

LOS RECURSOS CONTRA LA PROCLAMACION DE CANDIDATURAS Y CANDIDATOS EN EL ORDENAMIENTO ELECTORAL ESPAÑOL

FRANCISCO FERNANDEZ SEGADO*

*Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Santiago de Compostela.

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes: el recurso contencioso electoral contra los acuerdos de proclamación de candidaturas en el Decreto-Ley 20/ 1977. III. Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General: 1. El recurso contencioso-administrativo especial del artículo 49.1: A) objeto del recurso. B) Organismo competente. C) Legitimación para recurrir. D) Procedimiento. E) La sentencia. Contenido. Efectos jurídico-procesales. 2. El recurso de amparo electoral: A) Su carácter subsidiario. B) Naturaleza del recurso de amparo electoral. C) Objeto de este recurso. D) Legitimación. E) Procedimiento.

I. INTRODUCCION

I. El Derecho Electoral presenta una extraordinaria relevancia para el Estado democrático. A través de ese Derecho se ordenan los cauces de participación política, y no puede olvidarse que esa participación se halla en la base misma del principio de legitimidad democrática, pues si del pueblo emanan todos los poderes del Estado, éstos deben responder a la voluntad del conjunto de los ciudadanos libremente manifestada. Es por lo mismo por lo que Nohlen¹ ha podido afirmar que el Derecho Electoral se vincula en forma estrecha y vital con el sistema político, pues el desarrollo de la democracia moderna es inconcebible sin su componente electoral.

Y dentro del Derecho Electoral cobran notabilísima importancia las garantías electorales, esto es, la existencia de unos órganos y procedimientos jurídico-electorales capaces de salvaguardar la libre participación política de todos los ciudadanos, a través de los diferentes mecanismos establecidos al efecto en condiciones de igualdad.

II. Los constituyentes españoles de 1978, revelando una loable preocupación garantista en materia electoral, que en último término se explica por su decidida vocación de democratizar el Estado tras el largo paréntesis de régimen autoritario, incorporaron a la “Lex superior” muy diversas garantías con las que se trataba de salvaguardar el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos (artículo 23.1 de la Constitución -en adelante CE-), por cuanto, como ha afirmado el Tribunal Constitucional,² en el ámbito del artículo 23.1 CE, ha de comprenderse la exigencia de un sistema electoral democrático y libre, que cuente con mecanismos que aseguren el correcto desarrollo de la elección de modo que culmine con la proclamación de los preferidos por el cuerpo electoral. Entre las garantías que tratan de posibilitar esa meta última hemos de destacar ahora:

- El establecimiento de una reserva de Ley Orgánica para la aprobación del “régimen electoral general”, reserva material ésta que, además, ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional de modo muy amplio, al entender que dicho “régimen electoral general” está compuesto³ “por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza al tenor del artículo 137 de la Constitución”⁴ (artículo 81.1 CE).

- La previsión de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional para la tutela, entre otros, del derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (artículo 23.1 en conexión con el artículo 53.2 CE) y del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (artículo 23.2 en conexión con el 53.2 CE).

- Para calibrar la trascendencia histórica que este mecanismo de garantía supone, nos bastará con recordar que entre los derechos individuales susceptibles de amparo ante el Tribunal de Garantías Constitucionales de la

Segunda República, el artículo 44 de la Ley Orgánica reguladora de dicho Tribunal, de 24 de junio de 1933, no figuraban los derechos electorales a que aludía el artículo 36 de la Constitución de 1931.

- La sujeción al control judicial de la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras (Congreso de los Diputados y Senado), en los términos que establezca la Ley Electoral (artículo 70.2).

Junto a las garantías precedentemente enumeradas, otros diferentes preceptos constitucionales, con fortuna ya muy dispar, a nuestro modo de ver, incorporaron al Código político fundamental diversos elementos vertebradores de los principios estructurales del ordenamiento jurídico-electoral: así, el artículo 68, que establece las variables conformadoras del sistema de elección del Congreso de los Diputados; el artículo 69, que fija análogas variables en relación con el Senado; el artículo 70.1, que enuncia el “minimum” de causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores que habrán de ser tenidas en cuenta por la Ley Electoral; el artículo 140, que precisa los rasgos del sufragio a efectos de las elecciones municipales, y el artículo 152.1, que establece determinadas variables del sistema de elección de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

III. Esta actitud constituyente, que bien podemos tildar de decididamente hipergarantista, contrasta con lo que, por lo general, y salvo alguna excepción, ha venido siendo pauta tradicional de nuestro constitucionalismo histórico, contraste que se puede particularizar en el control judicial de la validez de las actas, auténtica novedad en nuestro Derecho Electoral, en el que tradicionalmente, y siguiendo de cerca el clásico sistema francés de verificación parlamentaria de las actas, se ha atribuido a las propias Cámaras el examen y verificación de la validez de las actas, lo que en el fondo entrañaba una cierta prevención frente a la intervención en esta materia del Poder Judicial, fruto quizá de una concepción enormemente rígida del principio de la división de poderes, que aparece claramente explicitada en la Constitución de 1812.

En efecto, el artículo 113 de la Constitución de Cádiz preveía que en la sesión de la junta preparatoria de la Cámara habrían de presentar todos los diputados sus poderes, procediéndose a nombrar dos Comisiones, una de cinco individuos, para que examine los poderes de todos los diputados, y otra de tres, para que verifique los de los cinco integrantes de la Comisión. Este precepto se complementaba con el artículo 115, que otorgaba a la segunda junta preparatoria de las Cortes la resolución definitiva de las dudas que se suscitaban sobre la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados.⁵

La única quiebra a esta regla general la encontramos en la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, que creó el llamado⁶ “Tribunal de actas protestada”, órgano que se constituía con el Presidente de Sala y los seis magistrados más antiguos del Tribunal Supremo, que no fueran o no hubiesen sido diputados a Cortes, senadores electivos o candidatos en elecciones para diputados o senadores en los últimos cuatro años. Bien es verdad que este Tribunal no operaba como órgano jurisdiccional, en cuanto que, como precisaba el artículo 53 de la Ley Electoral de 1907, su actuación se circunscribía a la emisión de un dictamen o propuesta de resolución al Congreso de los Diputados, a fin de que éste resolviera definitivamente. Dicha propuesta, alternativamente, había de ser una de las cuatro siguientes:

- a) Validez de la elección y reconocimiento del candidato proclamado;
- b) Nulidad de la elección y necesidad de efectuar una nueva convocatoria en el distrito o circunscripción;
- c) Nulidad de la proclamación hecha en favor del candidato proclamado y validez de la elección y, por tanto, proclamación del candidato o candidatos que aparecían como derrotados, y
- d) Nulidad de la elección y suspensión temporal del derecho de representación parlamentaria en el distrito o circunscripción, cuando del expediente se depuren hechos que revelen la venta de votos en forma y número de cierta importancia.

Tras diferentes incidencias que revelan, como dice Artola,⁷ la carencia de control eficaz sobre la proclamación de candidatos, el Gobierno provisional de la República suprimiría el informe del Tribunal Supremo en las actas protestadas.

Ello no obstante, no faltarían por aquella época opiniones proclives a una fórmula de control jurisdiccional de la validez de las actas. Así, Giménez Fernández, en 1925, se inclinaba por la conveniencia de atribuir a un Tribunal mixto constituido por representantes de la Cámara, de organismos oficiales independientes y de magistrados jubilados a quienes no pudieran afectar las presiones del poder, el conocimiento de la validez o invalidez de la elección de toda la circunscripción.⁸

Esta evolución desde una competencia de las propias Cámaras para la verificación de los poderes de sus miembros hasta una judicialización de dicho control, que se produce de modo inequívoco en nuestro país, no hace sino reflejar análogo proceso evolutivo en otros países, proceso que, por lo demás, tiene una clara explicación.

Como recuerda Elia,⁹ históricamente, en Inglaterra y más tarde en Francia, la afirmación de la competencia exclusiva de las Asambleas electivas para verificar los títulos de sus propios miembros constituyó un momento trascendente en su enfrentamiento contra el poder regio. Ello explica que en el pasado siglo la citada competencia parlamentaria constituya un dato común a todos aquellos ordenamientos dotados de una Asamblea representativa. Con el inicio del siglo XX se ha operado en Europa la “summa divisio” en el tema que nos ocupa, con la diversificación entre la competencia parlamentaria y la competencia jurisdiccional, esta última en forma muy dispar. Como el propio Elia reconoce, esta diversificación es fruto de la aparición de situaciones psicológicas diferentes en diversos países, como podrían ser la seguridad acerca de irreversibilidad de la victoria parlamentaria en su confrontación con el Monarca, o también la conciencia más o menos viva de los abusos a que podría dar lugar la verificación por el propio Parlamento de los poderes de sus miembros.

Hoy creemos que bien puede afirmarse que si, como sostuviera Ruiz del Castillo,¹⁰ ha de considerarse como un postulado del Estado de Derecho que el régimen de tutela sobre los derechos establecidos se encomiende al Poder Judicial y encuentre el cauce de los recursos jurisdiccionales, con más razón aún deberá defenderse la conveniencia de una sujeción al control jurisdiccional de las actas y credenciales de los parlamentarios, por cuanto están en juego en dichas actas el ejercicio de los diferentes derechos de participación política, de extraordinaria relevancia para la vida del Estado.

