

# CONFERENCIA

# DEMOCRACIA Y PROCEDIMIENTO ELECTORAL EN ESPAÑA: LAS GARANTÍAS JURÍDICAS DE LA LIBERTAD, LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA LIBRE COMPETENCIA ENTRE PARTIDOS

Roberto L. BLANCO VALDÉS<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción: democracia y elecciones.* II. *El control del procedimiento electoral por una administración especializada.* III. *Las funciones de las Juntas Electorales: de la división del territorio electoral a la proclamación de electos.* IV. *El control de la administración electoral.* V. *México-España: algunos breves apuntes sobre las similitudes y diferencias de su procedimiento electoral.*

## I. INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA Y ELECCIONES

En un ambiente político poco propicio a la “limpieza” electoral, y en un contexto histórico que con precisión no podría en caso alguno ser calificado como democrático, el de la España de *la Restauración* (1874-1923), resumía el jurista hispano Mario Navarro Amandi, en la apertura de sus *Estudios sobre procedimiento electoral*, las condiciones que a su juicio habrían como mínimo de darse para poder afirmar la bondad de una ley electoral: que tuviera voto todo el que debiera de tenerlo, que aquél diese por resultado una fiel ponderación de las distintas fuerzas sociales, que la elección no perteneciera a la mayoría, sino a la totalidad del cuerpo electoral y, por último, que la representación no pudiese ser falsificada.<sup>2</sup>

La evolución política producida en la centuria que ha transcurrido desde la fecha en que fueron escritas las palabras mencionadas no ha hecho otra cosa que confirmar cumplidamente hasta qué punto existe una íntima relación entre democracia y elecciones o, por expresarlo de modo más preciso, hasta qué punto la organización de las muy diversas operaciones que conforman el denominado procedimiento electoral es decisiva en la configuración final de todos los regímenes de tipo democrático.<sup>3</sup> En tal sentido, aunque es innegable

<sup>1</sup> Catedrático de derecho constitucional, Universidad de La Coruña, España.

<sup>2</sup> Amandi, Navarro, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, 1885, pp. 19 y ss.

<sup>3</sup> *Cfr.*, por todos, voz “Derecho electoral”, en VV.AA., *Diccionario electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, pp. 211 y ss.

que el desarrollo histórico de la práctica electoral comparada ha demostrado la existencia de un amplísimo margen para organizar con arreglo a normas y principios extremadamente variados todo el amplio conjunto de operaciones que componen el procedimiento electoral<sup>4</sup> —voto directo o indirecto, derecho de sufragio voluntario u obligatorio, fórmulas electorales mayoritarias o proporcionales, rigidez o flexibilidad en la determinación del régimen de inelegibilidades e incompatibilidades, circunscripciones uninominales o plurinominales, control parlamentario o jurisdiccional de los resultados electorales, etcétera—, no es menos cierto, en todo caso, que pueden apreciarse ciertos elementos cuya presencia es fundamental a los efectos de garantizar que las elecciones cumplan la triple condición que se señala en el título de este trabajo: la de garantizar la libertad —tanto la de los electores que ejercen su derecho de sufragio, como la de los candidatos que compiten por obtener la victoria en los comicios—, la igualdad de oportunidades entre todos los participantes en el proceso electoral —lo que implica aspectos tan variados como, por ejemplo, la financiación de los partidos y/o los candidatos o su presencia en los medios de comunicación social— y la libre competencia entre partidos, que desaparecería, ciertamente, si no se diesen unas condiciones mínimas de libertad y de igualdad.

Entre esos elementos debe destacarse, sin ningún género de dudas, el sistema de garantías que ha de establecer la normativa electoral con la finalidad de controlar la adecuación *real* del proceso de elecciones a las disposiciones legales que lo reglamentan, sistema cuya importancia no ha hecho otra cosa que acrecentarse con el tiempo: de poco serviría, en efecto, la regulación jurídica, por más exhaustiva que ésta fuera, y de poco o nada los principios y criterios en ella contemplados, por más deudores que unos y otros fueran de las exigencias de la libertad y la igualdad, si no existiese un régimen de garantías jurídicas destinado a asegurarlos. Es decir, si la propia normativa electoral no dispusiese la existencia de unos órganos de actuación independiente y unos procedimientos de naturaleza jurídica objetivos, destinados a garantizar que la evaluación final sobre la adecuación del proceso de elecciones a las normas reguladoras de las mismas no será realizada por los mismos sujetos que participan, como partes, en el procedimiento electoral. Sólo así será posible, a fin de cuentas, asegurar que las elecciones cumplan las finalidades básicas que tienen asignadas en los sistemas de naturaleza democrática —la producción de representación, de gobierno y

4 Una exposición exhaustiva de tal variedad puede verse en Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. Centrado en el ámbito geográfico de Latinoamérica, es altamente expresiva de la misma la *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, coordinada por Dieter Nohlen y editada por el Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1993.

de legitimación—,<sup>5</sup> finalidades que hacen de las mismas una pieza basilar en la mayor parte de los regímenes políticos hoy vigentes en el mundo.

Las páginas que siguen tienen por objeto analizar las principales notas definidoras de la normativa reguladora del procedimiento electoral en España y, de manera muy especial, dentro de las mismas, el sistema de garantías previsto legalmente, a los efectos de asegurar el respeto puntual a aquella normativa. Sobre ese telón de fondo intentaremos, casi a modo de conclusión del análisis citado, llevar a cabo una comparación —que forzosamente, y dadas las pretensiones de este estudio, habrá de ser muy general— entre los procedimientos electorales mexicano y español. Creemos que tal comparación no es, desde ningún punto de vista, impropcedente: bien por el contrario, ante el reto que hoy tiene planteado el régimen político mexicano de acabar de superar los rasgos definidores de un sistema de partidos *hegemónico*<sup>6</sup> y de establecer definitivamente un sistema de libre competencia,<sup>7</sup> puede ser de una gran utilidad la contemplación de la experiencia democratizadora que se abrió en España con la vigente Constitución de 1978. Y ello porque, como es sabido, nuestro país hubo de proceder a construir su sistema democrático —y dentro de él, obviamente, su sistema electoral— a partir de unos antecedentes históricos, remotos e inmediatos, que no coadyuvaban, sino todo lo contrario, a la consecución de tales objetivos: junto a una larga dictadura, que ocupó casi cuarenta de los setenta y cinco años que habían transcurrido de la actual centuria cuando se abrió la transición hacia la democracia, el pasado nacional estará marcado por un siglo XIX en que la corrupción electoral, el caciquismo y las restricciones a la libertad y a la igualdad habían pasado a ser los rasgos de-

5 *Cfr.*, al respecto, Vallés, Josep María y Fracesc de Carreras, *Las elecciones*, Barcelona, Editorial Blume, 1977, pp. 17 y ss.

6 Utilizamos el término en la precisa significación conceptual que le ha dado al mismo Giovanni Sartori en su *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, pp. 277 y ss.

7 La evolución hacia la libre competencia en los últimos comicios resulta claramente indiscutible, como lo demuestra la comparación de los datos de los cuatro últimos procesos para la elección presidencial: 1976 (PRI: 93.6%; PAN; Otros: 1.2%). 1982 (PRI: 71%; PAN: 15.7%; Otros: 9.4%). 1988 (PRI: 50.7%; PAN: 16.8%; Otros: 32.5%). 1994 (PRI: 50.18%; PAN: 24.94%; PRD: 16.60%; Otros: 7.28%). Los datos para 1976, 1982 y 1988 proceden de Craig, Ann L. y Wayne A. Cornelius, “Una nación dividida: partidos y reforma política en México”, en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, no. 7 (1994), p. 54. Para las elecciones de 1994 del diario *El País*, de 30 de agosto de 1994. A ese respecto el doctor Jorge Carpizo ha caracterizado el panorama del sistema de partidos en México afirmando que “de un partido hegemónico o predominante se está pasando a un sistema en el cual se dan tres grandes partidos —PRI, PAN, PRD— y en donde las elecciones son muy competidas, como lo han demostrado las elecciones locales de 1989 y 1990. Es claro que la evolución partidista en México continuará y que aún no es posible hacer afirmaciones que sean verdaderas para un largo tiempo. Sin embargo, lo que sí puede afirmarse es que en los últimos seis años el pluralismo político en nuestro país se ha enriquecido de forma notable, lo cual es, indudablemente, muy saludable para México”. *Cfr.*, Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo, “El sistema constitucional mexicano”, en D. García Belaunde, F. Fernández Segado y R. Hanández Valle (coordinadores), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 602 y, más en general, pp. 596-602.

cisivos de la vida política española.<sup>8</sup> A la luz de todo ello no debe resultar extraña, en consecuencia, la gran preocupación que vertebrará el trabajo de los legisladores —desde el legislador constituyente hasta el legislador orgánico— en la nueva etapa democrática: la de establecer un procedimiento electoral presidido por los principios de libertad, de igualdad de oportunidades y de libre competencia entre partidos y la de disponer un sistema de garantías destinado a asegurarlos en la práctica política de la vida del Estado representativo y democrático.

