

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTROL DE LAS ACTAS ELECTORALES EN EL DERECHO COMPARADO Y EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

Por JAVIER PARDO FALCÓN

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. LAS MODALIDADES DE CONTROL DE LAS ACTAS ELECTORALES EN EL DERECHO COMPARADO: 1.1. *El control parlamentario*. 1.2. *El control jurisdiccional*. 1.3. *El control mixto*. 1.4. *La naturaleza jurídica del control de las actas electorales*.— II. EL CONTROL DE LAS ACTAS ELECTORALES EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1978: II.1. *El control de las actas de los parlamentarios como facultad natural de las cámaras (1812-1907)*. II.2. *La introducción de la intervención judicial en el control de las actas electorales: la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907*. II.3. *El regreso al sistema tradicional: el control de las actas electorales en la II República*.

INTRODUCCIÓN

Aunque con una configuración bastante distinta de la actual, el control de la condición de miembro de las asambleas representativas remonta su origen hasta los parlamentos del Antiguo Régimen, que verificaban los poderes de los mandatarios enviados por los distintos estamentos con arreglo a las normas del Derecho privado. Inicialmente, sin embargo, tal facultad no se consideraba una prerrogativa de estos últimos sino una concesión regia, de forma que el monarca podía reservarse su ejercicio. De hecho, así llegó a ocurrir en Francia en alguna ocasión con motivo de la convocatoria de los Estados Generales (1), y todavía en 1789 se confería expre-

(1) Concretamente, éste fue el caso de Enrique III en los Estados Generales de 1588.

samente al rey la facultad de decidir sobre la validez de tales poderes en determinados supuestos (2). Lógicamente, con la nueva concepción de la representación política surgida tras la aparición del Estado constitucional no existe ya *verificación de poderes* de los miembros de las asambleas legislativas en sentido estricto (3). Sin embargo, el mantenimiento del procedimiento con una finalidad y unas características semejantes a las de épocas anteriores explica que continuara recibiendo dicha denominación en aquellos países en los que las cámaras siguieron ostentando esta potestad, como fue el caso de la propia Francia, hasta mediados de este siglo, o el de Italia, donde aún se utiliza en la actualidad (4).

Precisamente, el objeto de las páginas que siguen no es otro que efectuar algunas consideraciones sobre los principales sistemas que, a partir de tales precedentes, conoce o ha conocido el control de las actas electorales en el Derecho comparado (I) y en la historia constitucional española hasta la vigente Constitución de 1978 (II). Todo ello sin obviar en su momento algunas palabras acerca de la naturaleza jurídica de este instituto.

I. LAS MODALIDADES DE CONTROL DE LAS ACTAS ELECTORALES EN EL DERECHO COMPARADO

Tres son las modalidades de control de las actas electorales a las que se refiere recurrentemente la doctrina a la hora de analizar los distintos procedimientos existentes en los países más representativos de nuestro entorno. Diferenciadas en función del órgano que lo lleva a cabo, dichas modalidades son: el control parlamentario, el control jurisdiccional y el control mixto (5).

I.1. *El control parlamentario*

El control parlamentario es el primero que surge históricamente, al ser —según acabamos de reseñar— una mera continuación en el Estado constitucional del procedimiento de verificación de poderes existente en los antiguos parlamentos medievales. Como manifestación ahora de la soberanía de las cámaras, su aparición tiene inicialmente lugar en las Constituciones de los primeros Estados surgidos tras las

(2) Véase al respecto L. DUGUIT: *Traité de Droit Constitutionnel*, 2.ª ed., París, 1924, pág. 247, y A. ESMEIN: *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6.ª ed., París, 1914, pág. 929.

(3) Como subraya con cierta insistencia L. DUGUIT en *op. cit.*, págs. 247 y 249.

(4) Véase en este sentido L. PHILIP: «Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises. De la vérification des pouvoirs par les chambres au contrôle juridictionnel du Conseil Constitutionnel», *LGDJ*, París, 1961, págs. 5 a 79, y P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 337.

(5) Por todos, véase R. ELIA: «Elezioni politiche (conterzioso)», en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè Editore, Milan, 1962, págs. 747-793; en especial págs. 751 a 753.

revoluciones burguesas, como Estados Unidos y Francia (6), si bien en Gran Bretaña la Cámara de los Comunes ya había conquistado este privilegio en el siglo xvii (7). Considerada también como una garantía frente al poder ejecutivo, encargado de organizar las elecciones y convocar a los electores (8), ésta será la modalidad de control de las actas electorales establecida en la inmensa mayoría de los textos constitucionales que ven la luz en Europa occidental durante el siglo xix.

Como es lógico, y a pesar de que los rasgos fundamentales de este sistema no se prestaban a grandes diferencias entre unos países y otros, el procedimiento específico a través del cual dicho control se ejercía variaba, a veces de manera significativa, en cada uno de ellos. Así, por traer a colación dos ejemplos especialmente representativos, en Gran Bretaña la cámara únicamente se ocupaba de examinar las actas de los parlamentarios cuya elección había sido impugnada, por lo que su actuación no tenía lugar de oficio sino como consecuencia de un litigio. Por el contrario, en Francia este examen se extendía a todas las actas, hubieran sido o no objeto de impugnación, como una suerte de confirmación preceptiva de cada elección por la cámara en demostración de su soberanía (9).