Por lo demás, si el control jurisdiccional de las actas parlamentarias resulta perfectamente defendible, con mayor razón aún ha de propugnarse tal intervención jurisdiccional en orden a la salvaguarda de los derechos fundamentales de sufragio activo o pasivo, derechos que constituyen aspectos indisolubles de una misma institución, nervio y sustento de la democracia: el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (artículos 68.1 y 69.1 CE), conforme al cual se realizan las elecciones generales para las dos Cámaras de las que se componen las Cortes Generales, que en su doble condición de representantes del pueblo español (artículo 66.1 CE) en quien reside la soberanía y de titulares de la potestad legislativa (artículo 66.2 CE) hacen realidad el principio de toda democracia representativa, a saber, que los sujetos a las normas sean, por vía de la representación parlamentaria, los autores de las normas, o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico.¹¹

IV. Retornando a la Constitución de 1978, diremos que su influencia, como es lógico, no se ha reflejado sino en la legislación electoral de desarrollo constitucional. Ello ha supuesto que en el punto que nos ocupa puedan precisarse notables diferencias entre la legislación electoral preconstitucional (aunque rigiera dos elecciones generales posteriores a la entrada en vigor de la Constitución: las de 1979 y 1982), plasmada en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales (DLNE), y la ordenación electoral ulterior a la Constitución, reflejada en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), y dentro de esta normación, entre el régimen jurídico de garantías inicialmente previsto por la Ley, y el que resulta de su modificación por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de reforma de la LOREG, que, no obstante, en el ámbito temático que vamos a abordar aquí, no ha incidido de modo sustancial, a diferencia de lo que ha acontecido en cuanto atañe a los recursos contencioso-electorales sobre proclamación de electos.

II. ANTECEDENTES: EL RECURSO CONTENCIOSO-ELECTORAL CONTRA LOS ACUERDOS DE PROCLAMACION DE CANDIDATURAS EN EL DECRETO-LEY 20/1977

I. El Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales, en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley 1/1977, para la Reforma Política, que habilitaba al gobierno para regular las primeras elecciones a Cortes, vino a ordenar normativamente el proceso de elección del Congreso de los Diputados y del Senado, que habían de constituir las nuevas Cortes Españolas, de conformidad con las previsiones de la antes referida Ley.

La norma en cuestión ha permanecido vigente hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1985 (LOREG), que, no obstante, ha tomado el Decreto-Ley 20/1977 como modelo en muchas de sus determinaciones.

II. El Decreto-Ley de Normas Electorales establecía diversas modalidades de reclamaciones electorales, aunque tan sólo en dos supuestos recibían la específica denominación de “recurso”, y más en concreto de recurso contencioso electoral, acción procesal a la que cabía acudir contra los acuerdos de las Juntas Electorales Provinciales sobre proclamación de diputados y senadores electos. Por lo demás, estos supuestos eran los únicos en que el Decreto-Ley atribuía, de modo específico, a los órganos jurisdiccionales ordinarios un pronunciamiento sobre los litigios producidos, ya que en los restantes casos eran los órganos de la propia Administración Electoral, esto es: la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales Provinciales y las Juntas Electorales de Zona, los que habían de decidir acerca de las reclamaciones electorales presentadas, si bien, los acuerdos de la Junta Electoral Central, independencia de que hubieran sido adoptados primera instancia o en vía de recurso, eran recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en la forma prevista por su Ley reguladora, de 27 de diciembre de 1956 (LJCA).

III. El Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 distinguía dos tipos de recursos contencioso-electorales en su artículo 73:

- a) Los que tuvieran “por objeto la impugnación de los acuerdos sobre proclamación de candidaturas” (regulados por el artículo 74), y
- b) Aquellos otros que tuvieran “por objeto la impugnación de la validez de la elección y proclamación de diputados y senadores electos” (normados por el artículo 75).

1. La competencia para conocer del primer tipo de recursos correspondía a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial dentro de cuya circunscripción tuviera su sede la Junta Electoral.

Una de las especialidades que, en relación con el proceso contencioso-administrativo, aportaba el Decreto-Ley de Normas Electorales era la intervención del Ministerio Fiscal. De conformidad con su artículo 73.4: “La representación pública y la defensa de la legalidad en el recurso contencioso electoral corresponderá al Ministerio Fiscal”. Ello suponía romper con la pauta que estableciera la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) de 1956, que atribuyó la representación de la Administración del Estado ante dicha jurisdicción a la abogacía del Estado, en detrimento del Ministerio Fiscal. La nueva determinación legal encuentra su razón de ser, como bien advierte González Pérez,¹² en el hecho de que no existe, propiamente, una entidad administrativa demandada que ostente interés en mantener el acto, a la que, de acuerdo con el artículo 34 de la citada Ley de 1956 (LJCA), representaría el Abogado del Estado.

2. El artículo 73.3 DLNE delimitaba los sujetos legitimados activa (para la interposición del recurso), y pasivamente (para oponerse a los que se interpusieron) al circunscribir la legitimación a aquellos a quienes enumera, esto es:

- a) Los representantes de las candidaturas cuya proclamación hubiera sido denegada y las personas a quienes se hubiera referido la denegación;

b) Los representantes de las candidaturas proclamadas o concurrentes en el distrito, y

c) Las asociaciones y federaciones que por sí o coaligadas hubieren presentado candidaturas en el Distrito de que se trate.

Como es obvio, de la posición respecto del acto objeto de la impugnación dependía que la legitimación fuese activa o pasiva.

Una lectura un tanto superficial de la norma podía hacer pensar, como algún sector doctrinal apuntó,¹³ que todos los sujetos por ella mencionados se hallaban legitimados activamente para interponer el recurso contencioso-electoral, con independencia del objeto de la impugnación.

Sin embargo, un examen más detenido de aquélla nos revela precisamente lo contrario. Ello resulta patente si se atiende a la legitimación de que gozaban los candidatos para actuar por sí en estos procesos. Mientras la norma los legitimaba expresamente para actuar cuando no hubiesen sido proclamados, implícitamente les privaba de esa legitimación cuando de lo que se trataba era de impugnar la validez de la elección de otros candidatos, determinación que, como la doctrina advertiera,¹⁴ parecía pugnar con los más elementales principios procesales, porque cuando en un proceso se impugna el acuerdo, proclamando una candidatura o la validez de unas elecciones, el candidato proclamado o elegido ostenta un derecho incuestionable derivado del acto de proclamación de candidatos o del acto proclamándole diputado o senador. Y, por tanto, estaría legitimado pasivamente como demandado, a tenor de lo establecido por el artículo 29.1, b) de la LJCA, que, con carácter general, considera parte demandada a las personas a cuyo favor derivaren derechos del propio acto. No parece existir razón alguna para privarle de legitimación pasiva, limitando ésta al representante de su candidatura o a la asociación, federación, coalición o unión a la que pertenezca.

3. En cuanto se refiere al procedimiento, tan sólo recordaremos que se había de iniciar en ambos casos ante la misma Junta Electoral Provincial que dictó el acto recurrido. El recurso se formalizaba mediante escrito en el que habían de consignarse los hechos, los fundamentos de derecho y la petición que se dedujera (artículos 74.1 y 75.1), lo que significaba que se trataba de una demanda y no de un mero escrito de interposición del recurso. Por lo demás, el Tribunal Supremo ha recordado¹⁵ el carácter flexible en la apreciación del cumplimiento de las normas de procedimiento propio de la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con su principio antiformalista, que, subrayado por la jurisprudencia y la doctrina, se consagra en la Exposición de Motivos de su Ley reguladora.

Recordemos, por último, que a estos recursos se les otorgaba (artículo 73.8 DLNE) el carácter de urgentes, gozando de preferencia absoluta en la sustanciación y fallo sobre cualesquiera otros pendientes ante las Salas de lo contencioso-administrativo competentes. En otro orden de consideraciones cabe significar que el recurso era gratuito para cuantos intervinieran en él, sin perjuicio de la condena en costas al recurrente si el recurso fuera íntegramente desestimado (artículo 73.7 DLNE).

4. Por lo que al contenido de los fallos se refiere, como es lógico, se conectaba con la modalidad de recurso. En los recursos objeto de nuestra consideración, esto es, en los que tuvieren por objeto la impugnación de los acuerdos sobre proclamación de candidaturas, la sentencia debía pronunciar alguno de estos fallos:

a) Inadmisibilidad del recurso;

b) Validez de la proclamación de las candidaturas, y

c) Invalidez de la proclamación y, en su caso, de la exclusión de las candidaturas afectadas, con las determinaciones precisas en orden a la proclamación.

5. En cuanto a los efectos jurídico-procesales de las sentencias dictadas en los recursos contencioso-electorales, el artículo 73.5 DLNE disponía que contra las sentencias que se dictaran en estos procesos no procedería

recurso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración dentro del siguiente día a la notificación de las mismas. En consecuencia, transcurrido ese día, la sentencia devenía firme, sin que cupiese iniciar proceso alguno sobre el mismo objeto.

Más aún el artículo 74.6 consagraba, en los términos más absolutos, la eficacia preclusiva de las sentencias dictadas en un proceso relativo a la proclamación de candidaturas. A tenor del mismo, estas sentencias tenían eficacia preclusiva absoluta a efectos electorales, sin que pudiera discutirse la legalidad de la proclamación de las candidaturas en proceso ulterior alguno. Por si estas previsiones no fueran lo suficientemente rotundas, el precepto iba aún más lejos, al impedir la posibilidad de que en un proceso ulterior relativo a la validez de la elección y proclamación de diputados y senadores, la pretensión se fundare “en vicios de procedimiento que hubieran podido ser alegados en el proceso sobre proclamación de candidaturas, aunque no se hubiera utilizado este recurso”.

En todo caso, conviene significar, como bien apuntara Rubio Llorente en su, por lo demás, fundado y razonable voto particular suscrito frente al Auto del Alto Tribunal No. 731/1984,¹⁶ que la eficacia preclusiva del artículo 74.6 DLNE debía de entenderse desaparecida cuando, como en el supuesto abordado por ese Auto,¹⁷ la sentencia misma hubiere sido anulada por resultar violatoria de un derecho fundamental.