## II. EL CONTROL DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL POR UNA ADMINISTRACIÓN ESPECIALIZADA

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG),<sup>9</sup> norma prevista en el artículo 81.1 de la Constitución de 1978, a los efectos de desarrollar los principios generales en ella contenidos y regular todas las materias relativas al desenvolvimiento del proceso electoral, dispuso la creación de una administración electoral autónoma, consolidando así, ya en el marco de las normas de desarrollo constitucional, las previsiones iniciales establecidas en el real decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo. Esta última norma, que pese a su naturaleza “provisional” y “preconstitucional” reguló el procedimiento electoral en España hasta la aprobación de la LOREG, había marcado, de hecho, el inicio en el camino hacia la autonomía de la administración electoral, al dotarla de los rasgos de la permanencia y la judicialización parcial, que luego vendrá a confirmar cumplidamente la LOREG.

En efecto, su artículo 8.1, tras disponer que la administración electoral tiene por finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad, determina que la integran las Juntas Electorales —Central, Provinciales y de Zona— y las Mesas Electorales. La composición de unas y de otras va a ser, a la postre, la mejor garantía de su objetividad y su independencia, tanto del Poder Ejecutivo como de los propios sujetos participantes en la contienda electoral. Por lo que se refiere a las Juntas, tanto la Central como las Provinciales y de Zona, combinan en su composición vocales de naturaleza judicial —ocho la Central, y tres las Provinciales y de Zona—, elegidos por insaculación, y de naturaleza no judicial —cinco la Cen-

<sup>8</sup> Cfr., Varela Ortega, José, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.

<sup>9</sup> Esta norma ha experimentado varias reformas desde su aprobación en el año 1985 (las introducidas por las Leyes Orgánicas 1/1987, de 2 de abril; 8/1991, de 13 de marzo y 6/1992, de 2 de noviembre). Una edición comentada y actualizada a septiembre de 1993 puede consultarse en Pablo Santolaya Machetti, *Manual de procedimiento electoral*, 2ª ed., Madrid, Ministerio del Interior, 1993.

tral y dos las Provinciales y de Zona— que deberán ser elegidos entre diversas categorías profesionales —catedráticos y profesores titulares de derecho, ciencia política o sociología, juristas de prestigio o licenciados en las especialidades mencionadas— con arreglo a un criterio de designación político-profesional: los vocales de la Central por el Congreso de los Diputados, los de las Provinciales por la Junta Electoral Central y los de las de Zona por las Provinciales (artículos 9.1, 10.1 y 11.1, LOREG).

El mecanismo previsto legalmente presenta, a nuestro juicio, una doble particularidad que debe destacarse: de un lado, en todos los casos son mayoría —ocho sobre cinco en la Central y cinco sobre dos en las Provinciales y de Zona— los vocales de naturaleza judicial, respecto de los que la elección por medio de sorteo refuerza la independencia de la que, por su propio origen, gozan los mismos en principio. Además, en el caso de los vocales no judiciales, en todos los casos los propuestos lo han de ser conjuntamente por los partidos: en el caso de la Junta Central, de los que tengan representación en el Congreso de los Diputados, y en el caso de las Provinciales y de Zona, a propuesta conjunta de las candidaturas presentadas en el distrito en el proceso electoral de que se trate en cada caso.<sup>10</sup>

Exigencias de similar naturaleza —la búsqueda de la objetividad y la independencia en su actuación— presiden la formación de los otros órganos de la administración electoral, las Mesas, que se configuran en la ley como fundamentales en la vigilancia y el control de todo el desarrollo del proceso electoral el día de celebración de los comicios;<sup>11</sup> su formación compete a los ayuntamientos, bajo la supervisión de las Juntas de Zona, y los tres miembros que las forman —un presidente y dos vocales— son designados por sorteo público entre la totalidad de las personas censadas en la sección<sup>12</sup> que tengan menos de 65 años y sepan leer y escribir (artículos 25 y 26, LOREG).

A la vista de todo lo apuntado, y por más que sea este un tema que en el presente estudio carece apenas de interés, se ha planteado en nuestra doctrina la cuestión de la naturaleza jurídica de los órganos que conforman la administración electoral. Y así, mientras algunos autores han sostenido, por ejemplo, que la Junta Electoral Central es un “órgano cuyos cometidos no son en-

10 A tal efecto debe tenerse en cuenta que mientras la Junta Electoral Central es permanente (artículo 9.1, LOREG), las provinciales y de Zona concluyen su mandato cien días después de las elecciones para las que en cada caso hubieran sido designadas (artículo 15.2 LOREG).

11 En relación con las competencias de las Mesas deben consultarse, sobre todo, las secciones 12, 13 y 14 del capítulo VI del título I de la LOREG (artículo 80-102).

12 Según el artículo 23 de la LOREG, las circunscripciones —correspondientes con la provincia en las elecciones generales y autonómicas, con el municipio en las locales y con el territorio nacional en las europeas— se dividen en secciones, que incluyen un máximo de dos mil electores y un mínimo de quinientos.

cuadrables en ninguna de las funciones clásicas del Estado y tampoco encuadrable orgánicamente en ninguna de las organizaciones a través de las cuales aquéllas se llevan a cabo” y que, por tanto, estaríamos “ante un órgano en el que se pone de manifiesto la colaboración entre los poderes del Estado, particularmente el judicial y el legislativo, en aras a configurar el órgano más adecuado para la consecución de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad”,<sup>13</sup> otros sectores doctrinales han defendido el carácter administrativo —en contraposición al carácter jurisdiccional— de las Juntas Electorales.<sup>14</sup> Sea como fuere, lo cierto es que la propia LOREG va a determinar con absoluta claridad que, a los efectos de la comisión de delitos e infracciones de tipo electoral,<sup>15</sup> los presidentes y vocales de las Juntas Electorales y de las Mesas Electorales tienen el carácter de funcionarios públicos y que, a los mismos efectos, tienen la consideración de documentos oficiales, el censo y sus copias autorizadas, las actas, listas, certificaciones, talones o credenciales de nombramientos de quienes hayan de intervenir en el proceso electoral y cuantos emanen de personas a quien la propia LOREG encargue su expedición (artículo 135, LOREG). Una y otra determinaciones contribuyen, a nuestro juicio, a perfilar con bastante precisión el estatus jurídico de los miembros de la administración electoral.

Estatus que debe completarse, ya para terminar este apartado, con la referencia a varias disposiciones contenidas en la ley, que refuerzan, sin ningún género de dudas, la independencia y objetividad exigible a los miembros de las Juntas. En primer lugar, y de manera muy especial, a su *inamovilidad*, que determina que los mismos sólo podrán ser suspendidos por delitos o faltas electorales, previo expediente abierto por la Junta superior mediante acuerdo con la mayoría absoluta de sus componentes, salvo en el caso de la Central, que por no tener Junta superior, podrá acordar, ella misma, la suspensión de sus propios miembros (artículo 16, LOREG). Además, al carácter remunerado del ejercicio de sus funciones: las Cortes Generales y el gobierno deben fijar, respectivamente, las dietas y gratificaciones correspondientes a los miembros de la Junta Electoral Central y del personal a su servicio y de las restantes Juntas y su personal (artículo 22, LOREG). Y, por último, a la prohibición expresa de que los miembros de las Juntas Electorales puedan difundir propaganda electoral o llevar a cabo cualquier otra actividad de campaña electoral (artículo 52, LOREG),

13 Cfr., Cazorla Prieto, Luis María, “Comentario al artículo 9º de la LOREG” en Luis María Cazorla Prieto (edit.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Editorial Civitas, 1986, p. 119.

14 Cfr., Coscolluela Montaner, L. M., y S. Muchoz Machado, *Las elecciones locales. Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio*, Madrid, Publicaciones Abella, 1979, p. 68.

15 Esta materia aparece regulada en el capítulo VIII del título I de la LOREG (artículo 135-153).

actividad que sería de todo punto incompatible con la imparcialidad consustancial a las funciones que tienen legalmente encomendadas.

Justamente ésta será la cuestión que, de forma muy sucinta, habremos de referir seguidamente, pues antes de centrarnos en los sistemas de control previstos en la Ley para asegurar el correcto cumplimiento de sus competencias por parte de una administración electoral cuyos perfiles organizativos acabamos de estudiar, resulta indispensable mencionar el haz de competencias que se han asignado a aquella administración con la finalidad de garantizar, según dice la Ley, “la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad”.

### III. LAS FUNCIONES DE LAS JUNTAS ELECTORALES: DE LA DIVISIÓN DEL TERRITORIO ELECTORAL A LA PROCLAMACIÓN DE ELECTOS

Aunque, como hemos tenido ocasión de ver hasta el momento, la administración electoral está compuesta por las Juntas y las Mesas, sólo nos referiremos a continuación a las primeras, dado que su relevancia es muy superior a la de las segundas en todas las operaciones relativas al desenvolvimiento del proceso electoral, con la única excepción de la que se concreta en el desarrollo de la votación el día de celebración de los comicios. Además, nos limitaremos a estudiar las funciones “generales” de las Juntas, es decir, las previstas en la ley con carácter general para todas las elecciones por sufragio universal directo (título I), sin entrar por tanto a pormenorizar las especificaciones de la norma relativas a las funciones concretas de las Juntas en los diversos tipos de procesos electorales que la propia Ley contempla: generales (título II), municipales (título III) y europeas (título VI).