Por otra parte, como pusieron de manifiesto ya en el siglo pasado algunos autores, entre ellos el español Santamaría de Paredes, el control parlamentario suscita un problema teórico-jurídico que no se presta en principio a ninguna solución verdaderamente satisfactoria (10). En efecto, resulta un tanto contradictorio que las cámaras puedan reunirse válidamente con el fin de aprobar las actas de sus miembros electos cuando éste es precisamente el requisito indispensable para que las mismas se constituyan. Algunas Constituciones del siglo pasado, como la de Württemberg, intentaron resolver este problema otorgando a una suerte de comisión permanente entre legislaturas —llamada *Comité de los Estados*— la competencia para verificar la validez de los dos primeros tercios de las actas. Inmediatamente después se daba paso a la constitución de las cámaras con los parlamentarios cuya elección se había verificado, los cuales se encargaban de examinar las que quedaban (11). Más corriente era sin embargo que las cámaras se constituyeran de manera provisional —como ocurría por ejemplo en Francia— hasta que se admitiese el número de representantes necesario para votar válidamente las leyes. Conseguido dicho *quorum*, se examinaban el resto de las actas, que solían ser las más controvertidas, siendo ésta

(6) Véanse la Sección 5 del artículo 1 de la Constitución de Estados Unidos de 1787 y el artículo 5 de la Sección IV del Capítulo I del Título III de la Constitución francesa de 1791.

(7) Véase A. ESMEIN: *op. cit.*, pág. 929.

(8) *Idem.* pág. 928.

(9) *Idem.* pág. 930.

(10) Véase al respecto V. SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho Político*, 4.º ed., Madrid, 1890, pág. 312.

(11) No obstante, el propio SANTAMARÍA DE PAREDES destaca en este caso el hecho de que el rey pudiera agregar delegados a dicho comité, lo que desvirtuaba considerablemente la naturaleza del procedimiento (*ibidem*).

la única función de la cámara hasta la finalización del procedimiento de verificación (12).

Aunque el control parlamentario sigue siendo el mayoritario en la actualidad al mantenerse en aquellos países que no han sufrido grandes sobresaltos constitucionales (como Estados Unidos, países escandinavos o del Benelux) (13), lo cierto es que desde finales del siglo pasado se encuentra en franco retroceso. En efecto, perdida tras la consolidación del Estado constitucional esa condición de garantía frente al ejecutivo a que nos referíamos y que constituía su razón de ser, el sistema empieza a plantear ya más inconvenientes que ventajas. Así, Gran Bretaña es la primera en abandonarlo, concretamente con la aprobación de la *Parliamentary Election Act* en 1868, y también a principios de este siglo algunos países optarán por suprimirlo, como Alemania con el paso del Imperio a la República de Weimar (14). Pero, sobre todo, ha sido tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial cuando este fenómeno se ha generalizado, hasta el punto de que la gran mayoría de los países que han abierto procesos constituyentes a partir de esa fecha han optado por establecer otras modalidades de control. Éstos han sido por ejemplo los casos de Alemania, con la Ley Fundamental de Bonn de 1949; de Francia, con la transición de la IV a la V República en 1958; y ya más recientemente de Grecia y Portugal, con las Constituciones de 1975 y 1976, respectivamente. En cambio, Italia volvió a incorporar el control parlamentario en la vigente Constitución de 1947 (15).

Y es precisamente en este último país donde ha seguido reproduciéndose entre la doctrina y la opinión pública el debate en torno al inconveniente fundamental que se ha achacado tradicionalmente a este tipo de control y que constituyó el motivo determinante para su sustitución en la mayoría de estos países: nos estamos refiriendo al de su falta de imparcialidad (16). En efecto, en este sentido se manifiestan

(12) *Ibidem*.

(13) En efecto, el control parlamentario de las actas electorales se encuentra actualmente recogido, entre otras, en las Constituciones de Dinamarca (art. 33), Noruega (art. 55), Holanda (art. 58), Bélgica (art. 48) o Luxemburgo (art. 57); y también, aunque ya con algunas peculiaridades respecto del sistema tradicional, en Islandia (art. 46) o Suecia (art. 11 del Capítulo 3.º de su *Instrumento de Gobierno*).

(14) Véase R. ELIA: *op. cit.*, págs. 751 y 752.

(15) Art. 66 de la Constitución. El procedimiento consta de dos fases: la primera consiste en un *control comprobatorio*, realizado por una comisión permanente de cada cámara denominada *Junta de las Elecciones* y que afecta a todos los parlamentarios elegidos por primera vez; la segunda es ya un *juicio contencioso* ante dicha comisión entre los reclamantes y el parlamentario afectado, para que después el pleno de la cámara decida, en votación secreta, la aprobación o no del dictamen emitido por aquélla (véase P. BISCARETTI DI RUFIA: *op. cit.*, pág. 338 *in fine* y 339).

