

Seminario iberoamericano sobre procesos constitucionales de protección de los derechos fundamentales, Cartagena de Indias, 2 a 5 de diciembre de 2013.

ELECCIONES Y DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL PROCESO ELECTORAL EN ESPAÑA

Juan Carlos Duque Villanueva

Secretario General Adjunto del Tribunal Constitucional de España

1. Introducción

En la legislación electoral española están actualmente previstos dos recursos de amparo en tutela de derechos fundamentales ante el Tribunal Constitucional que tienen por objeto dos concretos actos del procedimiento electoral. Se trata del recurso de amparo contra los acuerdos de las Juntas electorales sobre la proclamación de candidaturas y candidatos y del recurso de amparo contra los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de electos y de elección y proclamación de Presidentes de las corporaciones locales. Por lo tanto, a través de estos dos recursos de amparo el Tribunal Constitucional interviene en dos momentos relevantes del procedimiento electoral: en la determinación de las candidaturas o candidatos que pueden participar o no en los distintos procesos electorales y en la determinación de quienes pueden acceder o no como electos a los cargos públicos representativos. La impugnación de los demás actos del procedimiento electoral ante el Tribunal Constitucional por supuestas vulneraciones de derechos fundamentales se encauza a través del recurso de amparo ordinario regulado en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Mi intervención va a versar sobre esas dos específicas modalidades del recurso de amparo constitucional previstas en la legislación electoral española, en especial sobre

el recurso de amparo contra los acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos. Estas dos modalidades de recurso de amparo tienen un régimen que presenta características propias respecto al establecido con carácter general para el recurso de amparo en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

2. El recurso de amparo electoral contra la proclamación de candidaturas (art. 49 LOREG)

2.1. Regulación legal y normativa complementaria

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), siguiendo el modelo de la legislación electoral preconstitucional, ha optado por un control jurisdiccional de los acuerdos de las Juntas electorales sobre la proclamación de candidaturas y candidatos en los diversos procesos electorales y, además, ha instaurado una específica modalidad de recurso de amparo contra dichos acuerdos que se caracteriza porque su tramitación se inserta y cohonesta en el marco temporal del procedimiento electoral.

El art. 49.3 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que forma parte de su Título I, en el que se contienen las “Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo”, declara el carácter firme e inapelable de las resoluciones judiciales dictadas en los recursos contencioso-electorales contra los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de candidaturas y candidatos, “sin perjuicio - dice el precepto- del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional”. Por su parte, el apartado siguiente establece que “el amparo debe solicitarse en el plazo de dos días y el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los tres días siguientes”. Estas son las únicas previsiones que se contienen en la Ley Orgánica de

Régimen Electoral General en relación con el recurso de amparo contra los acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos. Previsiones que se limitan a una drástica reducción de los plazos tanto para la interposición como para la resolución del recurso.

En realidad la posibilidad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de candidaturas y candidatos no se instaura por vez primera en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Antes de las previsiones específicas de la Ley de Orgánica de Régimen Electoral General sobre el recurso de amparo electoral, los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de candidaturas y candidatos y las resoluciones judiciales recaídas en los procesos contenciosos-electorales podían recurrirse en amparo ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo ordinario regulado en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de modo que la interposición, tramitación y resolución del recurso de amparo se regían por las previsiones generales de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para este concreto proceso constitucional. La aplicación de este régimen general a dichos recursos de amparo generaba importantes inconvenientes para el desarrollo del proceso electoral, al resolverse con posterioridad a la celebración del acto de votación, a la vez que resultaba insatisfactorio para los recurrentes, al conferirse efectos meramente declarativos a la estimación, en su caso, de la demanda de amparo. A fin de evitar estos inconvenientes en el desarrollo del proceso electoral, así como de garantizar la efectividad del propio recurso de amparo, es por lo que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General crea una específica modalidad de recurso de amparo, que con la reducción de los plazos para su interposición y resolución se acompasa al desarrollo de las distintas fases del procedimiento electoral, de modo que el control constitucional de los acuerdos sobre proclamación de candidaturas y candidatos a través del recurso de amparo culmina antes de la votación. Más en concreto, sin

perjuicio de algún supuesto excepcional al que después me referiré, la tramitación del recurso de amparo termina antes del inicio de la campaña electoral, quedando entonces definitivamente determinados las candidaturas y candidatos que participan en el proceso electoral.

La escueta regulación que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General efectúa del recurso de amparo contra los acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos ha sido suplida por Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2000. Este Acuerdo dispone con carácter general que la interposición y ordenación de los recursos de amparo electorales se regirán por las normas que en él se contienen y “[e]n lo que resulte aplicable, se estará a lo prevenido, con carácter general” en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En concreto se regulan en dicho Acuerdo los requisitos formales de la demanda de amparo y de postulación; el *dies a quo* del cómputo del plazo de interposición del recurso y los órganos jurisdiccionales ante los que puede presentarse; se establece un plazo de dos días para que puedan personarse en el proceso de amparo y formular alegaciones quienes, a excepción del demandante de amparo, hubieran sido parte en el proceso contencioso-electoral, así como un plazo de un día para que el Ministerio Fiscal pueda formular alegaciones; se prevé que el Tribunal Constitucional resuelva el recurso en el plazo de tres días, una vez deducidas las alegaciones de las partes; y, en fin, se dispone que los plazos se computarán por días naturales.