Aunque la Ley Orgánica del Régimen Electoral General pormenoriza de forma detallada y exhaustiva las distintas competencias de las Juntas —tanto de la Central como de las Provinciales y de Zona—, a partir de un listado de atribuciones generales, que se contempla en el artículo 19 de la norma referida,<sup>16</sup> no intentaremos resumir aquí todas esas competencias, pues nuestro in-

16 El artículo 19 establece, entre otras cosas, lo siguiente: “1. Además de las competencias expresamente mencionadas en esta Ley, corresponde a la Junta Electoral Central: a) Dirigir y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral; b) Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales, y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral; c) Resolver con carácter vinculante las consultas que eleven las Juntas Provinciales y, en su caso, las de Comunidad Autónoma; d) Revocar de oficio en cualquier tiempo o, a instancia de parte interesada, dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de esta Ley, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral Central; e) Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral; f) Aprobar a propuesta de la Admi-

terés se reduce a poner de manifiesto cómo las Juntas participan en *todos los pasos* que conforman el desarrollo del proceso electoral, desde que aquél tiene su inicio, con la división del territorio electoral, hasta que se cierra, con la proclamación de electos. Veámoslos, siguiendo el mismo orden de la Ley:

a) *En materia de división electoral del territorio y formación de las Mesas Electorales.* Las Juntas Provinciales resuelven las reclamaciones que pueden presentar los electores contra la determinación del número y los límites de las secciones electorales, sus locales y las Mesas correspondientes a cada una de ellas llevada a cabo, oídos los ayuntamientos, por las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral (artículo 24, LOREG). Además de ello las de Zona supervisan la formación de las Mesas y resuelven, sin ulterior recurso, las alegaciones de los designados presidente y vocal de las Mesas, relativas a la existencia de causas que les impidan la aceptación del cargo (artículo 26.1 y 27.3, respectivamente, de la LOREG).

b) *En materia de censo electoral.* La Oficina del Censo Electoral —órgano encargado de la formación del censo electoral— ejerce sus competencias bajo la dirección y la supervisión de la Junta Electoral Central (artículo 29, LOREG).

c) *En materia de presentación de candidaturas.* Los diversos sujetos que pueden concurrir a la elección (partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones) deberán en este ámbito: presentar ante las Juntas Electorales —Central en generales y provinciales en municipales— a las personas que los repre-

nistración del Estado o de las Administraciones de las Comunidades Autónomas los modelos de actas de constitución de Mesas electorales, de escrutinio de sección, de escrutinio general y de proclamación de electos. Tales modelos deberán de permitir la expedición instantánea de copias de las actas, mediante documentos autocopiativos u otros procedimientos análogos; g) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia; h) Ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales; i) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en la Ley; j) Expedir las credenciales a los Diputados, Senadores, Concejales, Diputados Provinciales y Consejeros Insulares en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, una vez finalizado el mandato de las Juntas Electorales Provinciales y de zona. 2. Además de las competencias expresamente mencionadas en esta Ley, corresponden, dentro de su ámbito territorial, a las Juntas Provinciales y de Zona las atribuidas a la Junta Electoral Central por los párrafos g) y h) e i) del número anterior. La competencia en materia de imposición de multas se entiende limitada a la cuantía máxima de cien mil pesetas para las Juntas Provinciales y de cincuenta mil para las de Zona. 3. Las Juntas Electorales Provinciales, atendiendo siempre al superior criterio de la Junta Electoral Central, podrán, además: a) Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales de Zona en cualquier materia electoral; b) Resolver de forma vinculante las consultas que le eleven las Juntas Electorales de Zona; c) Revocar de oficio en cualquier tiempo o, a instancia de parte interesada, dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de esta Ley, las decisiones de las Juntas Electorales de Zona cuando se opongan a la interpretación realizada por la Junta Electoral Provincial; d) Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales de zona en cualquier materia electoral.”

sentarán ante la administración electoral (artículos 43.1, 168.1 y 186.1, LOREG); comunicar el establecimiento de pactos de coalición y proceder a la presentación de las candidaturas ante la Junta competente (artículos 44.2 y 45, LOREG). Además de ello, las Juntas Electorales en cada caso competentes proceden a certificar la presentación de cada candidatura y a comunicar a los representantes de las mismas las irregularidades apreciadas —bien de oficio, bien a instancia de parte— en ellas (artículos 46.9 y 47.2, LOREG). Finalmente, las Juntas proceden, asimismo, a la proclamación de candidatos en la fecha señalada legalmente (artículo 47.3, LOREG).

d) *En materia de campaña electoral.* Las Juntas Electorales Provinciales asumen, en relación con la celebración de actos públicos de campaña electoral, las funciones que la legislación reguladora del derecho de reunión atribuye en la materia a la autoridad gubernativa (artículo 54.1, LOREG). Además de esa atribución de tipo general, la Ley específica que corresponde a las Juntas de Zona la distribución equitativa de los emplazamientos disponibles para la colocación gratuita de carteles y la atribución de locales oficiales y lugares públicos para la realización gratuita de actos de campaña electoral (artículos 56 y 57, LOREG).

e) *En materia de distribución de espacios gratuitos en los medios públicos de comunicación de masas.* En primer lugar, serán las Juntas Electorales competentes las que, a falta de regulación expresa, establecerán los criterios para la distribución de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública en los supuestos de coincidencia de elecciones (artículo 63.7, LOREG). Además de ello, la propia Ley prevé que la Junta Electoral Central es la autoridad competente para la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten por los medios de comunicación públicos, cualquiera que sea el titular de los mismos, si bien la Central puede delegar en las Juntas Provinciales tal distribución en las programaciones regionales y locales de los medios de comunicación de titularidad estatal (artículos 65.1 y 5, LOREG). Finalmente, tras determinarse que el respeto al pluralismo político y social y la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en periodo electoral deben ser garantizados por la organización de dichos medios, se dispone la posibilidad de recurrir las decisiones de aquélla ante la Junta Electoral competente (artículo 66, LOREG).

f) *En materia de encuestas electorales.* La ley atribuye a la Central una genérica facultad de vigilancia en la materia a los efectos de asegurar que los datos e informaciones de los sondeos publicados no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas y de asegurar, igualmente, el cumplimiento de la prohibición de publicar sondeos electorales durante los cinco días anteriores al de la votación (artículos 69.2 y 7, LOREG). Además de ello,

la Central puede también recabar de quien haya realizado un sondeo o encuesta publicando la información técnica que juzgue oportuna para realizar las comprobaciones que estime necesarias y a requerir las rectificaciones que considere necesarias a los medios informativos que hayan publicado o difundido un sondeo violando las disposiciones de la Ley (artículos 69.3 y 4, LOREG).

g) *En materia de papeletas electorales.* Las Juntas Electorales competentes proceden a la aprobación del modelo oficial de las papeletas correspondientes a su circunscripción y a la verificación de que las confeccionadas por los grupos políticos que concurran a las elecciones se ajustan al modelo oficial (artículos 70.1 y 3, LOREG).

h) *En materia de voto por correspondencia.* La Junta electoral competente comprobará la concurrencia de las circunstancias que impiden a un elector solicitar personalmente el voto por correo (artículo 72.c), LOREG); además de ello, la Junta también competente en cada caso, constituida en Mesa electoral, procederá, el día del escrutinio general, a escrutar los votos por correo e incorporar los resultados al escrutinio general (artículos 75.4 y 5, LOREG).

i) *En materia de apoderados e interventores.* Mientras el apoderamiento debe formalizarse ante notario o ante el secretario de la Junta Electoral Provincial o de Zona, la designación de interventores debe comunicarse oficialmente ante la Junta de Zona, que a su vez lo comunicará a la Mesa de la que el interventor formará parte (artículos 76.2 y 78.2, LOREG).

j) *En materia de constitución de las Mesas Electorales.* La Junta de Zona designa libremente a los miembros de las Mesas en el caso de imposibilidad de constituir las por ausencia de los que debían componerlas y es competente, asimismo, para convocar nueva votación en las Mesas en los supuestos de que, pese a la designación libremente realizada por la Junta, aquéllas no pudieran constituirse finalmente (artículos 80.4 y 5, LOREG). De la misma forma, la Junta de Zona es la competente para proveer el suministro de cualquiera de los elementos del local electoral que faltara en el momento de su constitución o en cualquier momento posterior (artículo 81.4, LOREG).

k) *En materia de votación.* La Junta Electoral Provincial es el órgano competente para comprobar la certeza o suficiencia de los motivos que han determinado la no iniciación o suspensión del acto de votación por parte del presidente de una Mesa y para declarar o exigir las responsabilidades que resulten (artículo 84.2, LOREG).

l) *En materia de actas electorales.* Las Juntas Electorales competentes para el escrutinio serán también las encargadas de recibir la documentación electoral de manos de los jueces de primera instancia o de paz, a quienes hubiera sido entregada por los correspondientes presidentes de las Mesas (artículos 101 y 102, LOREG).