III. LOS RECURSOS CONTRA LA PROCLAMACION DE CANDIDATURAS Y CANDIDATOS EN LA LEY ORGANICA 5/1985, DEL REGIMEN ELECTORAL GENERAL

La Ley orgánica 5/1985 (LOREG) contempla en su artículo 49 un recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos, que regula, a diferencia del Decreto-Ley 201977, de modo independiente al recurso contencioso-electoral contra los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos (artículos 109 y sigs. de la LOREG). Esta diferenciación entre ambos tipos de recursos se traduce en un diferente régimen jurídico para cada uno de ellos.

El propio artículo 49 de la Ley contempla la posibilidad de un recurso de amparo electoral ante el Tribunal Constitucional para el supuesto, que debe presuponerse aunque nada digan los apartados tercero y cuarto del citado precepto de violación de derechos fundamentales y, muy especialmente, del derecho que el artículo 23.2 CE reconoce a los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Nos referiremos por separado a cada uno de estos dos recursos.

1. El recurso contencioso-administrativo especial del artículo 49.1.

La regulación que de este recurso hacen los apartados primero y segundo del artículo 49.1 de la

LOREG no sólo es en exceso concisa, sino que adolece de notables defectos, y ello ha dado pie a que la doctrina,¹⁸ no sin razón, la haya considerado peor que la establecida por el Decreto-Ley de Normas Electorales.

A) Objeto del recurso

En la redacción inicial del Proyecto de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (artículo 48 del Proyecto) este recurso tan sólo se contemplaba frente a la exclusión de un candidato. Sin embargo, la admisión de una enmienda del Grupo Parlamentario Vasco (la enmienda No. 183) conduciría al texto final de este artículo 49 que, en lo que ahora nos interesa, quedaría ya plasmado en el precepto correspondiente del Informe de la Ponencia. Esta modificación ha supuesto que el recurso no se tenga que ceñir a la exclusión indebida, sino que, en cuanto se contemplan como actos recurribles los acuerdos de proclamación de las Juntas Electorales, el recurso puede venir referido no sólo a la exclusión, sino también a la inclusión no debida de candidaturas y candidatos, conclusión que se convierte en poco menos que irrefutable si se atiende a la legitimación de que gozan, a efectos del planteamiento de este recurso, los representantes de las candidaturas proclamadas.

Admitido, pues, que el recurso puede versar, indistintamente, sobre la exclusión indebida o la inclusión no debida de candidatos o candidaturas, conviene precisar que la impugnación de la proclamación de las candidaturas

ha de venir referida, como ha precisado nuestro “intérprete supremo de la Constitución”,¹⁹ a los defectos o irregularidades que dichas candidaturas presenten, no pudiendo, sin embargo, aceptarse que su ámbito se extienda a cualquier irregularidad ajena a la propia composición y presentación en tiempo y forma legales de las mismas.²⁰

B) Órgano competente

El órgano competente para conocer del recurso es el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. La Ley, no obstante, preveía en su Disposición Transitoria Quinta que hasta tanto entraran en funcionamiento los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, las competencias que la propia norma legal les atribuye serían desarrolladas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo existentes.

La modificación que en este punto introduce la LOREG respecto del DLNE (en el que los órganos competentes eran las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial dentro de cuya circunscripción tuviera su sede la Junta Electoral) es muy notable, destacando de modo esencial, el hecho de que sean unos órganos judiciales unipersonales los que han de conocer del recurso, circunstancia harto discutible por cuanto no se nos puede ocultar la trascendencia política que puede tener una decisión judicial de este tipo, mucho más cuando se trata de una decisión que se decanta por la exclusión de una candidatura. Ello quizá hubiera hecho aconsejable atribuir la competencia para conocer de estos recursos a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, lo que, además, hubiera supuesto el establecimiento -al menos en la redacción original de la Ley, esto es, antes de su reforma de 1991 de un régimen uniforme, en este aspecto, en relación con el recurso contencioso-electoral.

C) Legitimación para recurrir

El artículo 49.1 de la LOREG se limita a contemplar la legitimación activa, esto es, para ser demandante, otorgando dicha legitimación a cualquier candidato excluido y a los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada.

La Ley guarda silencio respecto de la legitimación pasiva, esto es, para oponerse a la pretensión, a diferencia de lo que acontecía con el artículo 73.3 DLNE, que atribuía al unísono a las personas, entidades y uniones que enumeraba tanto la legitimación activa como pasiva, previsión que a propia LOREG ha hecho suya (artículo 110) respecto del recurso contencioso-electoral. Y algo análogo puede decirse respecto de la intervención en el recurso, ostentando la representación pública, del Ministerio Fiscal. El silencio legal, en especial, en lo que atañe a la legitimación pasiva, podía suscitar graves problemas por cuanto es clara la importancia de que el candidato proclamado pueda actuar como parte del proceso a fin de poder actuar en defensa de sus derechos.

El Tribunal Constitucional ha arrojado, sin embargo, luz sobre este punto, al reconocer de modo rotundo que las garantías constitucionales que derivan del artículo 24 de la Constitución son aplicables al proceso contencioso que nos ocupa.²¹ Para el Alto Tribunal la interposición del recurso contencioso, especial del artículo 49.1 de la LOREG, con la pretensión de impugnar los acuerdos de proclamación llevados a cabo, en favor de otras candidaturas, por las Juntas Electorales, supone la impugnación por el recurrente del acto público que dio curso al ejercicio por otros del derecho de sufragio pasivo, derecho garantizado a través de la Ley, por lo dispuesto en el artículo 23.2 CE. Del acto de proclamación, recurrido en tal supuesto, derivan, pues, derechos de trascendencia constitucional evidente para quienes fueron proclamados candidatos por la Administración Electoral.

A su vez, constituye una constante doctrina constitucional que del derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 CE se deriva, para los órganos judiciales, el deber de promover la defensa de todas cuantas personas pudieran resultar directamente afectadas en sus derechos e intereses a resultas de una impugnación deducida ante esos mismos órganos judiciales. Esta exigencia se traduce en la necesidad de llamar personalmente al proceso a quienes pudieran ostentar en él, por su interés en el mantenimiento del acto impugnado, la condición de demandados.

A la vista de todo lo expuesto, la conclusión del “intérprete supremo de la Constitución” es inequívoca: el deber que nace del artículo 24.1 de la Constitución no deja de pesar sobre los órganos judiciales llamados a resolver el proceso contencioso especial del artículo 49.1, pues, aunque tal proceso se singulariza por una tramitación concentrada y abreviada, ello no podría justificar nunca la omisión de trámite de tanta relevancia para su regularidad constitucional como es el del debido llamamiento al procedimiento de quienes, por la impugnación, ven directamente comprometido su derecho de sufragio pasivo.

Una última cuestión puede plantearse: ¿Cabe admitir la legitimación activa de los representantes de candidaturas que no se hayan presentado en la circunscripción en la que se impugna el acuerdo de proclamación?

El artículo 49.1 de la LOREG no da respuesta alguna a este interrogante, a diferencia del artículo 110 de la propia norma legal, que en relación con el recurso contencioso electoral, supedita la legitimación activa y pasiva a la concurrencia en la circunscripción. El silencio legal podía dar pie a pensar en la posibilidad de una interpretación diferente, aun cuando, en principio, no parezca responder una interpretación de esa naturaleza a lógica alguna.

La Audiencia Territorial de Valencia tendría oportunidad de pronunciarse al respecto en su Sentencia de 18 de mayo de 1987,²² en la que reiteraría la doctrina ya expuesta en Sentencia de 28 de julio de 1986, de conformidad con la cual, la Sala entendería que carece de legitimación para reclamar contra la proclamación de candidaturas en un municipio, el partido (o más precisamente el representante de aquella candidatura) que no se presenta en dicho municipio, pues en modo alguno le ha de beneficiar o perjudicar dicha proclamación, salvo en cuanto se pueda referir al mantenimiento de la pureza del proceso electoral. Ahora bien, la Sala, con apoyo en una interpretación del artículo 110 de la LOREG, rechaza que la legitimación a que nos referimos pueda ser equiparada a una acción pública en defensa de la pureza del proceso electoral, pues, si así fuera, podría llevar, de utilizarse en forma amplia, a la nihilización del propio proceso electoral; antes al contrario, dicha legitimación se contempla restringiendo la legitimación exigible normalmente para el procedimiento administrativo, y para el proceso contencioso-administrativo.

En definitiva, en un supuesto como el anteriormente descrito no cabe sino hablar de una falta de legitimatio ad causam por parte del recurrente.

D) Procedimiento

I. El procedimiento se inicia mediante la interposición directa del recurso ante el órgano jurisdiccional, lo que lo diferencia del recurso análogo previsto por el DLNE, y también del recurso contencioso electoral regulado por la propia LOREG, en los que la interposición se efectúa ante la Junta Provincial Electoral. Sin embargo, y frente a lo que parece un inequívoco criterio legal, la Audiencia Territorial de Barcelona, en su Sentencia de 22 de mayo de 1987, admitió la presentación de este recurso ante la Junta Electoral cuya resolución se impugna, por entender que el artículo 49 de la LOREG “se limita a la fijación del órgano judicial competente y no está referido al lugar de presentación del recurso, así como por la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), que admite la presentación en centros y lugares distintos de la sede de la Sala”.

