internacional)*, Colex, Madrid.
- GIMENO SENDRA, V.; GARBERÍ LLOBREGAT, J., y GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. (1991): *Derecho Procesal Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- GÓMEZ GUTIÉRREZ, M. (2003): *Código electoral: comentarios, jurisprudencia, acuerdos de la Junta Electoral Central y concordancias*, Colex, Madrid, 2.ª ed.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1990): *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Civitas, Madrid.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (1987): «Problemática de los recursos electorales: especial referencia al control jurisdiccional contencioso electoral», en *Las Cortes Generales*, vol. 2, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, págs. 1.339-1.360.
- JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, J. I. (1987): «Régimen de impugnación de los actos electorales», en AA. VV.: *Las Cortes Generales*, vol. 2, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, págs. 1.413-1.440.

- MARTÍN REBOLLO, L. (1991): «Notas sobre el recurso contencioso electoral y otros temas de Derecho electoral», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 3, págs. 59-128.
- PARDO FALCÓN, J. (1997): «El contencioso-electoral en la jurisdicción constitucional (algunas cuestiones constitucionalmente relevantes en torno a la proclamación de electos)», *Revista de las Cortes Generales*, 41, págs. 7-43.
- PEÑARANDA RAMOS, J. L. (1986): «Artículo 140», en CAZORLA PRIETO, L. M. (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, págs. 1.133-1.160.
- RALLO LOMBARTE, A. (1997): *Garantías electorales y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, BOE, Madrid.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. (1988): «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El amparo electoral», *Revista de Derecho Político*, 25, págs. 199-210.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1987): «El régimen jurídico del proceso electoral», en *Las Cortes Generales*, vol. 1, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, págs. 195-212.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (1995): *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio de Justicia e Interior, Secretaría General Técnica, Madrid.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M. (1990): «Las garantías del derecho electoral», *Revista de las Cortes Generales*, 20, págs. 91-118.
- SERENA VELLOSO, C. (1986): «Artículo 40», en CAZORLA PRIETO, L. M. (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, págs. 308-318.

RESUMEN

El presente artículo versa sobre distintas reformas posibles en aspectos técnicos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General relativos a la regulación de los procesos electorales. En muchos casos, se trata de propuestas que derivan de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de las conclusiones sacadas por la doctrina que ha estudiado el régimen electoral. El hilo conductor del artículo es demostrar que las mejoras en elementos formales de los procesos electorales trascienden el mero plano técnico y, de hecho, contribuyen a mejorar las condiciones sustantivas de ejercicio de los derechos a participar en asuntos públicos y a acceder a funciones y cargos públicos que reconoce el artículo 23 de la Constitución.

PALABRAS CLAVE: Elecciones, procesos, jurisprudencia constitucional, participación

ABSTRACT

This paper discusses possible reforms of certain technicalities of the *Spanish Organic Law of the General Electoral Regime* affecting electoral procedures. The

reforms discussed in this paper elaborate mostly on proposals made both by the Constitutional Court and legal scholars. The aim of this paper is to argue that the reform of technical aspects of the Electoral Law contributes to improving the conditions for the exercise of the rights to participate in public affairs and to accede to representative functions and positions, as stated in Article 23 of the Spanish Constitution.

KEY WORDS: Elections, procedures, constitutional jurisprudence, participation.