

# CONTENCIOSO ELECTORAL Y CALIFICACION DE ELECCIONES EN ESPAÑA

JOSE LUIS DE LA PEZA\*

\*Magistrado Propietario de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

SUMARIO: I. Introducción. II. Administración electoral. III. Contencioso electoral. IV. Calificación de elecciones.\*\*

\*\* El Dr. Manuel Aragón Reyes, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, tuvo la amabilidad de revisar y aprobar el presente trabajo, a petición del autor, habiendo formulado una observación de forma y otra de fondo, que se incorpora al mismo.

## I. INTRODUCCION

El presente estudio tiene como objetivo principal el analizar el sistema contencioso electoral en España, así como la calificación de elecciones en este país.

El análisis se basa primordialmente en dos ordenamientos importantes: la Constitución Española (aprobada por las cortes en sesiones plenarias del Congreso de Diputados y del Senado el 31 de octubre de 1978; ratificada por el pueblo español en referéndum el 6 de diciembre de 1978; y sancionada por S.M. el rey don Juan Carlos I el 27 de diciembre del mismo año); y la Ley orgánica del Régimen Electoral General (de fecha 19 de junio de 1985, la cual tuvo dos reformas: una el 2 de abril de 1987 y otra el 13 de marzo de 1991).

La administración electoral española tiene como finalidad garantizar, en los términos de la Ley orgánica del Régimen Electoral General, la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. La administración electoral está constituida por el conjunto de órganos administrativos llamados a garantizar la limpieza del proceso electoral y vigilar el cumplimiento del derecho constitucional a elegir y ser elegido en condiciones de igualdad, como lo expresa el artículo 23 de la Constitución.

Cualquier irregularidad en las elecciones se puede impugnar a través de los recursos administrativos y jurisdiccionales que revisten gran importancia en el sistema contencioso electoral español.

En primer término es necesario reseñar, grosso modo, la integración electoral en España para así estar en posibilidad de esquematizar el sistema contencioso electoral y por consiguiente el sistema de calificación de elecciones, como se verá más adelante.

## II. ADMINISTRACION ELECTORAL

La administración electoral en España está integrada por diversos órganos,<sup>1</sup> a saber:

1. LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL: Es el órgano de carácter permanente que culmina la administración electoral. Tiene su sede en Madrid y su residencia en el Palacio del Congreso de los Diputados, con competencia en todo el territorio nacional.

2. LAS JUNTAS ELECTORALES PROVINCIALES: Son órganos no permanentes que integran la administración electoral. Existe una Junta Electoral en cada provincia, teniendo sede en las correspondientes capitales de las mismas.

Cada Junta Electoral Provincial es competente para conocer de los procesos electorales, y su mandato concluye cien días después de las elecciones (entendidos en días naturales).

3. LAS JUNTAS ELECTORALES DE ZONA: Son órganos no permanentes, integrantes de la administración electoral. Existe una Junta Electoral de Zona en cada partido judicial, que tiene competencia en su respectivo ámbito territorial. Tienen su sede en las localidades cabeza de los partidos judiciales; y

4. LAS MESAS ELECTORALES: Son los órganos de cierre de la administración electoral, con carácter no permanente, pues sólo tienen mando el día de la votación. Están facultadas para recibir la votación y realizar el escrutinio correspondiente.

Es interesante comparar el sistema electoral español con el mexicano para encontrar que, por lo que respecta a la estructura jerárquica de los órganos que integran la administración electoral española, es similar a la nuestra en tanto que también contamos con una organización jerarquizada en cuya cúspide encontramos los órganos centrales del Instituto Federal Electoral (Junta Electoral Central para los españoles); a los Consejos Locales Juntas Electorales Provinciales para ellos;<sup>2</sup>) a los Consejos Distritales Juntas Electorales de Zona); y a las Mesas Directivas de Casilla (Mesas Electorales).

### III. CONTENCIOSO ELECTORAL

La Ley orgánica del Régimen Electoral General de España establece, en forma diseminada,<sup>3</sup> diversos medios de impugnación que pueden hacerse valer en contra de actos y resoluciones emitidos por los órganos que estructuran la administración electoral.

Atendiendo al momento en que pueden surgir dichos medios de impugnación, los podemos dividir en dos partes:

- a) Contra actos y resoluciones emitidos antes de las elecciones; y
- b) Contra los actos y resoluciones derivados de la jornada electoral.

CONTRA ACTOS Y RESOLUCIONES EMITIDOS ANTES DE LAS ELECCIONES. Dentro de esta primera parte se localizan los siguientes medios de impugnación o recursos:

1. Recurso innominado mediante el cual se pueden impugnar los acuerdos de las Juntas Provinciales, de Zona y, en su caso, de las Comunidades Autónomas, cuando la ley no prevea un procedimiento específico de revisión judicial. La autoridad competente para resolver este recurso es la Junta de superior categoría.