Frente a la anterior interpretación la Audiencia Territorial de Madrid, en su Sentencia de 19 de mayo de 1987, entendió, a efectos del cómputo del plazo, que únicamente, puede tenerse en cuenta la presentación del recurso en la Secretaría de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial o la presentación, fuera de las horas de oficina, en el Juzgado de Guardia de la capital donde tenga su sede aquélla.

A nuestro modo de ver, esta última interpretación jurisprudencial es la más adecuada a la previsión legal, ya que no puede considerarse casual el diferente tratamiento jurídico que en este punto se ha dado a los recursos contencioso especial del artículo 49.1 y contencioso electoral, mecanismo procesal este último respecto del cual el artículo 112.1 de la LOREG precisa de modo taxativo que “se interpone ante la Junta Electoral correspondiente”.

II. Una segunda e importante cuestión procedimental, que no termina de aclarar la Ley, es la del dies a quo para el cómputo del plazo de interposición del recurso. El apartado primero del artículo 49 se refiere a un plazo de dos días “a partir de la proclamación”, mientras que el apartado segundo del propio precepto determina que el “plazo para interponer el recurso” “discurre a partir de la publicación de los candidatos proclamados, sin perjuicio de la preceptiva notificación al representante de aquel o aquellos que hubieran sido excluidos”. La contradicción entre ambos apartados se percibe de inmediato como patente.

El problema de la determinación del dies a quo ya se planteó durante la vigencia del DLNE, cuyo artículo 74.1, recordémoslo, disponía que “el recurso contencioso-electoral que tuviese por objeto la impugnación de los acuerdos sobre proclamación de candidaturas deberá interponerse ante la Junta Electoral Provincial, dentro de los dos días siguientes a aquel en que hubiera tenido lugar el acto de proclamación”. El supuesto, de hecho, vino dado por un recurso contencioso-electoral planteado por el denominado Partido del País Murciano, contra el acuerdo de proclamación de la Junta Electoral Provincial de Murcia, recurso que se presentó dentro de los dos días siguientes a la publicación del referido acuerdo en el Boletín oficial de la Provincia de Murcia. La demanda sería, sin embargo, considerada extemporánea por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete por hallarse fuera del plazo legal.²³

El recurrente solicitaría el amparo constitucional, y el Tribunal Constitucional²⁴ confirmaría la interpretación de la Audiencia sobre la base de que el acto de proclamación, “por su naturaleza de público y por el automatismo y concatenación de actos propios del proceso electoral, se encuentra plenamente determinado en el momento de su realización, al tener lugar, según el artículo 33.1 de la propia Ley (el Decreto-Ley 20/1977), al trigésimo día siguiente a la fecha de la publicación de la convocatoria de elecciones”, y es por ello mismo por lo que a dicho acto podía y debía acudir el representante del Partido del País Murciano, conociendo de modo directo el acuerdo de exclusión del mismo.

En último término, a nuestro modo de ver, esta interpretación casa a la perfección con lo que bien puede considerarse como una doctrina común proyectable frente a todo tipo de procedimientos en materia electoral. De conformidad con dicha doctrina, cuyo origen debe residenciarse en el Tribunal Constitucional,²⁵ el proceso electoral es por su propia naturaleza un procedimiento extremadamente rápido, con plazos perentorios en todas sus fases, y tanto en su vertiente administrativa como en los recursos jurisdiccionales que se establecen para el control de todo el proceso, tal naturaleza requiere en todos los partícipes una extremada diligencia, cuya falta determina la imposibilidad de alegar con éxito supuestas vulneraciones de derechos derivados del artículo 23 de la Constitución, que no habrían existido de mediar esa activa diligencia.

En todo caso, la doctrina sustentada por el Alto Tribunal en relación con la determinación del dies a quo a nuestro juicio, ya no puede seguir sustentándose por cuanto la LOREG ha alterado el criterio del DLNE en este punto, al prever de modo específico el artículo 49.2 que el plazo para interponer este recurso “discurre a partir de la publicación de los candidatos proclamados”, pues, entre los preceptos enfrentados contradictoriamente a que antes nos refiriéramos, hemos de inclinarnos por esta previsión del artículo 49.2.²⁶ Ello supone entender que el “dies a quo” es precisamente el de la publicación de las candidaturas, esto es, el vigésimo octavo día posterior a la convocatoria (artículo 47.5 de la LOREG), y no, por el contrario, el del acto de proclamación (vigésimo séptimo día ulterior a la convocatoria, según el artículo 47.3 de la propia Ley).

El criterio que acabamos de referir ha sido ratificado jurisprudencialmente tras la entrada en vigor de la LOREG por sendas Sentencias de 6 octubre de 1989 de los Tribunales Superiores de justicia de Galicia y de la Comunidad Valenciana.

Por lo demás, es claro que el hecho de que el plazo se compute desde la publicación y no desde la notificación procesal al representante de aquel o aquellos que hubieran sido excluidos, como determina el artículo 49.2, no puede en modo alguno considerarse atentatorio contra el derecho a la defensa sin que pueda producirse indefensión, pues es evidente que en este tipo de actos es requerible de los candidatos y representantes de las candidaturas, como con anterioridad reseñamos, en doctrina que ha acogido como propia el Juez de la Constitución, un especial deber de diligencia que legitima la técnica legal.

III. La regulación del procedimiento que lleva a cabo la LOREG es en exceso concisa, pues apenas si se limita a prever que en el mismo acto de interposición el recurrente debe presentar las alegaciones que estime pertinentes acompañadas de los elementos de prueba oportunos.

En todo caso, conviene significar que, como ha destacado la jurisprudencia,²⁷ incumbe a la parte recurrente el acreditamiento ante la Sala de las circunstancias o motivos que justifiquen la inadecuación al ordenamiento jurídico de los actos recurridos.

La resolución judicial debe dictarse en los dos días siguientes a la interposición del recurso, circunstancia que pudiera conducir a pensar que dicha resolución se dicta de plano dentro de dicho brevísimo plazo de dos días. Sin embargo, esta conclusión, como bien se ha apuntado,²⁸ no puede admitirse, ya que, en este plazo de dos días, el órgano jurisdiccional habrá de proveer lo necesario para:

a) Recabar de la Junta Electoral correspondiente el envío del expediente, como elemento que en puridad debe ser indispensable para el adecuado conocimiento del asunto, y

b) Dar audiencia a los interesados, aunque sea por plazo de unas horas, pues, de no ser así, la indefensión sería patente en cualquier caso y, muy en especial, en aquellos en que el recurso pretendiera que se anulara la proclamación de un candidato o candidatura que la hayan obtenido.

E) La Sentencia. Contenido. Efectos jurídico-procesales

I. Por lo que al contenido del fallo se refiere, la LOREG, a diferencia del DLNE, nada señala al respecto, si bien hay que entender que ese contenido no podrá ser otro sino el que ya previera el artículo 74.5 del anteriormente vigente DLNE, esto es: inadmisibilidad del recurso, validez de la proclamación de los candidatos o candidaturas, o invalidez de la proclamación y, en su caso, de la exclusión de las candidaturas afectadas, con las determinaciones precisas en orden a la proclamación.

II. Los efectos jurídico-procesales de estas sentencias están contemplados por el artículo 49.3 de la LOREG, que dispone que la resolución judicial “tiene carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional”.

Esta previsión ha sido criticada sobre la base de entender²⁹ que con ella se ha intentado arbitrar un sistema electoral de doble garantía jurisdiccional, pretensión que se juzga plausible, aun cuando desde la perspectiva de su realización práctica se considera una quimera, máxime cuando el Tribunal Constitucional ha de resolver sobre el recurso de amparo en el plazo de tres días.

No podemos en modo alguno estar de acuerdo con esta visión, por cuanto en la misma subyace una reducción inadmisibile: la reducción del recurso de amparo a una garantía jurisdiccional adicional a la que entraña la del recurso contencioso especial del artículo 49.1, lo que, desde luego, supone desnaturalizar el recurso de amparo, que en modo alguno opera como una garantía jurisdiccional más,³⁰ pues, como constituye una reiterada doctrina constitucional, a la que volveremos con mayor detalle más adelante, el objeto del recurso de amparo contemplado por el artículo 49.3 de la LOREG no resulta modificado, como por otro lado no podía suceder de otra forma, por cuanto tal recurso es indisponible para el legislador. En consecuencia, la única razón de ser de este recurso es el supuesto agravio de derechos susceptibles de amparo constitucional. Es por ello mismo por lo que no debe entenderse que la LOREG prevé en el punto que nos ocupa una doble garantía jurisdiccional; esa garantía es única, pues no puede entremezclarse ni confundirse con la garantía del amparo constitucional, que responde a otras premisas.

III. Hemos de referirnos finalmente a la supresión de la previsión acogida por el artículo 74.6 del DLNE, que, como ya expusimos, consagraba de modo expreso y en los términos más absolutos, la eficacia preclusiva de la sentencia dictada en el proceso sobre proclamación de candidaturas en cualquier otro proceso posterior.

Desde luego, estamos de acuerdo con la doctrina³¹ en la apreciación de que la omisión de tal determinación por la LOREG no se trata de un olvido, ni puede considerarse como casual. Tal omisión, consecuentemente, entraña que un recurso contencioso electoral sobre proclamación de electos pueda ser fundamentado en vicios que afectaran a la legalidad de la proclamación como candidatos de quienes ulteriormente han resultado electos. Quiere ello decir que el proceso contencioso electoral puede revisar aquellos vicios que hubiesen podido ser impugnados en procesos jurisdiccionales previos y, de modo particular, en el proceso contencioso administrativo especial del artículo 49.1.