(16) De este modo se manifiesta el propio A. ESMEIN: *op. cit.*, págs. 929 *in fine* y 930; en semejante sentido lo hacen también L. DUGUIT: *op. cit.*, pág. 256 y M. HAURIUO: *Précis de Droit Constitutionnel*, París, 1923, pág. 563. Y así, en efecto, en Francia, uno de los ejemplos más representativos de abandono del control parlamentario de las actas electorales por el peso de la tradición constitucional en este sentido, la razón fundamental para el cambio de sistema radica en los frecuentes abusos que se producían con cada apertura del procedimiento de verificación de poderes por las cámaras especialmente durante la IV República, circunstancia ésta que llegó a trascender de forma muy negativa a la opinión pública (véase L. PHILIP: *op. cit.*, págs. 31 a 57).

igualmente hoy diversos sectores muy representativos de la doctrina italiana, partidarios de liberar de esta tarea a las cámaras y conferirla a un órgano de naturaleza jurisdiccional (17).

1.2. *El control jurisdiccional*

Como hemos apuntado, es Gran Bretaña, con el *Parliamentary Election Act* de 1868, reformado en 1879, el primer país que abandona el hasta entonces hegemónico control parlamentario de las actas electorales con la transferencia a la jurisdicción ordinaria del juicio sobre su validez. A partir de entonces, se atribuye el mismo a dos jueces de la *King's Bench Division de la High Court of Justice*. En realidad, se trataba de una renuncia de la Cámara de los Comunes a un privilegio del que habían venido gozando desde siglo y medio antes, de ahí que se estableciera la necesidad de que la decisión judicial fuera aceptada por aquélla para salvaguardar formalmente su soberanía (18). Además, la intervención judicial únicamente va a tener lugar si la elección ha sido impugnada; en caso contrario es la cámara quien continúa pronunciándose de oficio sobre la elegibilidad del candidato electo. De cualquier modo, que la sustitución por vez primera del tradicional sistema de control parlamentario por otro de naturaleza jurisdiccional localizado en el poder judicial se produzca precisamente en este país no es un hecho en absoluto casual. Y es que, como reconocen algunos autores de la época, Gran Bretaña es probablemente el único Estado europeo donde a la sazón resultaba viable la instauración de un control de esta índole, dada la autoridad moral que habían conseguido alcanzar los tribunales de justicia dentro del sistema político (19). En la actualidad, el procedimiento se encuentra recogido en la *Representation of the People Act* de 1949, siendo asimismo competentes la *Court of Session* y la *High Court of Justice* para conocer de la impugnación de la elecciones celebradas en las circunscripciones de Escocia e Irlanda del Norte, respectivamente (20).

Aparte de garantizar mejor la imparcialidad en la resolución de los conflictos, una de las ventajas que se suele atribuir al control jurisdiccional es que evita el problema teórico en torno a la aptitud de las cámaras para pronunciarse sobre la validez de las actas de sus miembros, al recaer este cometido sobre un órgano ajeno a las mismas (21). Su inconveniente principal es que, por la propia naturaleza de la

(17) Así, A. PIZZORUSSO: *Lecciones de Derecho Constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pág. 286 *in fine*. También se hace eco de esta opinión P. BISCARETTI DI RUFFIA: *op. cit.*, pág. 340.

(18) Véase al respecto P. BISCARETTI DI RUFFIA: *op. cit.*, nota 90, pág. 338.

(19) Así, A. ESMEIN: *op. cit.*, pág. 931.

(20) Véase sobre el tema ERSKINE MAY: *The law, privileges, proceeding and usage of parliament*. Butterworths, Londres, 1976, págs. 31 a 35.

(21) En este sentido SANTAMARÍA DE PAREDES: *op. cit.*, págs. 311 y 312. Por otra parte, el supuesto de que la elección de un parlamentario sea anulada cuando éste se encuentra ya desempeñando su función no parece plantear especiales problemas entre la doctrina, que considera que tal anulación sólo posee

decisión a adoptar, coloca en algunas ocasiones a los órganos jurisdiccionales en el centro de la batalla política, lo cual no deja de constituir un problema grave sobre todo en aquellos países donde, a diferencia del citado, el poder judicial carece de la independencia necesaria para desempeñar adecuadamente su función (22).

A partir del siglo xx, la gran mayoría de los países europeos que deciden abandonar el control parlamentario de las actas electorales se decantarán también por incorporar un sistema de naturaleza jurisdiccional. No obstante, en algunos de ellos esta labor no será encomendada ya al poder judicial, trasladándose por el contrario bien a un órgano *ad hoc* encargado exclusivamente de la misma, bien a una institución de nueva creación en el constitucionalismo de entreguerras: el Tribunal Constitucional. Éstos serán los casos de Checoslovaquia y Austria, cuyos textos constitucionales de 1920 otorgarán esta competencia a un tribunal electoral especial (art. 19) y a la Corte Constitucional [art. 141.1 a) y b)], respectivamente. Algunos años más tarde, el ejemplo será imitado por Francia, toda vez que la Constitución de 1958 confiere al *Consejo Constitucional* el control de las elecciones presidenciales y parlamentarias (arts. 58 y 59). Por contra, países que han abierto procesos constituyentes en una fecha relativamente reciente, como Grecia y Portugal, han preferido atribuir el mismo a órganos incardinados en el poder judicial (23). Y también este último es básicamente el sistema empleado en Italia para las distintas elecciones de carácter local, cuyo contencioso-electoral se ha residenciado en la jurisdicción ordinaria y administrativa (24).