En atención a que no está previsto un procedimiento especial para la substanciación de este recurso, debe observarse lo señalado en la Ley de Procedimiento Administrativo a que se refiere el artículo 120 de la ley orgánica del Régimen Electoral General.

2. De acuerdo con la citada Ley orgánica, el Presidente y el Vocal de las Mesas Electorales que hayan sido designados, disponen de un plazo de siete días para alegar ante la Junta Electoral de Zona, causa justificada y documentada que les impida la aceptación del cargo. El procedimiento que debe seguirse para la tramitación de esta instancia es el contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo, puesto que no se señala un procedimiento especial en la Ley Electoral. La Junta Electoral de Zona es la autoridad facultada para resolver dicha instancia.

Contra las resoluciones de las Juntas a que se refieren los puntos 1 y 2 anteriores, puede interponerse recurso contencioso administrativo ante la jurisdicción ordinaria siguiendo el procedimiento ordinario.<sup>4</sup>

3. Según la Ley Electoral, cualquier persona que haya sido incluida o excluida en el censo, puede presentar reclamación administrativa ante la Delegación Provincial de la oficina del Censo Electoral, dentro del plazo de ocho días siguientes a la exposición de las listas electorales. En virtud de que en este caso tampoco se establece en la Ley orgánica un procedimiento específico para el trámite de dicha reclamación, resulta aplicable supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo.

Compete a la Delegación Provincial de la oficina del Censo Electoral resolver dentro del plazo de tres días, la reclamación que se hubiera presentado.

4. En contra de las resoluciones de la oficina del Censo Electoral puede interponerse recurso ante el Juez de Primera Instancia en un plazo de cinco días contados a partir de su notificación. De acuerdo con la Ley Electoral corresponde al Juez de Primera Instancia dictar la resolución en un plazo de cinco días. Además, según lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 40 de la Ley orgánica, la sentencia que se dicte agota la vía judicial.

5. A partir de la proclamación hecha por las Juntas Electorales, cualquier candidato excluido y los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada, podrán interponer recurso ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo, para impugnar los acuerdos de proclamación.

El procedimiento que ha de seguirse en la tramitación y resolución de este recurso, es el siguiente: Dentro de un plazo de dos días contados a partir de la publicación de los candidatos proclamados debe presentarse dicho recurso ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo; en el mismo acto de interposición se presentarán las alegaciones que estimen pertinentes acompañadas de los elementos de prueba que consideren oportunos los recurrentes.

Corresponde al Juzgado de lo Contencioso Administrativo dictar la resolución judicial en los dos días siguientes a la interposición del recurso. Esta resolución tiene carácter firme e inapelable por disposición de la ley Electoral, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional.

6. Las resoluciones que emita la Junta Electoral Central en materia de encuestas y sondeos, pueden ser objeto de recurso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la forma prevista en la Ley Reguladora, de conformidad con lo previsto por el artículo 69 de la Ley orgánica. Dado que no se establece un procedimiento específico para la tramitación de este recurso, debe aplicarse la Ley de Procedimiento Administrativo.

En virtud de que el referido recurso se tramita ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, le corresponde al Juzgado de lo Contencioso la resolución del mismo.

**CONTRA ACTOS Y RESOLUCIONES DERIVADOS DE LA JORNADA ELECTORAL.** Dentro de esta segunda parte, se encuentran los siguientes recursos:

I. Los representantes y apoderados de las candidaturas disponen del plazo de un día para presentar reclamaciones y protestas, las cuales sólo podrán referirse a incidencias recogidas en las actas de sesión de las Mesas Electorales o en el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral correspondiente. Para la tramitación de dichas reclamaciones y protestas se debe aplicar la Ley de Procedimiento Administrativo, ya que no se señala un procedimiento específico en la Ley Electoral. De acuerdo con este último ordenamiento corresponde a la Junta Electoral respectiva resolver en un plazo de un día sobre las reclamaciones y protestas que se hagan valer. Estas resoluciones a su vez pueden ser recurridas por los representantes y apoderados generales de las candidaturas, en el plazo de un día, ante la propia Junta Electoral.

Al día siguiente de haberse interpuesto dicho recurso, la Junta Electoral acordará remitir el expediente junto con su informe, a la Junta Electoral Central. El acuerdo que ordena la remisión se notificará inmediatamente a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándolos para que puedan comparecer ante la Junta Electoral Central dentro del día siguiente. Esta, previa audiencia de las partes por un plazo no superior a dos días, emitirá su resolución dentro del día siguiente.