2. El Recurso de Amparo Electoral

A) Su carácter subsidiario

I. La resolución judicial que pone fin al recurso contencioso-administrativo especial del artículo 49 de la LOREG es, como ya dijimos con anterioridad, firme e inapelable, a tenor del apartado tercero del propio precepto. Esta firmeza se entiende sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional, “a cuyo efecto -precisa el artículo 49.3- con el recurso regulado en el presente artículo se entenderá cumplido el requisito establecido en el artículo 44.1, a) de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)”.

El citado artículo 44.1 a) exige que se hayan agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial para que la violación de un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional que tenga su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial pueda dar lugar a este recurso; en definitiva, se trata de subrayar la subsidiariedad del recurso de amparo.

Lo primero que sorprende de la determinación del artículo 49.3 de la LOREG es esa referencia al artículo 44.1, a), que, como acaba de advertirse, se enmarca en los recursos de amparo interpuestos frente a posibles violaciones de derechos producidas como consecuencia de actos u omisiones de órganos judiciales. Si se advierte, de un lado, que el origen de la violación debe, por lo general, buscarse en el acuerdo de proclamación de las candidaturas adoptado por las Juntas Electorales, órganos de naturaleza inequívocamente administrativa, y de otro, que, como constituye doctrina constitucional reiterada,³² las sentencias de los Tribunales que no alteran la situación jurídica creada por un acto de la Administración presuntamente lesivo no son, en sí mismas, causas de lesión de derechos, se comprenderá de inmediato la relativa incoherencia de la alusión al artículo 44 de la LOTC. En principio, hubiera sido más lógico entender que con el recurso contencioso-administrativo especial del artículo 49.1 se debe considerar cumplido el requisito del agotamiento de la vía judicial precedente a que alude el artículo 43.1 de la LOTC, precepto que contempla el amparo frente a las violaciones de derechos y libertades originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios.

El propio Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de precisar que la alusión al artículo 44.1, a) de la LOTC no significa que el amparo electoral sea una reacción contra una supuesta lesión de derechos que deba imputarse, con carácter inmediato y directo y, en todo caso, a un acto u omisión de un órgano judicial, sino que, por el contrario, más bien responde a una lesión cuyo origen se halla en una actuación de órgano administrativo.³³

A la vista de todo lo expuesto, cabe interrogarse acerca de la razón que ha movido al legislador a aludir al artículo 44.1, a) de la LOTC y no, como parece que hubiera sido más riguroso jurídicamente, al artículo 43.1 de la propia Ley. Es más que posible que la razón de ello haya que buscarla en el hecho de que no quepa descartar que al conocer de un recurso contencioso-administrativo especial, el órgano jurisdiccional pueda violar un derecho susceptible de amparo,³⁴ con lo que podría pensarse que el legislador ha querido dar una solución unívoca en orden al modo de agotar los cauces jurisdiccionales ordinarios, exigencia impuesta por la subsidiariedad del recurso de amparo.

Ello, no obstante la univocidad de la solución dada por la LOREG, como bien advierte la doctrina,³⁵ no evita recordar que desde un punto de vista procesal los dos supuestos de referencia (los previstos por los artículos 43 y 44 de la LOTC) obedecen a fundamentos diferentes que se traducen, asimismo en actuaciones diferenciadas por parte del Juez de la Constitución.

II. El recurso de amparo, como ya hemos advertido, presenta un carácter subsidiario, lo que quiere decir que requiere que se haya abordado previamente por un órgano jurisdiccional ordinario la posible violación del derecho o libertad susceptible de amparo. Es al cumplimiento de esa exigencia procesal a lo que responde la determinación del artículo 49.3 de la LOREG, que considera cumplido ese trámite procesal con la interposición y subsiguiente fallo del recurso a que se refiere el apartado primero del mismo artículo. Ahora bien, para que pueda entenderse debidamente agotada la vía judicial procedente el Juez de la Constitución ha exigido:

1. Que en el procedimiento previo se haya planteado, por quien quiera después deducir su queja ante el Alto Tribunal, la lesión de derechos que pudiera motivarla, si bien es cierto que el respeto por el recurrente de esta exigencia procesal no puede ser medido con arreglo a un simple criterio formalista o literal, pues lo sustantivo para considerar abierto el proceso constitucional es que se haya dado ocasión a los juzgadores ordinarios para apreciar si el acto impugnado lesionó o no el derecho que luego se invoca en el cauce de amparo constitucional, cuyo carácter subsidiario se habrá de entender, así, respetado, cuando, aun sin cita explícita del derecho fundamental, el procedimiento jurisdiccional ordinario haya discurrido por una vía inequívocamente dispuesta por la Ley en garantía de los derechos para los que después se busca amparo.³⁶

Esta carga de defender en la vía judicial procedente el derecho fundamental que se afirma menoscabado sólo presenta una salvedad: el supuesto en que, por interponer el recurso un candidato excluido o la candidatura no proclamada, se haya de entender implícita en el ejercicio mismo de la acción la queja por haber sido impedido el ejercicio del derecho de sufragio pasivo.³⁷

En definitiva, la preservación de la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo impide que, al socaire de planteamientos implícitos o presumibles, se desvanezca la virtualidad de la carga impuesta para la admisibilidad de la impugnación: invocación de los derechos fundamentales en el proceso previo, a fin de dar al órgano judicial la oportunidad de pronunciarse sobre la supuesta lesión de aquéllos. Pero es evidente que esa previsión legal está supeditada a la circunstancia de que, una vez conocida la violación de los derechos, exista oportunidad procesal para efectuar con eficacia la invocación requerida.³⁸

2. Que medie una resolución judicial sobre el fondo, resolución a la que el art. 49.3 de la LOREG declara insusceptible de recurso de apelación, no considerándose, por contra, cumplida dicha exigencia con la mera interposición de un recurso contencioso-administrativo especial contra la proclamación de candidaturas, cuando dicho recurso ha sido rechazado, no mediante una resolución sobre el fondo, sino mediante un Auto de inadmisión, pues en tal caso, frente a dicho Auto, la LOREG no impide la posibilidad de interponer el recurso de súplica al que se refieren los artículos 62.3 y 92, c) de la LJCA, recurso éste que, por no excluirlo expresamente el citado artículo 49.3, deberá ser, en su caso, interpuesto en mérito de la aplicación supletoria, en este orden contencioso, de la LJCA (artículo 116.2 LOREG), para poder así entender cumplido el requisito procesal exigido por el carácter subsidiario del amparo constitucional. Al no haber operado de esta forma, el Alto Tribunal entendió que el actor había incurrido en la correspondiente causa de inadmisibilidad (artículo 44.1 a) de la LOTC en relación con lo dispuesto en el artículo 50.1, b) de la misma Ley).³⁹

En definitiva, la subsidiariedad que, con carácter general, presenta el recurso de amparo respecto de las vías de tutela judicial ordinaria, es perfectamente -predicable del recurso de amparo electoral, y se concreta tanto en la exigencia de agotar los recursos o acciones judiciales previas establecidas por el ordenamiento jurídico como en la de plantear en el proceso previo, tan pronto como hubiere lugar para ello, la cuestión relativa a la supuesta vulneración de los derechos constitucionales que motivan el recurso de amparo.⁴⁰

B) Naturaleza del recurso de amparo electoral

¿Cuál es, podemos interrogarnos ahora, la naturaleza del recurso de amparo? Podría pensarse que la Ley orgánica 5/1985 (LOREG) al prever una modalidad específica del recurso de amparo, ha alterado la naturaleza del mismo. Sin embargo, ello no ha sido así, ni podía por otro lado serlo.

El recurso constitucional de amparo sólo cabe contra los actos del poder que violen los derechos y libertades contemplados por el artículo 53.2 de la Constitución. Así lo precisa el artículo 161.1, b) de nuestra “Lex superior”. Es por lo mismo por lo que dicho recurso es indisponible para el legislador, que sólo puede precisar en qué casos y con arreglo a qué formas será posible acudir a él, pero no extenderlo a objetos y finalidades distintas de la señalada. Se comprende por todo ello que el Juez de la Constitución haya advertido que la LOREG, al contemplar un recurso de amparo contra actos atinentes a la proclamación de candidaturas electorales, no haya alterado, ni hubiera podido hacerlo, la naturaleza de este recurso.⁴¹

El recurso de amparo electoral que la LOREG prevé en su artículo 49.3 no muestra, a juicio del “intérprete supremo de la Constitución”,⁴² otra especialidad -omisión hecha de la exclusión de la apelación frente a las sentencias dictadas en el procedimiento contencioso-administrativo especial del artículo 49.1- que la del plazo establecido para su interposición (dos días), de tal modo que, en todo lo demás, rigen las reglas generales que ordenan, en la Ley orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (LOTC), la interposición, tramitación y modo de resolución de este recurso constitucional.

c) Objeto de este recurso

A partir de los razonamientos precedentemente realizados, es claro que no presenta duda alguna el objeto del recurso de amparo electoral. Como el Tribunal Constitucional reconociera,⁴³ no ha quedado modificado este objeto -cuyos límites los dispuso la propia Constitución en sus artículos 53.2 y 161.1, b)- por lo prevenido en el artículo 49 de la LOREG. En consecuencia, el recurso de amparo electoral sólo cabe frente a los derechos y libertades reconocidas en el artículo 14 de la Constitución y en la sección primera del Capítulo II.