1.3. *El control mixto*

La otra forma de control de las actas electorales por la que han optado los países que en algún momento han llegado a abandonar el originario control parlamentario

efectos *ex nunc* por aplicación al caso de la doctrina de los *funcionarios de hecho*. En consecuencia, los actos y votos realizados por el mismo en el desempeño de las funciones parlamentarias siguen gozando de absoluta validez (así, entre otros, P. BISCARETTI DI RUFFIA: *op. cit.*, pág. 338).

(22) Algo que ya advertía el propio SANTAMARÍA DE PAREDES en *op. cit.*, pág. 311 y 312.

(23) En efecto, la Constitución portuguesa de 1976 encomienda este control a los órganos de la jurisdicción ordinaria (art. 116.7). Más peculiar es el caso griego, dado que la Constitución de 1975 atribuye esta función al denominado *Tribunal Especial Superior*, órgano supremo del poder judicial integrado no obstante, si bien de forma minoritaria, por miembros ajenos a éste [arts. 58 y 100.1 a)].

(24) Véase P. BISCARETTI DI RUFFIA: *op. cit.*, pág. 338. De otro lado y aunque, como hemos dicho, en Estados Unidos el control lo llevan a cabo las propias cámaras del Congreso, la doctrina europea no ha dejado de destacar como un hecho significativo la competencia que se ha reconocido el Tribunal Supremo a partir de 1962, con el caso *Baker v. Carr*, para pronunciarse por la vía del control de constitucionalidad sobre cuestiones relativas a la legislación electoral, y más concretamente a la desigualdad de representación en los distritos electorales (así P. VIALLE: *La Cour Supreme et la representation politique aux Etats-Unis (Nouvel Essai sur le gouvernement des juges)*, LGDJ, París, 1972; citado por J. C. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ: «Consideraciones críticas en torno a la tutela jurisdiccional del proceso electoral», *El Poder Judicial*, Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, Madrid, 1983, págs. 1451-1471, en especial págs. 1463 a 1465).

es el llamado control mixto. Bajo esta denominación, suelen incluirse de manera un tanto marginal los sistemas que no participan estrictamente de la naturaleza de ninguno de los dos anteriores. Pero, sobre todo, la misma hace referencia a aquellos procedimientos de verificación de tales actas que, de una manera u otra, han incorporado elementos propios de ambos, bien por la composición mixta del órgano encargado de desempeñar dicha función, por la distribución de competencias entre órganos parlamentarios y jurisdiccionales según el objeto del recurso o, finalmente, por la atribución de este cometido en sucesivas instancias a órganos de una y otra naturaleza (25).

Dentro del primer grupo podría mencionarse el caso de Finlandia, donde se atribuye el control de las credenciales de los parlamentarios electos a una comisión nombrada por el presidente de la República contra cuya decisión cabe un recurso ante la propia cámara (art. 24 de la Ley Orgánica del Parlamento). Pero es sin duda Alemania el más claro exponente de este modelo, pues no en vano lo ha conocido en sus dos principales facetas a lo largo de su historia reciente. En efecto, la Constitución de Weimar de 1919 encomienda por primera vez esta función a un *Tribunal de Actas* integrado por miembros del *Reichtag* y por miembros del *Tribunal Administrativo del Reich*, estos últimos nombrados por el Jefe del Estado (art. 31). Y, en la actualidad, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 atribuye en primera instancia al *Bundestag* el examen de las actas de sus miembros, si bien frente a la decisión de la cámara cabe interponer un recurso de queja ante el Tribunal Constitucional Federal (art. 41) (26).

1.4. *La naturaleza jurídica del control de las actas electorales*

Realmente, el problema de la naturaleza jurídica del control de las actas electorales sólo se plantea en aquellos supuestos en que dicho control es llevado a cabo por las propias cámaras, bien porque éstas ostentan el monopolio de tal función, como ocurre en el llamado control parlamentario, bien porque intervienen aunque sea de forma compartida en el mismo, como es el caso del denominado control mixto.

Y ello es absolutamente lógico si tenemos en cuenta que la naturaleza jurídica de la función en sí no debe suscitar, a nuestro juicio, excesivas controversias. En efecto, si de lo que se trata es de determinar si el candidato electo ha sido elegido de manera regular en cumplimiento de los requisitos establecidos en las leyes esta-

(25) Véase R. ELIA: *op. cit.*, págs. 752 *in fine* y 753.