ll) *En materia de escrutinio general y proclamación de electos.* La Junta Electoral que corresponda en cada caso será la competente para la realización del escrutinio general (artículo 103, LOREG). Una vez concluido éste, la Junta: *a)* extenderá acta del escrutinio y de la sesión en que aquél se realiza; *b)* resolverá las reclamaciones y protestas eventualmente presentadas, y *c)* remitirá a la Junta Electoral Central el expediente en caso de recurso contra su resolución. Esta última, por su parte, resuelve tal recurso y da traslado de su resolución a las Juntas Electorales competentes, las que proceden a efectuar la proclamación de electos (artículo 108, LOREG).

m) *En materia de gastos electorales.* Los administradores generales y los de las candidaturas designados con arreglo a lo determinado en la Ley, a los efectos de responsabilizarse de los ingresos y gastos y de la contabilidad de la campaña electoral, deberán comunicar a la Junta Electoral Central y a las Provinciales, respectivamente, las cuentas abiertas para la recaudación de fondos (artículo 124.1, LOREG). Una y otras serán, además, las únicas competentes para admitir excepciones a la regla general, fijada en la Ley, según la cual toda reclamación por gastos electorales que no sea notificada a los correspondientes administradores en los sesenta días siguientes al de la votación se considerará nula y no pagadera (artículo 125.4, LOREG).

n) *En materia de financiación electoral.* La Junta Electoral Central y las Provinciales son los órganos ante los que los administradores generales de los partidos, federaciones o coaliciones, deberán presentar sus solicitudes de adelanto de subvenciones de gastos de campaña electoral (artículo 127.4, LOREG).

ñ) *En materia de control de gastos y de subvenciones electorales.* La Junta Electoral Central y las Provinciales serán las encargadas de velar, desde la fecha de convocatoria hasta el centésimo día posterior a las elecciones, por el cumplimiento de las normas establecidas en la Ley en materia de gastos y subvenciones electorales (artículo 132.1, LOREG). A estos efectos, las Juntas deberán: *a)* comunicar al Ministerio Fiscal, para el ejercicio de las acciones oportunas, los indicios de conductas constitutivas de delitos electorales que resultasen de sus investigaciones; *b)* proceder a sancionar las infracciones en la materia, conforme a lo dispuesto en la ley; y *c)* informar al Tribunal de Cuentas, de los resultados de su actividad fiscalizadora (artículos 132.4 y 5, LOREG).

o) *En materia de infracciones electorales.* Según disposición legal, toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la LOREG que no constituye delito será sancionado por la Junta Electoral competente (artículo 153, LOREG).

En resumen, y como creemos haber expuesto de manera suficientemente detallada, las Juntas Electorales resultan ser la pieza básica de la administración

electoral, es decir, los órganos centrales de control y vigilancia en el desarrollo del proceso electoral, desde el momento mismo en que aquél tiene su inicio, con la competencia de las Provinciales para resolver las reclamaciones contra la delimitación electoral del territorio en Mesas y secciones, hasta aquel en que se cierra, con la de las mismas Juntas para proceder a la proclamación de electos, una vez solventadas las reclamaciones y recursos eventualmente presentados al efecto. Después de lo que acabamos de exponer debemos, por lo tanto, adentrarnos en el análisis del sistema a través del cual la vigente Ley electoral pretende garantizar que los distintos órganos que conforman la administración electoral y, de forma muy particular, las Juntas Electorales en las que se ha centrado nuestro estudio, se ajusten a la propia Ley en el cumplimiento de las importantísimas funciones que tienen asignadas. Ello constituye la materia del epígrafe siguiente.

#### IV. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

El hecho de que el procedimiento electoral regulado en la LOREG resulte de la combinación de dos procedimientos de naturaleza diferente, el administrativo —que es el fundamental— y el judicial —que funciona como una garantía de tipo adicional en determinados momentos del proceso electoral—,<sup>17</sup> se pondrá de manifiesto en la regulación del sistema de control de los actos de la administración electoral, que presenta una doble materialización: de un lado, la que se deriva del que podría llamarse control “interno”, llevado a cabo por las propias Juntas Electorales; de otro, la que se concreta en el control “jurisdiccional”, que la Ley atribuye a los tribunales de justicia.

##### 1. *El control “interno” por las Juntas*

El principio general a este respecto aparece recogido en el artículo 21 de la LOREG, según el cual “fuera de los casos en que esta Ley prevea un procedimiento específico de revisión judicial, los acuerdos de las Juntas Provinciales, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, son recurribles ante la Junta de superior categoría”, a través de un procedimiento regulado de forma muy sucinta en la propia norma electoral. Debemos destacar, en todo caso, que este principio presenta no sólo las excepciones que se mencionan en su tenor literal —aquellos casos en que se prevé un procedimiento específico de

<sup>17</sup> Cfr., Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1994, pp. 380-381.

revisión judicial—, que veremos más abajo, sino además los dos siguientes grupos:

a) De un lado, los diversos supuestos en que las decisiones de las Juntas son irrecurribles: así, por ejemplo, las resoluciones de las Juntas Provinciales de las reclamaciones de los electores contra la delimitación de las secciones electorales llevada a cabo por las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral, que tendrán carácter “firme” (artículo 24.3, LOREG); o las resoluciones de las Juntas de Zona ante la alegación de causas que impidan la aceptación del cargo a los designados presidente y vocal de las Mesas Electorales, resoluciones que tampoco podrán ser objeto de ulterior recurso (artículo 27.3, LOREG).

b) De otro lado, los supuestos en que el procedimiento de control “interno” difiere del que con carácter general se prevé en el artículo citado: pueden incluirse entre estas excepciones, por ejemplo, las previstas en el artículo 19 de la Ley, según el cual la Junta Electoral Central y las Provinciales podrán revocar de oficio, *en cualquier tiempo*, respectivamente, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona que se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral Central, en el primer caso, y por las Juntas Electorales Provinciales, en el segundo (artículo 19.1.d) y 3.c)); o la contenida en el artículo 108 en relación con el sistema de reclamaciones y recursos contra los acuerdos de las Juntas en cada caso competentes para proceder al escrutinio general.

Realizadas estas precisiones, que permiten circunscribir mejor, a nuestro juicio, el alcance verdadero del régimen general de control “interno” de los actos de la administración electoral previsto en la LOREG, sólo nos queda hacer una breve referencia al procedimiento de control. En tal sentido, la Ley determina (artículo 21, LOREG):

a) Que la Junta encargada en cada caso de la resolución del recurso de alzada presentado (*ad quem*), deberá hacerlo en el plazo de cinco días a contar desde su interposición.

b) Que la interposición habrá de realizarse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación del acuerdo y ante la Junta que lo hubiera dictado (*a quo*), la cual, con su informe, ha de remitir el expediente en el plazo de cuarenta y ocho horas a la Junta que deba resolver (*ad quem*).

c) Que contra la resolución de la Junta *ad quem* no cabe recurso administrativo o judicial alguno. Ello debe entenderse, obviamente, y como ha subrayado toda la doctrina, sin perjuicio de que los hechos que han dado lugar a

la reclamación puedan alegarse en los correspondientes recursos contencioso-electorales regulados, según hemos de ver a continuación, en los artículos 49 y 109 a 117 de la LOREG.<sup>18</sup>

## 2. *El control de naturaleza “jurisdiccional”*

Aunque, como ya hemos señalado más arriba, las Juntas Electorales son órganos que en su composición interna presentan una fuerte judicialización, que convierte, en todo caso, a sus miembros de naturaleza judicial en mayoritarios sobre los demás (ocho sobre cinco en la Central y tres sobre dos en las Provinciales y de Zona), no debe perderse de vista, a efectos de comprender la verdadera naturaleza de las funciones que las Juntas desarrollan, que jueces y magistrados actúan en el procedimiento electoral en tanto que administración y no en su calidad de miembros del Poder Judicial. Ello explica que algunas de las decisiones administrativas adoptadas por las Juntas no queden sujetas al régimen general de control “interno” que hemos analizado en el epígrafe anterior —régimen que determina que contra las resoluciones de las reclamaciones presentadas por esta vía interna no quepa “recurso administrativo o judicial alguno”—, sino que, por el contrario, respecto de las mismas, se establezca legalmente un régimen de garantía adicional que vendrá dado por el control por parte de los tribunales de justicia.

La LOREG establece tal régimen de garantía adicional en dos momentos: el de la proclamación de candidaturas y de candidatos (artículo 49, LOREG) y el de la proclamación de electos (artículos 109 a 117, LOREG). Como a este respecto ha señalado con acierto Pérez Royo, “será, por lo tanto, el poder judicial quien decidirá, en última instancia, *quiénes van a competir* en la campaña electoral y *quiénes van a representar al cuerpo electoral* tras la manifestación de voluntad de éste”.<sup>19</sup>

En todo caso, antes de adentrarnos en el estudio de los dos procesos contencioso-electorales regulados en la vigente normativa electoral, debemos hacer un par de precisiones, necesarias para completar esta referencia a la intervención del Poder Judicial en el control de las distintas operaciones que componen el procedimiento electoral, en la medida en que los supuestos que vamos a citar seguidamente no pueden encuadrarse en los procesos contenciosos mencionados:

<sup>18</sup> Cfr., por todos, Serena Velloso, Cecilio, “Comentario al artículo 21 de la LOREG”, en Luis María Cazorla Prieto (edit.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, cit., pp. 192-195.