En coherencia con la doctrina precedente, el Tribunal ha entendido que no puede calificarse en rigor a un recurso como de amparo, cuando en la demanda nada se alega acerca de que se haya producido violación alguna de derechos fundamentales ni se pide del Tribunal, en coherencia con esta omisión, que declare o restablezca alguno de los derechos de los actores garantizados en esta vía. No se trata -precisaría el Alto Tribunal⁴⁴- de que los recurrentes no hagan mención explícita de alguna norma constitucional declarativa de derechos fundamentales (invocación formal que, de acuerdo con una constante doctrina del Tribunal, no es condición necesaria ni suficiente para considerar correctamente emprendido este recurso sino de que en la demanda para nada se fundamente ni se mencione agravio alguno a cualquiera de dichos derechos ni, en particular, a aquellos para cuya defensa ha sido instituido sobre todo este procedimiento especial, que, por su propia naturaleza, serán en principio los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución.⁴⁵

El recurso de amparo constitucional protege a todos los ciudadanos frente a las violaciones de los derechos y libertades anteriormente referidos, originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos, así como de sus funcionarios o agentes (artículo 41.2 LOTC). De ello se deducen, al menos, dos consecuencias:

a) En primer término, que las eventuales irregularidades cometidas en la proclamación de candidaturas y de subsanación admitida como tal por la Administración Electoral o, en su caso, por la jurisdicción contencioso-administrativa, no pueden fundamentar por sí mismas un recurso de amparo electoral,⁴⁶ y

b) En segundo lugar, que este recurso no existe para supervisar el cumplimiento debido, por parte de la Administración Electoral, de todas y cada una de las determinaciones contenidas en la Ley orgánica 5/1985 (LOREG).⁴⁷

Cabe concluir, pues, significando que si los recursos electorales, en general, esto es, tanto el contencioso-administrativo previo como el especial de amparo electoral, no tienen por objeto la subsanación de cualquier ilegalidad que puedan detectar los partidos y coaliciones electorales en el cumplimiento de la legalidad, ni siquiera de la electoral, circunscribiéndose su objeto a la regularidad de la proclamación de candidatos, en el supuesto del recurso de amparo, ese restringido objeto responde a una única finalidad: evitar cualquier lesión de derechos fundamentales, apareciendo como derecho más normalmente afectado el derecho de los candidatos al acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, derecho garantizado por el artículo 23.2 CE.⁴⁸

D) Legitimación

La determinación de quién está legitimado para recurrir en vía de amparo electoral exige atender en primer término a la titularidad del derecho a participar en los asuntos públicos, derecho que, según el dictado del propio artículo 23.1 CE, sólo ostentan los ciudadanos, y así ha venido a reconocerlo una muy reiterada doctrina constitucional,⁴⁹ de conformidad con la cual, no son titulares de la situación jurídica así garantizada otras personas o entes, como los sindicatos o los mismos partidos políticos.⁵⁰

Es cierto que la participación en los asuntos públicos que ha de corresponder a los ciudadanos se alcanza a través de las consultas populares previstas por la Constitución, procedimientos éstos en los que habrán de hacerse presentes, sin duda, los partidos y, en general, las agrupaciones políticas, mas no como titulares del derecho mismo a la participación, sino, en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales que son para hacerla posible, concurriendo, como la Constitución quiere (en su artículo 60.), a la formación y manifestación de la voluntad popular.

Junto a la doctrina general que acabamos de referir, ha de tenerse en cuenta, en lo que atañe a la legitimación requerida por el artículo 46.1, b) de la LOTC (que considera legitimados para interponer el recurso de amparo constitucional, en los casos de supuestas violaciones que tuvieran su origen en actos gubernamentales o en actos u omisiones de los órganos judiciales, a quienes hubiesen sido parte en el previo proceso judicial correspondiente, además de al Ministerio Fiscal y al Defensor del Pueblo), que constituye una reiteradísima doctrina jurisprudencial del Alto Tribunal que el requisito de haber sido parte en el proceso antecedente es condición necesaria, pero no suficiente por sí sola, al margen de otra consideración sustantiva, para poder acudir con eficacia a la vía de amparo, ya que para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 162.1, b) de nuestra Norma suprema, es necesario tener un interés legítimo en relación concreta con la impugnación.⁵¹

A partir de todo lo expuesto, parece claro que el hecho de que el artículo 49.1 de la LOREG legitime para interponer un recurso contencioso-administrativo previo al amparo electoral a “los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada” no supone en modo alguno entender que los representantes de esas candidaturas, en cuanto partes del proceso judicial previo al amparo, quedan sin más legitimados para recurrir en esa vía constitucional. Más bien, la doctrina anteriormente comentada del Tribunal, en el sentido de que son los ciudadanos en cuanto tales los destinatarios específicos del derecho reconocido en el artículo 23.1 CE, parece conducir a rechazar que los representantes de las candidaturas estén legitimados para recurrir en vía de amparo.

Esta conclusión ha sido, sin embargo, recientemente rechazada por el Juez de la Constitución, en relación con un recurso de amparo interpuesto por la representación legal de un partido y de su candidatura, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 4 de diciembre de 1989, recaída en un recurso contencioso-electoral, si bien creemos lógicamente que la doctrina que fija el Alto Tribunal tiene validez no sólo cuando el recurso previo al amparo sea un recurso contencioso-electoral, sino también, cuando se trate del recurso contencioso-administrativo especial previsto por el artículo 49.1.

Frente a la negación de toda legitimación activa a la parte demandante que aduce el Ministerio Fiscal, el Tribunal sienta una doctrina justificativa de la procedencia constitucional de esa legitimación.⁵² A tal efecto, argumenta que la parte demandante actúa en representación de candidatos electos según el acuerdo de la Junta

Electoral y son estos mismos quienes también acuden en amparo, sin que, por lo demás, pueda negarse a éstos la posibilidad de alzarse en amparo para defender su derecho de acceso a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 de la Constitución. A todo lo cual, añade el Tribunal, en lo que constituye una evidente inflexión de su anterior doctrina, que, si no la titularidad del derecho, 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 60. de la Constitución. Y es esta última reflexión la que creemos que puede ser extrapolada también en relación con el recurso de amparo electoral del artículo 49.3.

Por lo demás, el artículo 49.1 de la LOREG también legitima para interponer el recurso contencioso-administrativo a que alude el mismo precepto a “cualquier candidato excluido”, con lo que aquí sí que parece que no debe existir duda acerca de la legitimación de esos candidatos para acudir, en su caso, al amparo constitucional, conclusión que también puede resultar un tanto sorprendente, aunque esta vez por una reflexión antitética a la inmediatamente anterior, esto es, por cuanto supone de reducción de la legitimación, si se advierte el mucho más amplio grupo de personas respecto de las que puede predicarse la titularidad del derecho de sufragio pasivo: en los términos del artículo 60. de la LOREG, todos los españoles mayores de edad, que poseyendo la cualidad de elector, no se encuentran incursos en alguna de las causas de inelegibilidad específicamente enumeradas por el propio precepto (todos ellos son elegibles, o lo que es igual, gozan del derecho de sufragio pasivo).

Ahora bien, como ha advertido el Tribunal,⁵³ si la titularidad del derecho de sufragio pasivo corresponde a todas esas personas, su concreto ejercicio viene condicionado en las elecciones por sufragio universal directo, a que la persona así titular del derecho sea presentada como candidato por una de las organizaciones o agrupaciones habilitadas por la Ley para ello. Y nadie, como fácilmente se comprende, ostenta frente a sus conciudadanos un derecho fundamental para ser por ellos propuesto y presentado, a través de tales organizaciones o agrupaciones, como candidato en unas elecciones.

En cuanto a la legitimación pasiva, lógicamente, habrá que estar al origen del acto causante de la supuesta violación del derecho del sufragio pasivo.⁵⁴ Por lo general, la lesión del derecho se producirá por la resolución de la Junta Electoral por la que se acuerda la proclamación de los candidatos, acto respecto del cual la sentencia del órgano jurisdiccional dictada en el subsiguiente recurso contencioso-administrativo especial del artículo 49.1 LOREG tendrá un mero carácter confirmatorio.⁵⁵ Sin embargo, como ya hemos puesto de relieve con anterioridad, no puede descartarse que el origen de la violación se residencie en la acción u omisión del órgano jurisdiccional.⁵⁶ Ahora bien, en todo caso, lo que resulta inequívoco es que, con independencia de que la legitimación pasiva recaiga sobre un órgano de la Administración Electoral o un órgano jurisdiccional, la violación del derecho no puede provenir -para que quepa el recurso al amparo electoral- mas que de un poder público, sea uno u otro, no cabiendo recurrir al amparo cuando la presunta violación es obra de unas indeterminadas conductas de particulares.⁵⁷

E) Procedimiento

I. La LOREG ha sido extraordinariamente escueta a la hora de abordar los aspectos procedimentales del recurso que nos ocupa. Apenas si se limita a determinar que el amparo debe solicitarse en el plazo de dos días, debiendo resolver a su vez el Tribunal sobre el mismo en los tres días siguientes (artículo 49.4 LOREG). Este comedimiento del legislador encuentra su razón de ser en el hecho de que, en cuanto el amparo electoral no altera en lo más mínimo la naturaleza del recurso de amparo, parece oportuno que éste deba atenerse en su tramitación a las previsiones generales de la LOTC y, en cuanto sea necesario, a las propias normas que, a tal efecto, acuerde el Tribunal Constitucional en uso de las facultades reglamentarias sobre su propio funcionamiento y organización que le confiere el artículo 20. 2 de su propia Ley Orgánica. En uso precisamente de tales facultades, el Tribunal, en su Acuerdo de 23 de mayo de 1986, aprobaría un conjunto de normas sobre tramitación del recurso de amparo electoral.