(26) Concretamente, según la *Ley de Control de las Elecciones*, la primera decisión recae sobre la *Comisión de Control de las Elecciones del Bundestag*, pronunciándose después el pleno de la cámara (véanse al respecto, por ejemplo, K. STERN: *Derecho del Estado en la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pág. 582; o E. STEIN: *Derecho Político*, Aguilar, Madrid, 1973, pág. 49).

mos sin duda ante una actuación de naturaleza *jurisdiccional* (dicho esto en sentido amplio y en contraposición a lo que sería una actuación de naturaleza *política*), puesto que de lo que se trata es de realizar un juicio sobre la validez de la elección en base a criterios y operaciones jurídicas, sin tener en cuenta en absoluto consideraciones o juicios de oportunidad política. Esto último no tendría sentido, pues está claro que es algo que corresponde en exclusiva a los electores precisamente a través de la elección que se acaba de realizar. Por consiguiente, si la naturaleza jurisdiccional de la función de control de las actas electorales no puede ser en buena lógica puesta en duda, el problema no debe plantearse ni en la teoría ni en la práctica cuando dicha función es llevada a cabo por un órgano de índole también jurisdiccional: esto es, por un Tribunal, pertenezca éste al poder judicial, se trate de un órgano *ad hoc* o sea el propio juez constitucional. Y es que, en este caso, la coincidencia entre la naturaleza del órgano y la de la función que el mismo desempeña parece prueba suficiente de que no nos encontramos sino ante una actividad de tal carácter, con independencia de la eventual trascendencia política que las resoluciones del órgano jurisdiccional lleguen a tener y que nadie puede discutir.

Por tal motivo es por lo que decimos que la controversia clásica sobre la naturaleza jurídica de las operaciones de control de las actas electorales se ha planteado tradicionalmente con ocasión de la intervención de las cámaras a este respecto. Primero, porque el control parlamentario fue prácticamente, con la excepción británica, el único existente hasta el período de entreguerras. Y, segundo, porque no deja de ser lógico que empiecen a plantearse los problemas cuando una función de naturaleza pretendidamente jurisdiccional se encomienda a un órgano político por excelencia, como es la cámara legislativa.

Justamente por ello, quizás no sea casualidad que fueran los constitucionalistas clásicos franceses los que con mayor profundidad abordaran el tema en el contexto del control parlamentario vigente durante la III República. Y fue uno de los autores más representativos de este período, Carre de Malberg, quien con mayor rotundidad se encargó de poner de manifiesto la contradicción a la que hemos hecho referencia y su inevitable relevancia sobre la naturaleza jurídica del control de la elección de los miembros de las asambleas legislativas. En efecto, para Carre de Malberg, la estructura del órgano prevalece siempre sobre el contenido material de su función, de modo que «incluso cuando los administradores dicen el derecho hacen acto de administración y no de jurisdicción» (27). En consecuencia, la verificación de la validez de la elección por las cámaras no puede ser en modo alguno un acto jurisdiccional. Tanto es así que, según este autor, para justificar dicho punto de vista ni siquiera es necesario, como suelen hacer la mayoría de los que comparten también semejante opinión, apelar a la soberanía de la cámara o a su no vinculación a ley o norma alguna. Basta con recordar que cuando desempeña este cometido, a diferencia de lo que ocurre con los órganos jurisdiccionales, no está sujeta a ningún requisito

(27) Véase R. CARRE DE MALBERG: *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, 1920, pág. 788.

especial de forma, como lo demuestra palmariamente el hecho de que los parlamentarios que no han asistido a los debates sobre la elección impugnada puedan, sin embargo, votar sobre la validez de la misma (28).

A pesar de tales argumentos, para la mayoría de la doctrina francesa más representativa de la época (Duguit, Esmein, Jeze), la función que realizan las cámaras a este respecto es claramente jurisdiccional, con independencia de que en la práctica primen en muchas más ocasiones de lo deseable las consideraciones de oportunidad o conveniencia política que los juicios estrictamente jurídicos en torno a la validez de la elección (29). Es más, como indica Duguit, el contencioso-electoral que llevan a cabo las cámaras es un contencioso objetivo, cuyo fin es determinar si sus integrantes forman legalmente parte del Parlamento. Incluso enumera los cuatro aspectos fundamentales que deben examinar aquéllas para determinar correctamente la validez de la elección, a saber: *a)* si el candidato electo es elegible, *b)* si ha obtenido la mayoría de sufragios exigida por la ley, *c)* si las operaciones electorales se han desarrollado con arreglo a la ley y *d)* si se ha producido alguna circunstancia que haya podido viciar la sinceridad de la elección. Por lo tanto, si se cumplen todos estos presupuestos la elección sólo puede ser considerada válida por la cámara. Si, por el contrario falla alguno, dicha elección es necesariamente nula y no procede sino declarar la pérdida de derechos del parlamentario. De ahí que, para reafirmar su parecer sobre la naturaleza jurisdiccional de esta función, Duguit concluya afirmando sin tapujos que «la cámara que juzga la elección de uno de sus miembros está vinculada por la ley de la misma manera que el Consejo de Estado cuando es requerido de una cuestión perteneciente al contencioso-administrativo» (30).