<sup>19</sup> Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 382 (subrayados en el original).

a) En primer lugar, la Ley prevé que contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral —órgano que ejerce sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central (artículo 29.1, LOREG)— puede interponerse recurso ante el juez de primera instancia en un plazo de cinco días a partir de su notificación y, además, que la sentencia resolutoria de tal recurso agotará la vía judicial (artículo 40 en relación con el 30.f y 38.5, LOREG). Debemos subrayar, en cualquier caso, que tal sentencia, en la medida en que afecta al derecho de sufragio del artículo 23 de la Constitución, podrá ser objeto de recurso de amparo de acuerdo con lo previsto en el artículo 53.2 de la propia norma suprema.

b) En segundo lugar, la Ley prevé, asimismo, que las resoluciones de la Junta Electoral Central sobre materia de encuestas y sondeos pueden ser objeto de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en la forma prevista en su ley reguladora y sin que sea preceptivo el recurso previo de reposición (artículo 69.6, LOREG).<sup>20</sup>

Realizadas estas precisiones, estamos ya en condiciones de pasar a analizar las distintas vías de recurso establecidas en la Ley a los efectos de fijar una garantía adicional del procedimiento electoral. Distinguiremos, en tal sentido, los dos recursos previstos —el contencioso-administrativo y el de amparo electoral— en cada uno de los dos supuestos que cuentan con la mencionada protección jurisdiccional.<sup>21</sup>

### a) Recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos

Recurso contencioso-administrativo. Este recurso aparece regulado muy sumariamente en el artículo 49 de la LOREG.<sup>22</sup> A partir de tales previsiones, los elementos definitorios del recurso podrían resumirse como sigue: a) En cuanto al *objeto del recurso*, éste va dirigido contra los acuerdos de procla-

<sup>20</sup> Algunos sectores de la doctrina española han entendido que en este caso debe ser aplicable la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, en la medida en que las encuestas electorales son producto de la libertad de expresión amparada en el artículo 20 de la Constitución. *Cfr.*, Ruiz-Navarro Pinar, José Luis, “Comentario al artículo 69 de la LOREG”, en Luis María Cazorla Prieto (edit.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, cit., p. 645.

<sup>21</sup> Una referencia general a todos estos recursos puede verse en Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., pp. 382-385.

<sup>22</sup> La bibliografía sobre este recurso es numerosa. Véase, por ejemplo, Fernández Segado, Francisco, “Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General”, en *Poder Judicial*, núm. 31 (septiembre 1993), pp. 59-85, y Santolaya Machetti, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*, cit., pp. 76 y ss.

mación de las Juntas Electorales, y puede referirse tanto a la exclusión indebida como a la inclusión no debida de candidatos o candidaturas; b) La *legitimación activa* para la interposición del recurso corresponde a cualquier candidato excluido y a los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada; c) Por lo que se refiere al *plazo* de interposición, la Ley lo reduce a dos días contados a partir de la publicación de los candidatos proclamados;<sup>23</sup> d) En cuanto al *órgano competente* para conocer del recurso, aunque la Ley atribuye esta competencia a los juzgados de lo contencioso-administrativo, al día de hoy debe entenderse residenciada en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas;<sup>24</sup> e) En materia de *procedimiento*, la única referencia de la Ley se centra en que en el mismo acto de interposición deberán ser presentadas las alegaciones que se estimen pertinentes acompañadas de los oportunos elementos de prueba; f) Finalmente, y en lo relativo a la *resolución* del recurso, ésta habrá de dictarse en los dos días siguientes a la interposición. Aunque nada dice la Ley respecto del contenido de la sentencia —firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional que analizaremos de inmediato—, aquélla habrá de resolver, bien la inadmisibilidad del recurso presentado, o bien la procedencia o improcedencia de la correspondiente proclamación de candidatura o candidato.

Recurso de amparo electoral. Como ya hemos señalado, la resolución judicial que pone fin al proceso contencioso-administrativo relativo a la proclamación de candidatos y candidaturas puede ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, recurso que tiene por finalidad, según ha señalado el propio Tribunal, “asegurar que accedan al cargo aquellos candidatos que los electores, en quienes reside la soberanía popular, hayan elegido como sus representantes siempre que se mantenga la debida correlación entre el Cuerpo Electoral y proclamación de candidatos”.<sup>25</sup>

A tal efecto, la LOREG, tras de establecer que con el recurso regulado en su artículo 49 “se entenderá cumplido el requisito establecido en el artículo

<sup>23</sup> La determinación del *dies a quo* para el cómputo del plazo de interposición ha planteado una discusión doctrinal en torno a si éste debe contarse desde la publicación de los candidatos proclamados (como dice el 49.2) o desde la proclamación (como dice el 49.1). La doctrina mayoritaria, con la que coincidimos, se inclina por la primera solución. *Cfr.*, por todos, Fernández Segado, Francisco, “Los recursos contra la proclamación de candidatos y candidaturas en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General”, cit., pp. 71-73.

<sup>24</sup> Debe tenerse en cuenta que la disposición transitoria quinta de la LOREG estableció que entre tanto entrasen en funcionamiento los juzgados de lo contencioso-administrativo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, las competencias atribuidas por la Ley a los citados juzgados serían desarrolladas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo existentes.

<sup>25</sup> STC 71/1989, de 20 de abril, Fto. Jco. núm. 4.

44.1.a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”,<sup>26</sup> dispone exclusivamente que el amparo debe solicitarse en el plazo de dos días, y que el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los tres días siguientes.

La ausencia de una mínima regulación en la LOREG del recurso al que nos venimos refiriendo, ha llevado al Tribunal Constitucional, en uso de la potestad de autoorganización que tiene conferida por el artículo 2º.2 de su Ley Orgánica, a la aprobación de unas “Normas sobre tramitación del recurso de amparo previsto en el artículo 49.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.”<sup>27</sup> En todo caso, no realizaremos aquí un tratamiento detenido ni de estas mencionadas “Normas”, ni de la abundante jurisprudencia constitucional recaída en la materia,<sup>28</sup> pues lo que nos interesa sobre todo es destacar la naturaleza del recurso de amparo electoral como elemento básico de garantía de un correcto funcionamiento de la administración electoral.

Y en tal sentido, debemos subrayar que, tal y como con acierto ha sido apuntado, esta vía de recurso no debe “convertirse en una apelación que enjuicie en su totalidad la adecuación al ordenamiento jurídico del acto impugnado, o en una casación que examine y corrija la interpretación y aplicación de las normas jurídicas (electorales) realizadas por los tribunales ordinarios”;<sup>29</sup> bien por el contrario, el propio Tribunal Constitucional se ha encargado de insistir en la naturaleza subsidiaria y no de apelación del recurso de amparo electoral:

No cabe entender el recurso de amparo interpuesto tras un recurso contencioso-electoral como una última instancia de apelación en la que pueda plantearse una plena revisión de los hechos y de la interpretación del derecho electoral realizada primero por la Junta Electoral y luego sobre todo por la Sala de lo Contencioso-Administrativo. El control constitucional en amparo sobre la regularidad del procedimiento electoral —verificada ya una revisión del proceso electoral por los Tribunales ordinarios— debe ceñirse [continúa el alto tribunal] a la indagación relativa a si, dados los hechos apreciados por el órgano judicial, los vicios procedimentales así

26 Tal precepto dispone que las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de recurso de amparo que se originasen de manera inmediata y directa en un acto u omisión de un órgano judicial podrán dar lugar al recurso mencionado siempre que se hubieran agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial.

27 Véanse en *B.O.E.* núm. 124, de 24 de mayo de 1986.

28 *Cfr.*, a ese respecto, Fernández Segado, Francisco, “Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General”, cit., pp. 75-85; Santolaya Machetti, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*, cit., pp. 77-80; y, sobre todo, Pulido Quecedo, Manuel, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 435-449; Fossas Espadaler, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 152-158 y Figueruelo Burrieza, Ángela, “Notas acerca del recurso de amparo electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, pp. 150 y ss.

29 *Cfr.*, Fossas Espadaler, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, cit., p. 154.

constatados pudieron afectar al resultado de la elección misma y, a través de éste, a la integridad del derecho fundamental aquí comprometido (artículo 23.2, CE).<sup>30</sup>

Por lo demás, y en lo que hace al procedimiento, dado que la única especialidad legalmente contemplada es la relativa a los plazos para la interposición del recurso y para su resolución, mucho más reducidos que los establecidos con carácter general en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, debemos apuntar que, como es obvio, las “Normas” antes referidas, aprobadas por el Tribunal Constitucional, no suponen una modificación de las reglas generales que regulan la interposición, tramitación y modo de resolución del recurso de amparo. En ellas se procede únicamente a especificar para el caso concreto del amparo electoral del artículo 49.3 de la LOREG, las normas procedimentales previstas con carácter general. Y así: *a*) el plazo de dos días para la interposición se computará desde la notificación de la resolución judicial recaída en el procedimiento contencioso-administrativo frente al acto de proclamación de candidatos; *b*) se procede a flexibilizar extraordinariamente el trámite de admisión, entendiéndose admitido el recurso cuando el derecho cuyo amparo se pretenda sea alegado como fundamento del recurso contencioso-administrativo previo establecido en el artículo 49 de la LOREG, de modo tal que será en la propia sentencia el lugar en que se resuelva sobre la inadmisibilidad del recurso por falta de concurrencia de los requisitos necesarios; *c*) se contempla la posibilidad de presentar el recurso ante un órgano judicial radicado en la sede del Tribunal Superior de Justicia que haya resuelto el contencioso-administrativo previo; *d*) los tres días para dictar sentencia se computan a partir de la formulación de alegaciones por parte del Ministerio Fiscal, y *e*) en la sentencia, la Sala deberá emitir alguno de estos fallos: 1) inadmisibilidad del recurso, 2) estimación de la demanda y 3) desestimación de la demanda.