II. En contra de los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos, elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones Locales, procede el recurso contencioso electoral que debe interponerse ante la Junta Electoral correspondiente, dentro de los tres días siguientes al acto de proclamación de electos y se formaliza en el mismo escrito en el que se consignarán los hechos, los fundamentos de derecho y la petición que se deduzca. Este recurso es uno de los pocos en los que la Ley orgánica del Régimen Electoral General

detalla el procedimiento a seguir para su tramitación y resolución, sin remitir a ningún otro ordenamiento, principalmente de carácter administrativo.

El Tribunal competente para la resolución de los recursos contencioso-electorales que refieren a elecciones generales o al Parlamento Europeo, es la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, y en el caso de elecciones autonómicas o locales, el Tribunal competente es la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma.

Al día siguiente de la interposición del recurso, el Presidente de la Junta ha de remitir a la Sala competente el escrito de interposición, el expediente electoral y un informe de la Junta en el que se consigne cuanto se estime procedente como fundamento del acuerdo impugnado. La resolución que ordena la remisión se notificará, inmediatamente después de su cumplimiento, a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándolos para que puedan comparecer ante la Sala dentro de los dos días siguientes. La Sala, al día siguiente de la finalización del término para la comparecencia de los interesados, dará traslado del escrito de interposición y de los documentos que lo acompañen al Ministerio Fiscal y a las partes que se hubieran apersonado en el proceso, poniendo a la vista el expediente electoral y el informe de la Junta Electoral, para que en el plazo común e improrrogable de cuatro días formulen las alegaciones que estimen convenientes, pudiendo acompañar a éstas los documentos que, a su juicio, sirvan para apoyar o desvirtuar los fundamentos de la impugnación. Por otra parte, se puede solicitar el recibimiento a prueba y proponer aquellas que se consideren oportunas.

Transcurrido el período de alegaciones, la Sala, dentro del día siguiente, podrá acordar de oficio o a instancia de parte el recibimiento a prueba y la práctica de las que declare pertinentes, por un período que no podrá exceder de cinco días. Concluido el período probatorio, la Sala sin más trámite, dictará sentencia en el plazo de cuatro días, pudiendo declarar lo siguiente:

- a) Inadmisibilidad del recurso.
- b) Validez de la elección y de la proclamación de electos, con expresión, en su caso, de la lista más votada.
- c) Nulidad del acuerdo de proclamación de uno o varios electos y proclamación como tal de aquel o aquellos a quienes corresponda.
- d) Nulidad de la elección celebrada en aquella o aquellas Mesas que resulten afectadas por irregularidades invalidantes y necesidad de efectuar nueva convocatoria en las mismas, que podrá limitarse al acto de la votación, o de proceder a una nueva elección cuando se trate del Presidente de una Corporación Local, en todo caso en el plazo de tres meses a partir de la sentencia. No obstante, la invalidez de la votación en una o varias Mesas o en una o varias Secciones no comportará nueva convocatoria electoral en las mismas cuando su resultado no altere la atribución de escaños en la circunscripción.

La resolución se notificará a los sentenciados a más tardar el día trigésimo séptimo posterior las elecciones y en contra de la misma no procede recurso contencioso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración, y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, el cual debe solicitarse en el plazo de tres días y el citado Tribunal deberá resolver sobre el mismo en los quince días siguientes.

III. Concluido el escrutinio general correspondiente, los representantes y apoderados de las candidaturas disponen de un plazo de dos días para presentar las reclamaciones y protestas que consideren oportunas, las que habrán de ser resueltas por las Juntas Electorales Provinciales en los dos días siguientes. Como no se contempla en la ley Electoral un procedimiento especial para la tramitación y resolución de dichas reclamaciones y protestas, se debe aplicar al caso la Ley de Procedimiento Administrativo; además de que, según el Dr. Manuel Aragón Reyes, en contra de las resoluciones de las Juntas Electorales procede el recurso contencioso electoral referido en el punto II antes expuesto.

Nótese que con la enunciación de todos los medios de impugnación antes vistos, se puede concluir que el Sistema Contencioso Electoral Español<sup>5</sup> se integra tanto por el aspecto contencioso administrativo de los recursos, como por el contencioso jurisdiccional ordinario de los mismos. Cabe también comentar la intervención que se le da al Tribunal Constitucional Español respecto de cuestiones electorales, mediante la resolución del citado recurso de amparo, con la cual puede también sostenerse la existencia de un contencioso jurisdiccional constitucional.

#### **IV. CALIFICACION DE ELECCIONES**

El sistema de calificación electoral en España es muy sencillo porque consiste en una auténtica “proclamación de electos” que se realiza a partir de los cómputos en donde intervienen los órganos de naturaleza administrativa, como son: La Junta Electoral Central, las Juntas Electorales Provinciales y las Juntas Electorales de Zona (y en su caso de Comunidades Autónomas) así como, las Mesas Electorales.