En realidad, ambas posturas parten de planteamientos absolutamente irreconciliables, porque, como hemos visto, para Carre de Malberg la naturaleza del órgano determina la de la función que ejerce, mientras que para Duguit una cosa es independiente de la otra. Además, en el tema que nos ocupa, parece también que el primero presta ante todo importancia a la forma real de ejercicio de esta función por las cámaras, esto es, a la esfera del *ser*; por su parte, el segundo hace especial hincapié en la naturaleza teórica de la función, perteneciente a la esfera del *deber ser*. De cualquier modo, quizás resulte más correcto sostener que la naturaleza de una función sólo puede determinarse por el modo en que la misma se relaciona con la regla de derecho (que no es obviamente de idéntica índole en la función de naturaleza política que en la de naturaleza jurisdiccional), y ello con independencia de que la composición, estructura y modo de funcionamiento del órgano llamado a desempeñarla hayan de influir casi inevitablemente en su adecuado ejercicio.

(28) *Idem.* nota 22, págs. 788 *in fine* y 789.

(29) Véase L. DUGUIT: *op. cit.*, págs. 249 y ss.; A. ESMEIN: *op. cit.*, págs. 929 *in fine* y 930 y G. JEZE: «Vérification des pouvoirs», *Revue de Droit Public et de la Science Politique* 1905, este último citado por P. BISCARETTI DI RUFFIA: *op. cit.*, pág. 339.

(30) Véase L. DUGUIT: *op. cit.*, pág. 251.

En todo caso, la polémica sólo tiene hoy su razón de ser en aquellos países que continúan atribuyendo a las cámaras el control de las actas electorales, como sucede en Italia. No obstante, los sectores más destacados de la doctrina italiana tienden también a considerar esta función materialmente jurisdiccional. Y ello a pesar de que las decisiones se adoptan de manera secreta y no precisan de motivación alguna, lo que resulta poco conforme con el artículo 111 de la Constitución, que establece la necesidad de motivación de todas las resoluciones jurisdiccionales. De ahí que algunos autores parezcan inclinarse, como indicábamos antes, por la atribución de esta competencia ya sea a un órgano de composición predominantemente judicial, a los tribunales ordinarios o a la propia Corte Constitucional, con el fin de acentuar su carácter jurisdiccional (31).

II. EL CONTROL DE LAS ACTAS ELECTORALES EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1978

En España, el control de las actas electorales va a experimentar desde el comienzo del constitucionalismo una evolución semejante a la del resto de los países europeos. Así, durante todo el siglo XIX la verificación de los poderes de los parlamentarios corresponderá exclusivamente a las propias cámaras. Sólo a principios del siglo XX cambiará esta situación con la Ley Electoral de 1907, que va a propiciar una cierta intervención del poder judicial en el control de las elecciones. La proclamación de la II República conllevará, no obstante, el regreso al sistema tradicional. Pero analicemos ya sin más dilación los hitos más relevantes del proceso histórico seguido por el contencioso-electoral en nuestro país hasta llegar a la época actual.

II.1. *El control de las actas de los parlamentarios como facultad natural de las cámaras (1812-1907)*

Según acabamos de apuntar, durante todo el siglo XIX y los primeros años del XX el control de las actas de los miembros de las cámaras legislativas es considerado por los constitucionalistas españoles, al igual que ocurre en el resto de Europa, una facultad natural de aquéllas, como parte integrante de su potestad de autoorganización.

Así, la primera Constitución que ve la luz en nuestro país, la de 1812, regula de manera pormenorizada el examen de los *poderes* de los diputados a Cortes, dedicando al tema nada menos que cuatro artículos (113 a 116), todo ello en consonancia con la exhaustiva regulación que hace el propio texto constitucional de la mayoría de las materias y muy en particular del derecho electoral. Dicho procedimiento resulta de una cierta complejidad y viene a poner de manifiesto algunos de los

(31) *Vid. supra* I.1. *in fine*.

problemas teóricos que plantea el control parlamentario de las actas electorales, según comentamos con anterioridad. Prueba de lo que decimos era la necesidad de que la primera *junta preparatoria* de las Cortes nombrara dos comisiones a tal efecto: una de cinco miembros, encargada de examinar los poderes de todos los diputados, y otra de tres, competente para hacer lo propio con los integrantes de la anterior (32).

Mucho más sumariamente, como corresponde ya a su condición de textos enmarcados en el constitucionalismo liberal, regula dicho tema el resto de las Constituciones vigentes en nuestro país durante este periodo histórico. Así, el Estatuto Real de 1834 encarga al Reglamento de las Cortes la determinación de «la forma y reglas que hayan de observarse para la presentación y examen de los poderes» de la cámara electiva, el denominado *Estamento de Procuradores del Reino* (art. 20). Se trata quizás del único caso donde dicha competencia no queda claramente reservada a la asamblea interesada; y es que de tales Cortes forma parte también el *Estamento de Próceres del Reino*, integrado por miembros natos, lo que parece permitir en principio la intervención de esta otra cámara en el procedimiento de verificación de las actas de los procuradores electos. Las demás Constituciones de este siglo atribuirán dicho cometido, ahora ya de manera exclusiva y con una redacción muy semejante, a cada una de las cámaras, remitiendo la regulación del procedimiento a sus respectivos reglamentos. Así ocurre, en efecto, en las de 1837, 1869 y 1876, que confieren al Congreso y al Senado la competencia para examinar la legalidad de la elección de sus miembros, así como la *calidad* de los mismos para formar parte de uno u otro órgano (33). Por su parte, en la de 1845, dada la inexistencia de senadores de carácter electivo, la competencia de la cámara alta queda lógicamente restringida a la comprobación de este segundo aspecto (34).