30 STC 79/1989, de 4 de mayo. Esta doctrina ha experimentado un cierto giro de la STC 24/1990, de 15 de febrero, en la que, según ha resumido con acierto Enric Fossas, el Tribunal Constitucional pasa a apreciar que “los límites a su control del proceso electoral no ponen en cuestión la pertinencia de la verificación, por su parte, de la constitucionalidad del mismo cuando la aplicación judicial de la normativa electoral haya vulnerado el derecho fundamental del artículo 23.2 CE”. *Cfr.*, Fossas Espadaler, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, cit., p. 155. En efecto, en la sentencia mencionada el TC se atribuye, entre otras cosas, el deber de revisar “si a ello es instado en vía de amparo, si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo *secundum constitutionem* y, en particular, si dados los hechos apreciados por el órgano judicial, la aplicación de la legalidad ha podido afectar a la integridad del derecho aquí comprometido (artículo 23.2, CE)”, y que, por lo tanto, el recurso de amparo constitucional se configura como el instrumento “idóneo para revisar una eventual lesión de los derechos del artículo 23, CE, causada bien por el acto de proclamación de candidatos electos de la Junta Electoral no subsanada por la resolución judicial, o bien por esta misma decisión en caso de no aplicar la normativa legal en el sentido más favorable a la efectividad de aquellos derechos fundamentales”. *Cfr.*, STC 24/1990, de 15 de febrero, Fto. Jco. núm. 2.

## *Recursos contra la proclamación de electos*

a) Recurso contencioso-administrativo. Rompiendo con la que había venido siendo tradicionalmente la práctica española en la materia —práctica que, por influencia del derecho electoral galo, se basaba en el principio de verificación parlamentaria de las actas electorales y que atribuía, en consecuencia, al Poder Legislativo el examen y la decisión última sobre la validez o invalidez de la elección—,<sup>31</sup> la Constitución española de 1978 estableció, en su artículo 70.2, que la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estaría sometida al control judicial, en los términos que estableciese la ley electoral.

En cumplimiento de este claro mandato constitucional, la LOREG estableció un sistema de revisión judicial de los actos de las Juntas Electorales relativos a la proclamación de electos, sistema que ya había dispuesto, por su parte, el real decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales.<sup>32</sup> La Ley Orgánica reserva, de hecho, la denominación de *contencioso-electoral* sólo para este procedimiento, y no para el que acaba de ser analizado en relación con la proclamación de candidaturas y candidatos electorales, procedimiento que aparece regulado en la sección 16 del capítulo VI (título I) de la LOREG (artículos 109-117). Sobre la base de tal regulación, los aspectos más relevantes de este recurso contencioso-electoral contra la proclamación de electos podrían resumirse como sigue:<sup>33</sup>

a) *Objeto*. Pueden ser objeto de recurso contencioso-electoral los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y la elección y proclamación de los presidentes de las corporaciones locales (artículo 109, LOREG). Uno y otro supuesto deben distinguirse pues, como es sabido, mientras la proclamación de electos procede de las Juntas, es decir, de órganos de la administración electoral, la de los presidentes de las corporaciones locales

31 El único cambio significativo se produjo de la mano de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, por el que se procedió a la creación de un denominado “Tribunal de Actas Protestadas” constituido por el presidente de Sala y los seis magistrados más antiguos del Tribunal Supremo que cumplieren ciertas condiciones, al que se atribuía la facultad de emitir un dictamen para que finalmente el Congreso de los Diputados resolviese de manera definitiva. Durante la Segunda República se volvió, no obstante, al sistema tradicional, al determinar el decreto de 8 de mayo de 1931 —la principal reforma electoral llevada a cabo durante toda la época— la supresión de las facultades dictaminadoras del Tribunal Supremo y el traslado de la facultad revisora de las actas al parlamento. *Cfr.*, al respecto, Vallés, Josep María, y Fracesc de Carreras, *Las elecciones*, cit., pp. 233 y 241-242. Con más detalle puede consultarse Fernández-Miranda Campomor, Carmen, *La verificación de poderes (1810-1936)*, Madrid, UNED, 1987, pp. 55 y ss.

32 *Cfr.*, sus artículos 73, 74 y 75.

33 *Cfr.*, al respecto, Santolaya Machetti, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*, cit., pp. 139-152 y, con mayor detalle, Bastida Freijedo, Francisco, “Ley Electoral y garantías judiciales”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1986, y Pulido Quecedo, Manuel, “Tribunal Constitucional y Contencioso-Electoral”, *La Ley*, 2726, 19 de abril de 1991, pp. 1024-1057.

—ayuntamientos y diputaciones— procede, en sentido *estricto*, respectivamente, de los concejales y de los diputados provinciales.

b) *Legitimación*. Están legitimados para la interposición del recurso: 1) Los candidatos proclamados o no proclamados; 2) Los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, y 3) Los partidos políticos, asociaciones, federaciones y coaliciones que hayan presentado candidaturas en la circunscripción (artículo 110, LOREG). Como puede verse, la legitimación es de una extraordinaria amplitud, lo que se explica por el hecho de que a través del recurso se trata de proteger la participación de los diversos sujetos que concurren al proceso electoral. Ello justifica que pese a que el Tribunal Constitucional hubiera declarado ya con anterioridad a la aprobación de la LOREG que el derecho de participación del artículo 23 correspondía a los ciudadanos y no a los partidos,<sup>34</sup> el legislador orgánico haya optado por atribuir legitimación activa a los representantes de las candidaturas y a las entidades políticas a las que representan.<sup>35</sup> Además de ello la Ley prevé que la representación pública y la defensa de la legalidad en el recurso contencioso-electoral corresponde al Ministerio Fiscal (artículo 111, LOREG).

c) *Tramitación*. La Ley dispone en tal sentido que el recurso debe interponerse ante la correspondiente Junta Electoral en el plazo de tres días contados desde el acto de proclamación de electos, y que debe formalizarse en el mismo escrito, donde deberán consignarse los hechos, los fundamentos de derecho y la petición que se deduzca (artículo 112.2, LOREG). En cuanto al tribunal competente para la resolución, éste depende del tipo de elección.<sup>36</sup> Tras una regulación bastante minuciosa del procedimiento de tramitación una vez que el recurso ha sido interpuesto,<sup>37</sup> la ley dispone que la fase probatoria se de-

34 Así, por ejemplo, con toda la claridad en la STC 5/1983, de 4 de febrero, en la que el alto Tribunal señala entre otras cosas: “Los partidos políticos, tal y como establece el artículo 6º de la CE, ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual[...]. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas” (Fto. Jco. núm. 4). *Cfr.*, al respecto, Blanco Valdés, Roberto L., *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 141 y ss., donde se contiene una referencia detallada a la jurisprudencia del TCE en relación con la posición constitucional de los partidos políticos en el sistema constitucional español.

35 Es cierto que, como ha subrayado Santolaya, la duplicidad entre representantes de las candidaturas y entidades políticas (partidos, asociaciones, federaciones, coaliciones) no tiene demasiada explicación, como no sea la de cubrir la eventualidad, ciertamente “marginal”, “de que los representantes actúen en contra del mandato de sus grupos políticos”. *Cfr.*, Santolaya Machetti, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*, cit., p. 140.

36 En elecciones generales y al Parlamento Europeo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y en elecciones autonómicas y locales la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma (artículo 112.2, LOREG).