Con anterioridad a que entremos en el procedimiento propiamente dicho, nos referiremos a lo que bien podríamos considerar como una dualidad de criterios jurisprudenciales, que han de ser en todo caso tenidos en cuenta a la hora de tramitar este recurso:

En primer término, el principio de interpretación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales, que ha de ser tenido en cuenta por todos los poderes públicos y, muy especialmente, por los órganos jurisdiccionales. Este principio es muy relevante en el proceso electoral, en donde se ejercen de manera efectiva los derechos de sufragio activo y pasivo que, por estar en la base de la legitimación democrática del ordenamiento político, han de recibir un trato especialmente respetuoso y favorable.⁵⁸ Este criterio hermenéutico ha de ser tenido igualmente presente en el procedimiento del recurso de amparo electoral.

En segundo lugar, en línea con lo que constituye una doctrina constitucional constante, el Alto Tribunal ha rechazado una interpretación formalista⁵⁹ que difícilmente se acomodaría al criterio inmediatamente anterior.

II. El Acuerdo del Tribunal Constitucional de 23 de mayo de 1986 delinea el procedimiento a seguir para la tramitación del recurso de amparo electoral. Ese procedimiento puede sistematizarse como sigue:

a) El recurso de amparo frente a los acuerdos de proclamación de candidaturas se interpondrá con los requisitos indicados en el artículo 49 de la LOTC, esto es, mediante demanda en la que se pondrán con claridad y concisión los hechos que la fundamenten, se citarán los preceptos constitucionales que se estimen infringidos y se fijará con precisión el amparo que se solicita para preservar o restablecer el derecho que se considere vulnerado;

Con la demanda se acompañarán: el documento que acredite la representación del solicitante de amparo; la copia; traslado o certificación de la resolución recaída en el procedimiento judicial o administrativo,⁶⁰ y tantas copias como partes hubiera habido en el proceso anterior y una más para el Ministerio Fiscal;

El plazo para la interposición de este recurso será de dos días a partir de la notificación de la resolución judicial recaída en el procedimiento contencioso-administrativo frente al acto de proclamación de candidatos;

b) El recurso de amparo se entenderá admitido a trámite cuando el derecho cuyo amparo se pretenda sea el alegado como fundamento del recurso contencioso-administrativo previo a que se refiere el artículo 49.1 y 2 LOREG;

c) En el Acuerdo del Tribunal Constitucional que comentamos se contempla la presentación del recurso ante un órgano judicial radicado en la sede de la Audiencia Territorial que haya entendido del recurso contencioso-administrativo previo, referencia que debe hoy entenderse hecha a la sede del Tribunal Superior de Justicia.

Tras la presentación, aquel órgano judicial queda obligado a remitir de inmediato al Tribunal Constitucional la demanda y documentos que la acompañen, así como una copia de los mismos. Al propio tiempo, debe comunicar al Tribunal Superior de Justicia la formalización del recurso, a fin de que proceda a remitir al Alto Tribunal, en el mismo día, las correspondientes actuaciones, así como las seguidas ante la Junta Electoral, si obraren en su poder;

d) El Tribunal Superior de Justicia remitirá las actuaciones en el día en que reciba la comunicación del órgano judicial ante el que se haya presentado el recurso de amparo electoral, dando simultáneamente traslado de la demanda a las partes en el procedimiento previo, con excepción de la demandante en amparo, para que en el plazo de dos días puedan personarse, mediante Procurador habilitado, ante el Tribunal Constitucional,⁶¹ y formular las alegaciones que estimen convenientes a su derecho;

Como es lógico, cuando sea un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo el órgano jurisdiccional que conozca del recurso previsto por el artículo 49.1 de la LOREG, habrá que entender, a nuestro modo de ver, que será ese mismo órgano el que haya de remitir al Tribunal Constitucional las actuaciones correspondientes, emplazando, asimismo, a las referidas partes para que puedan personarse;

e) El día de recibimiento, por parte del Tribunal Constitucional, de la demanda se dará vista de la misma al Ministerio Fiscal, para que en el plazo de un día pueda efectuar las alegaciones que procedan, y

f) Deducidas las alegaciones o transcurrido el plazo inmediatamente antes citado, la Sala del Tribunal Constitucional dictará sentencia, sin más trámite, en el plazo de tres días. En su sentencia, la Sala pronunciará alguno de estos fallos:

i) Inadmisibilidad del recurso;

ii) Estimación de la demanda y reconocimiento, en su caso, del derecho del recurrente a figurar entre los candidatos, y

iii) Desestimación de la demanda.

A título final, hemos de significar que el recurso de amparo electoral, que debe ser objeto de una interpretación estricta no susceptible de extensión analógica a supuestos electorales de otra naturaleza, tal y como en diversas ocasiones ha declarado el juez de la Constitución, supone un indudable fortalecimiento del ya muy amplio campo de garantías en materia electoral, si bien, como ya hemos expuesto, no estamos en modo alguno ante un nuevo mecanismo de garantía de la regularidad del procedimiento electoral, sino ante un recurso orientado a hacer frente a posibles violaciones de los derechos y libertades enumerados por el artículo 53.2 de la Norma fundamental y, de modo muy particular, del derecho de acceso a los cargos públicos que contemple el artículo 23.2 de la misma.

NOTAS:

¹ Dieter Nohlen: “Derecho Electoral”, en el colectivo, Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, San José (Costa Rica), 1989, págs. 211 y sigs., en concreto, pág. 213.

² Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 21/1984, de 16 de febrero, fundamento jurídico 2o.

³ STC 38/1983, de 20 de mayo, fund. jur. 3o.

⁴ El artículo 137 de la Constitución determina que: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

⁵ Ya en la “Instrucción que deberá observarse para la elección de diputados de Cortes”, que acompañaba a la convocatoria de Cortes realizada por la Junta Central el 1º de enero de 1810, se preveía el nombramiento de entre ellos mismos de una comisión encargada de examinar los testimonios de su elección, cuyo informe en los casos dudosos daría ocasión a una decisión inapelable de la propia Junta. Cfr. al efecto Carmen Fernández-Miranda Campoamor: La verificación de poderes (1810-1936), UNED, Madrid, 1987, págs. 55-62.

⁶ Nicero Alcalá-Zamora y Castillo: “Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales”, en Ensayos de Derecho Procesal, Buenos Aires, 1944, pág. 527.

⁷ Miguel Artola: Partidos y programas políticos (1808-1936), tomo I, Aguilar, Madrid, 1977, pág. 78.

⁸ Manuel Giménez Fernández: Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo, Universidad de Sevilla (1ª ed. de 1925), 2ª ed., Sevilla, 1977, pág. 170.

⁹ Leopoldo Elia: “Elezioni politiche (contenzioso)”, en Enciclopedia del Diritto” vol. XIV, Giuffrè Editore, Milano, 1965, págs. 747 y sigs., en concreto, pág. 750.

¹⁰ Carlos Ruiz del Castillo: “Garantías Electorales”, en Revista de Estudios de la Vida Local, No. 41, septiembre-octubre 1948, págs. 666 y sigs., en concreto, pág. 669.

¹¹ STC 24/1990, de 15 de febrero, fund. jur. 2o.

¹² Jesús González Pérez: “El recurso contencioso-electoral”, en Revista Española de Derecho Administrativo, No. 12, 1977, p. 5 y sigs.; en particular, p. 22.

¹³ José Luis González Montes: “Acerca del recurso contencioso-electoral”, en Documentación Administrativa, No. 176, octubre-diciembre 1977, p. 5 y sigs.; en concreto, pp. 26-27.

¹⁴ Jesús González Pérez: “El recurso contencioso-electoral”, op cit., pp. 17-18.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS), Sala 5a., de 27 de diciembre de 1982, en Aranzadi. Repertorio Cronológico de Jurisprudencia (en adelante Aranzadi), Editorial Aranzadi, Pamplona, 1982. marginal 7677.

¹⁶ Voto particular, formulado por el Magistrado D. Francisco Rubio Llorente al ATC 731/1984, de 28 de noviembre.

¹⁷ Incidente de ejecución de una Sentencia previa del propio Tribunal (la STC 45/1983, de 25 de mayo) otorgando amparo y declarando la nulidad de una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Cáceres en un recurso contencioso-electoral, al impedir al recurrente su legítimo ejercicio del derecho de sufragio pasivo.

¹⁸ Francisco J. Bastida Freijedo: “Ley Electoral y garantías judiciales”, en Poder Judicial, 2a. época, No. 1, marzo 1986, págs. 23 y sigs.; en concreto, p. 33.

¹⁹ STC 68/1987, de 21 de mayo, fund. jur. 2o.

²⁰ Sobre la base de esta doctrina, el Alto Tribunal, en la misma Sentencia (18/1987, rechaza que puedan tener cabida dentro de las irregularidades que puedan dar lugar a la impugnación de los acuerdos de proclamación, la presunta irregularidad estatutaria en el nombramiento de un representante general de la candidatura.

²¹ STC 85/1987, de 29 de mayo, fund. jur. 2o.

²² Sentencia de la Audiencia Territorial (en adelante SAT) de Valencia, de 18 de mayo de 1987 (Sala Primera), fund. jur. 2o. Puede verse en Revista General Derecho, No. 517-518, octubre-noviembre de 1987, pp. 5945-5947.

²³ La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete, en su Sentencia de 9 de octubre de 1982, razonaría como sigue: “El sistema legal (del Decreto-Ley 20/1977) se inspira en el automatismo del proceso electoral, que ha de desarrollarse dentro de ineludibles limitaciones temporales condicionadas por la necesaria concatenación de actos, no pudiéndose hablar de indefensión, pues al estar fijado el día en que han de proclamarse las candidaturas, concretamente el trigésimo día siguiente a la fecha de publicación de la convocatoria, el conocimiento por parte de las personas legitimadas para la interposición de los recursos está asegurado al conocerse previamente a la fecha en que va a adoptarse el pertinente acuerdo, el cual es inmediatamente expuesto al público en los locales de la correspondiente Junta Electoral”.