(32) *Constitución de 1812*. Art. 113: «En esta primera junta presentarán todos los diputados sus poderes, y se nombrarán a pluralidad de votos dos comisiones, una de cinco individuos para que examine los poderes de todos los diputados; y otra de tres, para que examine los de estos cinco individuos de la comisión.» Art. 114: «El día 20 del mismo febrero se celebrará también a puerta abierta la segunda junta preparatoria, en la que las dos comisiones informarán sobre la legitimidad de los poderes, habiendo tenido presentes las copias de las actas de las elecciones provinciales.» Art. 115: «En esta junta y en las demás que sean necesarias hasta el día 25, se resolverán definitivamente, y a pluralidad de votos, las dudas que se susciten sobre la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados.» Art. 116: «En el año siguiente al de la renovación de los diputados se tendrá la primera junta preparatoria el día 20 de febrero, y hasta el 25 las que se crean necesarias para resolver, en el modo y forma que se ha expresado en los tres artículos precedentes, sobre la legitimidad de los poderes de los diputados que de nuevo se presenten.»

(33) *Constitución de 1837*. Art. 29: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior, y examina la legalidad de las elecciones y las calidades de los individuos que le componen.» *Constitución de 1869*. Art. 45: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores tendrá las facultades siguientes: (...) 2.º Examinar la legalidad de las elecciones y la aptitud legal de los individuos que lo compongan; (...).» *Constitución de 1876*. Art. 34: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior, y examina así las calidades de los individuos que le componen, como la legalidad de su elección.» Prácticamente de idéntico tenor al art. 45 de la Constitución de 1869 era también el art. 56.2.º del Proyecto de Constitución de la I República de 1873.

(34) *Constitución de 1845*. Art. 28: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo

De todos es sabido que el clima político que vive el país durante toda esta época y en especial en el último tercio de siglo, se va a caracterizar, entre otras cosas, por una corrupción electoral tan extendida como poco disimulada, según reflejan de manera unánime los autores que se han ocupado del tema (35). En ese contexto resulta aún menos sorprendente si cabe que, como no suele ser infrecuente en este tipo de control de las actas electorales, las cámaras resuelvan la mayor parte de las cuestiones atinentes a su examen guiadas por intereses estrictamente políticos, a pesar de lo cual (o, tal vez, como consecuencia) el número de credenciales recurridas no dejará de ser bastante elevado (36).

II.2. *La introducción de la intervención judicial en el control de las actas electorales: la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907*

La Ley Electoral de 8 de agosto de 1907 se enmarca dentro de los iniciales aunque frustrados intentos de proceder a una cierta normalización del proceso electoral en España (37). A tal fin se crea por primera vez una Administración electoral propiamente dicha con una cierta presencia de miembros del poder judicial, y también por primera vez se atribuye a éste competencia en materia de control de las actas de los diputados al Congreso. En concreto, dicha función va a recaer sobre el mismo Tribunal Supremo, constituido en un denominado *Tribunal de actas protestadas* integrado por su presidente y sus seis magistrados más antiguos que no hubieran sido diputados a Cortes, senadores electivos o candidatos para cualquiera de las dos cámaras en los últimos cuatro años. Su conocimiento se extendía a reclamaciones y protestas de cualquier índole, es decir, relativas tanto a la validez de la elección como a la capacidad o aptitud de los candidatos proclamados electos.

reglamento para su gobierno interior, y examina las calidades de los individuos que le componen: el Congreso decide además sobre la legalidad de las elecciones de los diputados.» Sobre la legislación electoral de la época consúltese A. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ: *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX*. Civitas, Madrid, 1992.

(35) Véanse en este sentido, por ejemplo, M. FERNÁNDEZ ALMAGRO: «Las Cortes del siglo XIX y la práctica electoral», en esta *Revista*, núm. 10, 1943, págs. 383 a 416, y G. DE AZCÁRATE: *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, 1931, págs. 73 a 88; véase también al respecto M. F. MONSELL CISNEROS y R. L. PÉREZ DÍAZ: «La práctica electoral en el reinado de Isabel II», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 16, 1989, págs. 143-177.

(36) Dato que ponen de relieve, al menos por lo que respecta a diversos períodos del siglo pasado, M. F. MONSELL CISNEROS y R. L. PÉREZ DÍAZ en *idem*, págs. 164 a 166.

(37) Y decimos «frustrados intentos» porque, como destaca M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, los diversos mecanismos establecidos por la Ley Electoral de 1907 para garantizar la imparcialidad del proceso electoral (entre los que destacaba el establecimiento de un complicado sistema de designación de los integrantes de las Juntas Locales del Censo) no pudieron impedir que, en la práctica, se siguieran repitiendo las corruptelas típicas de épocas anteriores (*Estudios de Derecho electoral contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1925, reedición de 1977, pág. 167). Véase también a C. SERENA VELLOSO, en L. M. CAZORLA PRIETO y otros: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 91.