37 En materia de tramitación, la Ley detalla que al día siguiente de la presentación del recurso, el presidente de la Junta remitirá a la Sala el escrito de interposición, el expediente electoral y un escrito de

sarrolla con el arreglo a las normas establecidas para el proceso contencioso-administrativo, con la peculiaridad de que el plazo no podrá exceder de cinco días (artículo 112.5, LOREG).

d) *Contenido de la sentencia.* La Ley ha dispuesto en este extremo que, concluido el periodo probatorio, la Sala, sin más trámite, dictará sentencia en el plazo de cuatro días, sentencia que habrá de pronunciar alguno de los siguientes fallos: 1) inadmisibilidad del recurso; 2) validez de la elección y de la proclamación de electos; 3) nulidad del acuerdo de proclamación de uno o varios electos y proclamación como tal de aquel o aquellos a quienes corresponda; 4) nulidad de la elección celebrada en aquella o aquellas mesas que resulten afectadas por irregularidades invalidantes y necesidad de efectuar nueva convocatoria de las mismas, que podrá limitarse al acto de 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. La Ley aclara que, no obstante, la invalidez de la votación en una o varias mesas o en una o varias secciones no comportará una nueva convocatoria electoral en las mismas cuando su resultado no altere la atribución de escaños en la circunscripción (artículo 113, LOREG).<sup>38</sup>

Además de especificar los posibles contenidos del fallo que resuelve el recurso contencioso-electoral, la Ley determina, en relación con la sentencia, que la misma deberá ser notificada a los interesados no más tarde del día trigesim-

la Junta, procediendo a la fundamentación del acuerdo impugnado. La resolución que ordene la susodicha remisión se notificará de inmediato, a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándolas para comparecer ante la Sala en los dos días siguientes. Por su parte la Sala, al día siguiente de finalizado el término para la comparecencia de los interesados, trasladará el escrito de interposición y la restante documentación al Ministerio Fiscal y a las partes personadas en el proceso, para que uno y otras, a la vista del expediente electoral y del informe de la Junta Electoral, en el plazo común e improrrogable de cuatro días, puedan formular las alegaciones que estimen convenientes. La ley específica, además, que a los escritos de alegaciones pueden acompañarse los documentos que, a su juicio, puedan servir para apoyar o desvirtuar los fundamentos de la impugnación y que, asimismo, se puede solicitar el recibimiento a prueba y proponer aquellas que se consideren oportunas. Transcurrido el periodo 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 (artículo 112.2.,3., y 4., LOREG).

38 El artículo 113 fue reformado, en su apartado cuarto, relativo al supuesto en que el fallo que resuelve el contencioso-electoral determine la nulidad de la elección celebrada, por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, reforma que fue directa consecuencia de las gravísimas impugnaciones electorales producidas tras las elecciones generales de 29 de octubre de 1989. Las previsiones de la Ley entonces vigente llevaban a la necesidad de que cuando el Tribunal Contencioso-Administrativo apreciaba la existencia de un vicio de procedimiento que afectaba al reparto de los escaños se debía repetir la elección en el conjunto de la circunscripción. Los problemas entonces suscitados dieron lugar a la presentación de varios recursos de amparo ordinarios, que el TCE resolvió en sus sentencias 24, 25, 26 y 27/1990, de 15, 19, 19 y 22 de febrero, sentando una jurisprudencia que —además de dar lugar a la introducción del recurso de amparo electoral del artículo 114.2 de la LOREG, que analizaremos más abajo— originó, también, a la reforma del 113 en el sentido que hemos referido. Para una exposición detallada del contenido de las STC citadas *cf.*, Santolaya Machetti, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*, cit., pp. 146-152.

moséptimo posterior a las elecciones (artículo 114.1, LOREG) y que es firme, sin que quepa contra ella recurso contencioso alguno, salvo el de aclaración y sin perjuicio del recurso de amparo ante el TC (artículo 114.2, LOREG).<sup>39</sup> A este último debemos referirnos ya para terminar este apartado.

b) Recurso de amparo electoral. Como acaba de apuntarse, la LOREG ha pasado a disponer, tras de su reforma por Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, que contra la sentencia resolutoria del recurso contencioso-electoral presentado frente a la proclamación de electos, podrá ser interpuesto el recurso de amparo electoral, amparo que deberá solicitarse en el plazo de tres días, y que deberá ser resuelto por el TC en los quince días siguientes (artículo 114.2, LOREG).

Es éste un recurso que, al igual que la reforma normativa que le dio entrada en la LOREG —la Ley Orgánica de reforma 8/1991, de 13 de marzo— no puede ser entendido al margen de los acontecimientos que se derivaron de los resultados de las elecciones generales de 29 de octubre de 1989. En efecto, las numerosas impugnaciones suscitadas tras las mismas determinaron que, pese a lo entonces establecido por la LOREG —cuyo artículo 114.2 establecía que contra la sentencia resolutoria del recurso contencioso-electoral no procedía recurso contencioso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración— el Tribunal Constitucional admitiese varios recursos de amparo ordinarios, origen, a su vez, de las STC 24, 25, 26 y 27/1990,<sup>40</sup> en las que el alto tribunal sentaría una línea jurisprudencial que será el antecedente inmediato de la introducción por vía normativa del recurso de amparo electoral.<sup>41</sup>

Después de las elecciones generales, y a la vista del grave conflicto político derivado de la aceptación de sus resultados —sin duda el más serio desde el inicio de la etapa democrática tras los comicios constituyentes de 15 de junio de 1977— se decidió la constitución de una “Comisión de Investigación” sobre las incidencias y desarrollo del citado proceso electoral, entre cuyos resultados se encuentra una propuesta de modificación de la LOREG que per-

39 El régimen jurídico del recurso se completa con las referencias de la Ley a la ejecución de la sentencia —que debe ser comunicada a la correspondiente Junta Electoral para su inmediato cumplimiento, pudiendo la Sala dirigirse directamente, además, bien de oficio, bien a instancias del Ministerio Fiscal o de las partes, a las autoridades, organismos e instituciones de todo orden a las que alcance el contenido de la sentencia y adoptar cuantas medidas sean adecuadas para la ejecución de los pronunciamientos contenidos en el fallo (artículo 115, LOREG)— y con la determinación del carácter urgente y preferente del recurso, de su gratuidad y de la aplicación supletoria, en todo lo no previsto expresamente en la LOREG, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículos 116 y 117, LOREG).

40 Véase *supra* nota 38.

41 *Cfr.*, al respecto, Santolaya Machetti, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*, cit., pp. 152-156; Fossas Espadaler, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, cit., pp. 152-158 y Pulido Quecedo, Manuel, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, cit., pp. 449-464.

mitiese, de un lado, la ágil resolución de los recursos planteados, y, de otro, paralelamente, la unificación de los criterios y principios de la jurisprudencia electoral. La propuesta dio lugar a un proyecto del gobierno, en cuyo tenor literal se incluyó la introducción de recurso de amparo electoral.

Dado que la LOREG se limita, en relación con él, a regular los plazos de interposición del recurso y de emisión de la sentencia, según hemos visto más arriba, de nuevo aquí, y al igual que en el recurso de amparo sobre proclamación de candidaturas y candidatos, el TCE, mediante un acuerdo de 24 de abril de 1991, aprobó las correspondientes normas de tramitación del recurso, normas que vienen a reproducir las de su acuerdo anterior de 23 de mayo de 1986, ya referido por nosotros: según el acuerdo del TC de abril, el Ministerio tiene un plazo de cinco días para formular sus alegaciones, debiendo el TC dictar sentencia dentro de los diez días siguientes. Por último, y en lo que hace a la sentencia, ante el silencio tanto de la LOREG como del acuerdo del TC de 24 de abril de 1991, deberá estarse a lo dispuesto con carácter general en la LOTC (artículo 55.1), con lo que la sentencia podrá determinar: *a*) la inadmisibilidad del recurso, *b*) la estimación de la demanda, con el eventual reconocimiento del derecho del recurrente a figurar entre los proclamados electos, y *c*) desestimación de la demanda.

En suma, y como señalaba la exposición de motivos del proyecto de Ley de reforma de la LOREG que supuso la regulación del amparo electoral contra los acuerdos de proclamación de electos, con él se trataba de introducir

un procedimiento singularmente abreviado y sumario de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, todo ello con el fin último de que las resoluciones en materia tan decisiva para el total sistema democrático puedan obtenerse en un plazo razonablemente corto de tiempo.

## V. MÉXICO-ESPAÑA: ALGUNOS BREVES APUNTES SOBRE LAS SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE SU PROCEDIMIENTO ELECTORAL

Este último epígrafe pretende únicamente configurarse como una sucinta referencia —concebida casi como una conclusión del análisis que hemos venido realizando de la regulación del procedimiento electoral español y del sistema de garantías establecido en nuestra normativa a los efectos de garantizar la libertad, la igualdad y la libre competencia entre partidos— a algunos elementos comparativos entre las normativas electorales española y mexicana, elementos que pudieran ser de interés destacar, para centrar una discusión posterior sobre nuestros respectivos derechos electorales. Obviamente, tal comparación no resultará exhaustiva, pues ni lo puede ser, dadas las características

de esta exposición, ni ello se pretende, en la medida en que la selección de algunos aspectos básicos es esencial si se quiere abrir un debate que pueda resultar de algún modo útil y clarificador.

Desde que en 1946 el proceso electoral mexicano quedó casi por completo centralizado en las manos del Ejecutivo federal, hasta las últimas reformas de 1994 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ha pasado casi medio siglo de historia mexicana, en la que se han ido produciendo reformas progresivas —algunas de importancia extraordinaria— de su legislación electoral: así, la reforma de 1977, llevada a cabo mediante la denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que estableció nuevas condiciones para la inscripción de partidos no registrados previamente y para su presentación al Congreso y que añadió cien diputados plurinominales a los trescientos ya existentes a elegir en distritos uninominales; o la reforma de 1986, que incrementó el número de diputados plurinominales a doscientos y que introduciría la controvertida “cláusula de gobernabilidad”.