²⁴ ATC 373/1982, de 24 de noviembre, fund. jur. 2o.

²⁵ STC 67/1987, de 21 de mayo, fund. jur. 2o.

²⁶ Esta tesis es asimismo seguida por Ramón Entrena Cuesta: “Comentario al artículo 49 de la LOREG”, en Luis Ma. Cazorla Prieto (dir.), Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Editorial Civitas, Madrid, 1986, págs. 427 y sigs.; en concreto, pág. 429. Por su lado, para José Ignacio Jiménez Hernández (en “Régimen de impugnación de los actos electorales”, en el colectivo Las Cortes Generales, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, vol. 11, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, págs. 1413 y sigs.; en concreto, pág. 1450), aunque los principios que deben tenerse en cuenta son los de sumariidad e intermediación, parece claro que el Proyecto (pues este autor se refiere al Proyecto de la LOREG) quiere asegurarse de la fecha mediante un acto formal y por ello establece el cómputo a partir de la publicación en el Boletín oficial correspondiente.

²⁷ Entre otras, SAT de Madrid de 16 de mayo de 1987 (Sala 4a., de lo Contencioso-Administrativo). Puede verse en Jurisdicción Contencioso Administrativa (Sentencias de las Audiencias), EDERSA, Madrid, 1988, pág. 123 (marg. 8204).

²⁸ Ramón Entrena Cuesta: “Comentario al artículo 49 de la LOREG”, op. cit., pág. 430.

²⁹ Francisco J. Bastida Freijedo: “Ley electoral y garantías judiciales”, op. cit., págs. 34-35. A juicio de este mismo autor, si se desea rodear de máximas garantías el acto de proclamación de candidaturas, se debe asignar la competencia de enjuiciar dicho acto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, y contra sus resoluciones no ha de haber ningún otro recurso electoral, ni siquiera ante el Tribunal Constitucional. Pues bien, a nuestro entender, si se puede estar plenamente de acuerdo ante la primera de esas apreciaciones, pues no deja de ser discutible, como ya señalamos, que sea un órgano judicial unipersonal el llamado a resolver sobre la proclamación de candidaturas, no lo estamos en absoluto ante la segunda de las propuestas. Al margen ya de que pueda ser más o menos criticable el procedimiento establecido para la tramitación de este recurso y la sumariidad de los plazos a que se le somete, es evidente que ni la existencia de este recurso de amparo puede conducir a tildar la intervención del Tribunal Constitucional como la propia de una “espúrea

segunda instancia”, ni menos aún puede sostenerse que esta intervención debe ser suprimida, por cuanto, como el propio Tribunal ha venido sosteniendo de modo insistente, nada que concierna al ejercicio por los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce podrá considerarse nunca ajeno al mismo Tribunal.

³⁰ En igual sentido se manifiesta Jorge Rodríguez-Zapata (en “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El amparo electoral”, en Revista de Derecho Político de la UNED, No. 25, 1987, págs. 199 y sigs.; en concreto, pág. 207), para quien difícilmente puede defenderse que “la escueta regulación” del artículo 49 de la Ley Electoral haya pretendido otorgar a nuestro Tribunal Constitucional las funciones de un Tribunal Electoral, y ello, entre otras razones, porque sigue vigente el principio esencial que prohíbe considerar al Tribunal en sede de amparo como una segunda instancia que pueda enjuiciar la actuación del tribunal a quo en lo que no sea violación de derechos fundamentales o libertades públicas.

³¹ Rafael Entrena Cuesta: “Comentario al artículo 49 de la LOREG”, op. cit., pág. 430. Asimismo, Miguel Satrustegui Gil Delgado: “Las Garantías del Derecho Electoral”, op. cit., págs. 107-108.

³² Esta doctrina ya se contiene en la STC 6/1981, de 16 de marzo, fund. jur. 2o.

³³ No otra es la interpretación que se desprende de la STC. 59/1987, de 19 mayo, fund. jur. 1o. En ella, el tribunal comienza analizando la excepción opuesta por el Ministerio Fiscal para que un recurso de amparo interpuesto contra un Acuerdo de la Junta Electoral de la Zona de Guadalajara, denegatorio de la proclamación de la candidatura de la asociación recurrente en amparo para las elecciones a concejales de dicho municipio, fuese inadmitido.

La referida excepción de inadmisibilidad se basaba en que el recurrente incumplió la carga prevenida en el artículo 44.1, c) de la LOTC (precepto en el que se exige que se haya invocado formalmente en el proceso judicial previo el derecho constitucional vulnerado, tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello), pues no invocó la lesión supuestamente padecida, buscando así su reparación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid.

Frente a tal tacha, el Alto Tribunal observa que la excepción opuesta por el Ministerio Fiscal no podría basarse tanto en el incumplimiento por la parte del presupuesto procesal regulado en el artículo 44.1, c) de la LOTC, cuanto en el defectuoso agotamiento por el demandante, en esta hipótesis, de la vía judicial previa al amparo constitucional a que se refiere el artículo 43.1 de la LOTC, ya que el recurso de amparo se emprende para reaccionar no contra una supuesta lesión que pudiera imputarse, con carácter inmediato y directo, a un acto u omisión de un órgano judicial (artículo 44.1 LOTC), sino para defender el derecho de la candidatura a ser proclamada por la Junta Electoral de Guadalajara, derecho éste cuya hipotética lesión se habría operado, de modo directo, por el acto de la citada Junta Electoral, impugnado en el procedimiento judicial ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid.

³⁴ El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en recursos de amparo planteados frente a sentencias dictadas con ocasión de recursos contencioso-administrativos especiales contra la proclamación de candidaturas y candidatos. Este es, por ejemplo, el caso de la STC. 73/1986, de 3 de junio, dictada en una demanda de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid, en la que, estimándose un recurso planteado de conformidad con el artículo 49.1 de la LOREG, se declaró la nulidad de la proclamación por la Junta Electoral Provincial de Salamanca de un candidato .

³⁵ Angela Figueruelo Burrieza: “Notas acerca del recurso de amparo electoral”, en Revista Española de Derecho Constitucional, No., 25, enero-abril 1989, págs. 135 y sigs.; en concreto, pág. 142.

³⁶ STC 59/1987, de 19 de mayo, fund. jur. 1o.

- ³⁷ STC 82/1987, de 27 de mayo, fund. jur. 1o.
- ³⁸ STC 25/1990, de 19 de febrero, fund. jur. 2o.
- ³⁹ ATC 270/1987, de 4 de marzo, fund. jur. 2o.
- ⁴⁰ La doctrina ha sido compendiada por el Alto Tribunal en su Sentencia 1/1988, de 13 de enero, fund. jur. 1o.
- ⁴¹ STC 71/1986, de 31 de mayo, fund. jur. 2o.
- ⁴² STC 63/1987, de 20 de mayo, fund. jur. 2o.
- ⁴³ STC 74/1986, de 3 de junio, fund. jur. 2o.
- ⁴⁴ *Ibidem*.
- ⁴⁵ STC 68/1987, de 21 de mayo, fund. jur. 4o.
- ⁴⁶ STC 70/1987, de 23 de mayo, fund. jur. único.
- ⁴⁷ STC 78/1987, de 26 de mayo, fund. jur. 1o.
- ⁴⁸ STC 160/1989, de 10 de octubre, fund. jur. 2o.
- ⁴⁹ SSTC 53/1982, de 22 de julio; 5/1983, de 4 de febrero; 23/1983, de 25 de marzo, y 51/1984, de 25 de abril.
- ⁵⁰ STC 63/1987, de 20 de mayo, fund. jur. 5o.
- ⁵¹ STC 201/1987, de 16 de diciembre, fund. jur. 1o.
- ⁵² STC 25/1990, de 19 de febrero, fund. jur. 3o.
- ⁵³ STC 78/1987, de 26 de mayo, fund. jur. 3o.
- ⁵⁴ En el mismo sentido, Angela Figueruelo Burrieza: “Notas acerca del recurso de amparo electoral”, *Op. cit.*, pág. 146.
- ⁵⁵ STC 69/1986, de 28 de mayo, fund. jur. 2o.
- ⁵⁶ En su Sentencia 73/1986, de 3 de junio, fund. jur. 2o., el Alto Tribunal reconocería que la resolución judicial impugnada afectó negativamente al derecho de sufragio pasivo del candidato que se consideró indebidamente proclamado, por lo mismo que en dicha sentencia no se dio plena efectividad a las garantías legalmente dispuestas en protección de dicho derecho.
- ⁵⁷ STC 72/1987, de 23 de mayo, fund. jur. único.
- ⁵⁸ STC 76/1987, de 25 de mayo, fund. jur. 2o., y, entre otras muchas, STC 24/1990, de 15 de febrero, fund. jur. 2o.
- ⁵⁹ Así, entre otras, STC 76/1987, de 25 de mayo, fund. jur. 3o.

⁶⁰ En algún caso (así, por ejemplo, en la STC 81/1987, de 27 de mayo, fund. jur. 1o.), el Tribunal Constitucional ha considerado que la premura de los plazos le permite, con mayor flexibilidad que en un recurso de amparo ordinario, entrar en el fondo del recurso sin requerir la subsanación de algún defecto formal; así ha sucedido con la omisión de la exigencia derivada del artículo 49.2 b) LOTC de aportar la Resolución de la Junta Electoral contra la que se recurre.

⁶¹ El Tribunal Constitucional ha declinado, sin embargo, atender la solicitud de designación de Abogado y Procurador de oficio, dada la naturaleza del recurso de amparo electoral, la perentoriedad de sus plazos y la naturaleza del interés público que el proceso electoral implica (STC 167/1989, de 16 de octubre, fund. jur. único).