No obstante, dicha actuación no podía considerarse estrictamente jurisdiccional, ya que el Tribunal se limitaba a emitir un dictamen o propuesta de resolución al Congreso que era quien finalmente decidía, si bien en la práctica solía confirmarlo siempre (38).

En realidad, la atribución de una facultad de esta naturaleza al poder judicial no se ajustaba demasiado al texto constitucional de 1876, cuyo artículo 76 limitaba explícitamente el papel de tribunales y juzgados a la función de juzgar y hacer que se ejecutase lo juzgado (39). Por otra parte, la intervención del Tribunal Supremo en esta materia tampoco era considerada demasiado conveniente por algunos de los sectores doctrinales más autorizados de la época, que temían que pudiera comprometerse el prestigio de la institución. De hecho, de estos mismos sectores doctrinales partirán las primeras proposiciones que se formulan en nuestro país para la residencia del control de las actas electorales en un órgano *ad hoc* de naturaleza mixta, a la manera en que comenzaba a hacerse ya en otros países del continente (40).

II.3. *El regreso al sistema tradicional: el control de las actas electorales en la II República*

No va a ser este modelo mixto, sin embargo, el destinado a implantarse en un futuro inmediato en nuestro país, puesto que las fuerzas políticas protagonistas del proceso constituyente de la II República son mayoritariamente partidarias de devolver al Parlamento su tradicional competencia en materia de verificación de las actas de sus miembros. Así, el Decreto de 8 de mayo de 1931, que regula las elecciones a las Cortes Constituyentes, suprime la intervención en el contencioso-electoral del Tribunal Supremo —cuya imagen había quedado estrechamente vinculada a la del periodo político anterior— encomendando dicha tarea a la propia asamblea constituyente (41).

Bien es cierto que durante la elaboración del nuevo texto constitucional se producen algunos intentos encaminados a sustraer esa competencia a la cámara legislativa. De hecho, tales intentos quedaron plasmados en el artículo 100.f) del anteproyecto, que preveía, siguiendo el modelo instaurado por la Constitución aus-

(38) Art. 53 de la Ley Electoral de 1907. Véanse también sobre el tema J. L. GONZÁLEZ MONTES: «Acercas del recurso contencioso-electoral», *Documentación Administrativa*, núm. 176, 1977, págs. 5-41, en especial pág. 9, y R. ENTRENA CUESTA, en L. M. CAZORLA PRIETO y otros: *op. cit.*, pág. 986.

(39) Como advierte acertadamente P. MARTÍN MARTÍN en «Cuestiones electorales y jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 222, 1984, págs. 91-110, en especial pág. 98.

(40) En este sentido se manifiesta M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, que incluso llega a realizar alguna sugerencia sobre la composición y competencias del futuro órgano (*op. cit.*, pág. 170).

(41) Véase al respecto F. DE CARRERAS-J. M. VALLÉS: *Las elecciones*, Ed. Blume, Barcelona, págs. 241 *in fine* y 242.

tríaca de 1920, su atribución al Tribunal de Garantías Constitucionales (42). Sin embargo, el artículo 57 de la Constitución conferirá definitivamente esta facultad a las Cortes o Congreso de los Diputados (43).

Esta vuelta al control parlamentario de las actas electorales no estuvo exenta de las naturales reticencias de quienes temían, a su vez, el retorno de las arbitrariedades cometidas con ocasión del mismo durante los periodos constitucionales anteriores, que habían llegado a resultar prácticamente consustanciales al sistema (44). A pesar de ello, la Ley Electoral de 27 de junio de 1933 no matizará en modo alguno el monopolio parlamentario sobre esta materia, si bien abrirá una importante brecha en beneficio del proceso de judicialización del contencioso-electoral en términos generales, al atribuir su conocimiento en las elecciones locales a las Audiencias Territoriales y Provinciales (45).

Por otra parte, finalizada la Dictadura del general Franco y ya en el marco de la transición democrática se va a proceder a judicializar intensamente el proceso electoral en general y el contencioso-electoral en particular con el Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Precisamente, el tratamiento que de esta materia hace dicho Decreto-ley predeterminará en buena medida tanto la decisión del constituyente de 1978 en torno al sistema de control de las actas y credenciales de los miembros de las Cortes Generales como su regulación posterior en la actual Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Pero con ello no estamos analizando ya la historia constitucional española del control de las actas electorales, sino el derecho actualmente vigente sobre la materia, lo que excede con mucho el modesto propósito que nos animó a redactar estas líneas.

(42) Véase F. GONZÁLEZ MONTES: *op. cit.*, pág. 10.

(43) *Constitución de 1931*. Art. 57: «El Congreso de los Diputados tendrá facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos y para adoptar su Reglamento de régimen interior.»

(44) Véase N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931)*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932 (págs. 228 y 229). Quizás por ello este autor considera conveniente recordar el carácter jurisdiccional de la actuación de la cámara cuando desempeña este cometido: «Por eso —afirma— es del mayor interés no sentir soberanía en lo que es simple aplicación de reglas preexistentes» (*ibidem*).

(45) Véase F. GONZÁLEZ MONTES: *op. cit.*, págs. 10 *in fine* y 11.