Pero fueron las últimas reformas las más significativas en el terreno que aquí nos interesa: la de julio de 1990, que al introducir un cambio muy sustantivo en las instituciones de control y vigilancia del proceso electoral, sustituyó la antigua Comisión Federal Electoral, por el actual y vigente Instituto Federal Electoral, en el que, a diferencia de lo que acontecía con la Comisión, existen garantías de que ningún partido contará en él con el control mayoritario; y la de julio de 1993, que ha aumentado el número de senadores de dos a tres, dejando el tercero para la minoría, que ha abolido la “cláusula de gobernabilidad” y que ha reforzado las competencias del Instituto Federal Electoral, atribuyéndole el papel de garante último de las elecciones al Congreso, sustituyendo así las funciones de los antiguos colegios electorales integrados por miembros del Legislativo y regulados en el artículo 60 de la Constitución.<sup>42</sup>

Todas estas reformas de la legislación electoral han supuesto que, pese a las diferencias que veremos a continuación, muchos de los principios definidores de los derechos electorales mexicano y español presenten similitudes sustantivas y puedan ser parangonados a los vigentes en la mayor parte de los Estados democráticos. Aunque estamos conscientes de que el listado de elementos que podrían ser analizados es indiscutiblemente de una amplitud ex-

42 Estas últimas reformas han sido fruto de un compromiso entre el PRI y el PAN, partido éste que ha proporcionado los votos necesarios para alcanzar la mayoría de dos tercios exigida por la norma suprema para la aprobación de las correspondientes enmiendas constitucionales (artículo 135 Constitución mexicana). *Cfr.*, en relación con las reformas citadas de la legislación electoral, Craig, Ann L., y Wayne A. Cornelius, “Una nación dividida: partidos y reforma política en México”, cit., pp. 85-89.

traordinaria, como lo demuestra, entre otras cosas, la exhaustividad de las respectivas normas de regulación electoral,<sup>43</sup> y de que nuestra selección dejará inevitablemente fuera cuestiones de trascendencia jurídica y política indudable,<sup>44</sup> creemos que la comparación debe centrarse en los tres aspectos que examinaremos a continuación:

### 1. *La naturaleza del órgano encargado de la función estatal de organizar las elecciones*

Frente a los principios establecidos en la LOREG —que, según hemos visto con detenimiento, configura a las Juntas Electorales y a las Mesas, como los órganos de la administración electoral, y que conforma a las primeras como órganos de composición mayoritariamente judicial, cuyos miembros se eligen bien por insaculación, bien a propuesta conjunta de los partidos, y a las segundas como órganos cuyos miembros se eligen siempre por sorteo público entre los ciudadanos censados en la sección electoral correspondiente— el CFIPE mexicano atribuye la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones al Instituto Federal Electoral (IFE) (artículo 68).

El Instituto, organismo público autónomo, de carácter permanente (artículo 70, CFIPE) se organiza sobre la base de tres órganos centrales: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General (artículo 72, CFIPE). No entraremos en una explicación pormenorizada de la composición y de la forma de elección de cada uno de esos órganos,<sup>45</sup> pues a los efectos de lo que aquí perseguimos es suficiente con poner de relieve cómo esa composición y forma de elección configuran a los distintos órganos del Instituto, y sobre todo, a sus órganos colegiados (Consejo y Junta) como órganos de composición predominantemente “política” —frente al carácter predominantemente “profesional” que presentan las Juntas en España—, y con ello con independencia de que la forma de elección garantice la presencia equitativa de las distintas fuerzas y partidos en presencia: así, mientras en las Juntas sus miembros judiciales, siempre elegidos por insaculación, son mayoría sobre los miembros designados

43 Mientras la Ley Orgánica del Régimen Electoral General española consta de 227 artículos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales mexicano consta de 372.

44 Sirva de ejemplo el régimen jurídico establecido en el CFIPE para el registro definitivo y condicionado de partidos políticos (artículos 24 a 35), que difiere del régimen español en muchos aspectos, y ello hasta el punto de que la regulación de esta materia en nuestro país no se contiene en la LOREG sino en una ley específica, la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos. *Cfr.*, respecto de la regulación española de esta cuestión, Blanco Valdés, Roberto L., *Los partidos políticos*, cit., pp. 157 y ss.

45 *Cfr.*, CFIPE: artículos 74 (Consejo General), 85 (Junta General Ejecutiva) y 82.c) (Dirección General).

a propuesta de los partidos, en el caso del Consejo del IFE sus miembros —que adoptarán sus resoluciones también por mayoría de votos (artículo 79.1, CFIPE)— se integran por un consejero del Poder Ejecutivo —el secretario de Gobernación—, cuatro del Poder Legislativo, seis ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales (artículo 74.1, CFIPE). Además, el sistema verticalizado y jerarquizado con arreglo al cual se organiza el Instituto determinará que esa naturaleza predominantemente política del Consejo General se ponga de relieve, después, a la hora de proceder a la elección de los miembros de la Junta (artículo 82.c) y d), CFIPE) y al director general del Instituto (artículo 82.c), CFIPE).

## *2. La naturaleza del órgano de control de la administración electoral*

Atribuidas las funciones fundamentales de lo que en esta exposición hemos venido denominando administración electoral al Instituto Federal Electoral,<sup>46</sup> haremos ahora una breve mención al sistema de control previsto en el CFIPE respecto de la misma. En tal sentido, y como hemos visto, la legislación española atribuía ese control tanto a los propios órganos administrativos —a través de lo que calificamos como un control “interno” — como a órganos de naturaleza jurisdiccional, con la particularidad de que en este último caso esos órganos no eran otros que los propios órganos jurisdiccionales ordinarios, a los que la LOREG realizaba en cada caso la oportuna atribución de competencias. Frente a tal criterio, el CFIPE, siguiendo en este punto al expreso mandato constitucional,<sup>47</sup> determina la creación de un órgano de naturaleza especial, dirigido específicamente a las cuestiones de tipo electoral, el denominado Tribunal Federal Electoral, “órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal”, según determina claramente el CFIPE (artículo 264.1).

La importancia y significación del Tribunal Federal Electoral no puede, a nuestro juicio, ser desconocida, toda vez que se trata de un órgano cuyos miembros son seleccionados por órganos políticos: en efecto, el artículo 269 del CFIPE determina un sistema de elección en el que coparticipan el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y la Cámara de Diputados, y establece,

<sup>46</sup> Recordemos que el CFIPE dispone, en su artículo 167, que para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Federal Electoral, por conducto de la Dirección Ejecutiva competente se organizará y desarrollará el Servicio Profesional Electoral, cuyo régimen jurídico queda recogido en los artículos 167 a 172.

<sup>47</sup> El artículo 41 de la Constitución dispone, entre otros extremos, que “la ley establecerá un sistema de medios de impugnaciones de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral[...]”.

frente al criterio de inamovilidad característico del estatus de los magistrados profesionales, el principio de que los magistrados de las Salas Central y Regionales serán electos para ejercer sus funciones durante ocho años y podrán ser reelectos y que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos será el órgano encargado de proponer su eventual ratificación.

### *3. Los medios de control de la administración electoral*

Al igual que hemos tenido ocasión de analizar en el caso español, el sistema mexicano, que se contempla en el CFIPE,<sup>48</sup> presenta una doble vía —administrativa y jurisdiccional— para hacer frente a los actos y resoluciones de la administración electoral. En tal sentido, la norma mencionada distingue dos supuestos:

a) El primero se refiere al tiempo que transcurre entre dos procesos electorales, tiempo durante el cual los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas contarán con los recursos de revisión y apelación (artículo 294, CFIPE).

b) El segundo hace mención al tiempo que transcurre durante el proceso electoral, estableciéndose entonces los recursos de revisión, apelación, inconformidad y reconsideración (artículo 295, CFIPE).

Pero esa doble vía que puede seguir el sistema de impugnaciones legalmente establecido se pone de relieve con toda claridad al combinar las previsiones que acaban de citarse, con las de los artículos 299 y 300 del propio CFIPE, que determinan con precisión que en el primer supuesto citado más arriba (periodo que transcurre entre elecciones) será competente para conocer del recurso de revisión la junta ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnados, y del de apelación, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral; y que en el segundo supuesto referido (durante el periodo electoral) la competencia pertenece: para el recurso de revisión, al Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnados; para los de apelación e inconformidad a la Sala Central o Regional del Tribunal Federal Electoral que ejerza su jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca el órgano electoral responsable del acto o resolución impugnado; y, finalmente,

<sup>48</sup> *Cfr.*, sobre todo, el libro séptimo (“De las nulidades; del sistema de medios de impugnación y de las faltas y sanciones administrativas”, que agrupa los artículos 286 a 343).

el de reconsideración, a la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

A la postre, unos pocos hombres que deberán asumir la tremenda responsabilidad de garantizar la libertad y la igualdad de sus conciudadanos y la libre competencia entre los partidos que los representan en la batalla electoral. Unos hombres cuya importancia política, por ello, no debe considerarse más pequeña que la que asumieron, con motivo de otras batallas ciertamente mucho más dramáticas, aquellos a los que Winston Churchill se refería al decir que nunca tan pocos habían hecho tanto para beneficiar a tantos.