Si por calificación de elecciones se entiende “... el procedimiento por el cual se resuelve sobre la validez o en su caso nulidad de determinada elección, previo examen de dos cuestiones específicas: primero, la satisfacción de las condiciones de elegibilidad de un candidato y segundo, la regularidad del procedimiento de elección en la medida que la misma se haya conformado a lo dispuesto en la ley”<sup>6</sup> puede concluirse que el sistema de calificación de elecciones en España se finca esencialmente sobre dos situaciones:

1. La proclamación de electos que realizan los órganos administrativos competentes una vez obtenidos los resultados de los escrutinios generales correspondientes, que no haya sido impugnada. (Se anexan dos copias de formatos de credenciales de diputado y senador, expedidas por la Junta Electoral Provincial al candidato que obtuvo mayoría de votos).

2. Los resultados obtenidos en la etapa contencioso-electoral una vez impugnada la proclamación que se llevó a cabo, por lo que no existe una calificación por órgano político, pues la etapa contenciosa-jurisdiccional-constitucional es la definitiva y última en la materia.

#### **BIBLIOGRAFIA**

MINISTERIO DEL INTERIOR SECRETARIA GENERAL TECNICA. Partidos Políticos y Régimen Electoral. Normativa Básica, España, 424 pp.

MINISTERIO DEL INTERIOR DIRECCION GENERAL DE POLITICA INTERIOR. SUBDIRECCION GENERAL DE PROCESOS ELECTORALES. Sentencias Locales y Autonómicas, España, 1991, 211 pp.

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, “La calificación de las elecciones en el Derecho comparado”, obra inédita, Conferencia pronunciada en el Curso de Especialización en Justicia Electoral, primer módulo, sección II, verano de 1992.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, Manual de Procedimiento Electoral, España, 1991, 237 pp.

#### **LEGISLACION**

Constitución Española, Boletín oficial del Estado, Madrid, 1979.

Ley orgánica del Régimen Electoral General, Madrid, 1991.

**ANEXO 1**  
**CREDENCIALES**

ELECCIONES A CORTES GENERALES 19  
ECG 11. 1

**ELECCIONES A CORTES GENERALES 19**

Asunto:  CREDENCIAL DE DIPUTADO
---------------------------------------

JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL DE \_\_\_\_\_

D. \_\_\_\_\_  
Presidente de la Junta Electoral Provincial de \_\_\_\_\_.. expido la presente CREDENCIAL expresiva de que ha sido designado DIPUTADO ELECTO por esta circunscripción electoral a D. \_\_\_\_\_ por estar incluido en la Lista de candidatos presentada por \_\_\_\_\_, a las ELECCIONES A CORTES GENERALES 19 y que ha obtenido mayoría de votos según refleja el resultado del escrutinio general celebrado el día \_\_\_\_\_ de los corrientes.

A los efectos de su presentación en las Cortes Españolas expido la presente en \_\_\_\_\_ el día \_\_\_\_\_ de ..de 19 \_\_\_\_

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL.

Sr. D.....

**ANEXO 2**  
**CREDENCIALES**

ELECCIONES A CORTES GENERALES 19  
ECG 11.2

Asunto:  CREDENCIAL DE SENADOR
--------------------------------------

JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL DE \_\_\_\_\_

D. \_\_\_\_\_ Presidente de la Junta Electoral Provincial de \_\_\_\_\_ expido la presente CREDENCIAL expresiva de que ha sido proclamado SENADOR ELECTO por esta circunscripción electoral a D. \_\_\_\_\_ al haber obtenido mayoría de votos según refleja el resultado del escrutinio general celebrado el día \_\_\_\_\_ de los corrientes.

A los efectos de su presentación en las Cortes Españolas expido la presente en \_\_\_\_\_ el día de..... de 19.....

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL.

Sr. D.....

## NOTAS:

<sup>1</sup> Cabe hacer notar que por lo que se refiere a las Juntas Electorales, éstas se encuentran integradas en su mayoría por Magistrados o Jueces de Primera Instancia y además por Profesores de Derecho.

<sup>2</sup> Además en cada Comunidad Autónoma y para las elecciones del Parlamento Autónomo, existe una Junta Electoral de la Comunidad Autónoma.

<sup>3</sup> A diferencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que regula en el Libro Séptimo el sistema de medios de impugnación.

<sup>4</sup> Según la opinión del profesor Dr. Manuel Aragón Reyes.

<sup>5</sup> No hay que confundir sistema contencioso electoral” con el “recurso contencioso electoral” que los españoles han dado por nombrar a uno más de sus recursos creándose en cierta medida una homonimia.

<sup>6</sup> OROZCO HENRIQUEZ José de Jesús, “La calificación de las elecciones en el Derecho Comparado”, Obra inédita, Conferencia pronunciada en el Curso de Especialización en Justicia Electoral, primer módulo, sección II, verano de 1992.