Así pues, el marco normativo que regula el recurso de amparo electoral contra los acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos está constituido por las previsiones del art. 49. 3 y 4 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, el Acuerdo del Pleno del Tribunal de 20 de enero de 2000 y, en última instancia, por lo prevenido con carácter general por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en lo que resulte aplicable a la referida modalidad del recurso de amparo. El primer dato

que destaca en el examen de este marco normativo es que el Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2000 amplía de manera cuanto menos cuestionable el plazo de tramitación del recurso de amparo inicialmente previsto en el art. 49.4 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. En efecto, frente al plazo de cinco días que resulta del citado precepto para la interposición y resolución del recurso, el Acuerdo de 20 de enero de 2000 establece dos nuevos plazos que amplían en tres días ese inicial plazo de cinco días legalmente establecido: de un lado, el plazo máximo de un día para que el órgano judicial ante el que se ha podido presentar el recurso de amparo lo remita al Tribunal Constitucional; y, de otro, el plazo de dos días dentro del cual pueden personarse en el proceso de amparo y formular alegaciones quienes hubieran sido parte, a excepción del demandante de amparo, en el recurso contencioso-electoral, que, a su vez, se solapa con el plazo de un día que se confiere al Ministerio Fiscal para formular alegaciones. Ciertamente la previsión de ambos plazos encuentra una razonable justificación en el intento de extremar las facultades de defensa de las partes, permitiéndole al recurrente, en el primer caso, la presentación de la demanda de amparo en la sede del mismo órgano judicial que ha conocido del proceso contencioso-electoral, en vez que tener que acudir a la sede del Tribunal Constitucional; y, en el otro, garantizando la personación y formulación de alegaciones en el proceso de amparo en defensa de sus derechos e intereses a quienes hubiesen sido parte en el proceso judicial previo y también al Ministerio Fiscal. Sin embargo, no es menos cierto, pese a la finalidad a la que obedecen ambos plazos, que al extenderse la tramitación y resolución del recurso de amparo podría postergarse, al menos en teoría, el objetivo perseguido por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de acompasar la tramitación del recurso de amparo con el desarrollo temporal del proceso electoral, de manera que concluya antes del inicio de la campaña electoral.

La inserción que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General ha llevado a cabo de la tramitación del recurso de amparo contra los acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos en el transcurso del proceso electoral, mediante una drástica reducción de los plazos de interposición y resolución frente a los del recurso de amparo ordinario, aporta en principio como indudable beneficio dotar de estabilidad dentro del proceso electoral a la importante fase de proclamación de candidaturas y candidatos, en la que quedan determinados los actores de la contienda electoral que pretenden captar el sufragio de los ciudadanos, despejando con ello toda posible incertidumbre y provisionalidad sobre los posteriores actos electorales que pudieran derivarse de problemas originados en aquella fase, a la vez que dota de efectividad al recurso de amparo contra dichos acuerdos, al permitir que los efectos de su estimación y el restablecimiento del recurrente en los derechos fundamentales y libertades públicas vulnerados no sean meramente declarativos con el fin de preservar en lo posible la estabilidad del procedimiento electoral.

Sin embargo, la brevedad y perentoriedad de los plazos de tramitación del recurso, aún con la ampliación que dispone el Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2000 al que antes me he referido, no han dejado de plantear dudas sobre si pueden suponer, bien con carácter general, bien en algunas ocasiones en relación con un supuesto o con un tema en concreto, un sacrificio de las facultades de defensa de las partes inadmisibles por desproporcionado e incluso si pueden generar al propio Tribunal Constitucional dificultades más allá de las que pudieran considerarse razonables para el adecuado enjuiciamiento de los recursos de amparo que se promuevan.

2.2. Naturaleza y objeto

La previsión legal del recurso de amparo electoral contra los acuerdos de proclamación de candidaturas y de candidatos no ha alterado su naturaleza de recurso de amparo. Se trata, por lo tanto, de un recurso que existe sólo para garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas protegidos por el recurso de amparo frente a actos de los poderes públicos que han podido lesionarlos. Tampoco se ha visto alterada, por razón de sus peculiaridades, su naturaleza de recurso subsidiario, lo que exige el previo planteamiento de la vulneración constitucional que se pretende deducir con ocasión del recurso de amparo en el proceso contencioso-electoral, salvo en el caso de que esa vulneración constitucional sea imputable de manera directa e inmediata a la resolución jurisdiccional dictada en el proceso contencioso-electoral. De modo que con carácter general, salvo con la excepción que acaba de apuntarse, ante el Juez de lo Contencioso-Administrativo ha de suscitarse la queja que pretende plantearse ante el Tribunal Constitucional en el recurso de amparo.

Las resoluciones objeto de impugnación son normalmente los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de candidaturas y candidatos, en tanto que la Sentencia recaída en el recurso contencioso-electoral viene a satisfacer, en la mayoría de los supuestos, el requisito de agotar la vía judicial previa y sólo es recurrida en la medida en que viene a confirmar el acto de la Administración electoral de proclamación de candidaturas y candidatos. Ello no excluye la posibilidad de que en algunas ocasiones se impugne directamente la Sentencia dictada en el proceso contencioso-electoral si vulnera en el curso de este proceso algún derecho fundamental o si de modo inmediato le es imputable a la Sentencia la lesión de los derechos fundamentales concernidos por los actos de proclamación de candidaturas y candidatos.

El derecho fundamental normalmente afectado es el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad -derecho de sufragio pasivo- proclamado en el art. 23.2 CE y susceptible de protección a través del recurso de amparo. Sin embargo, con ser éste el derecho normalmente afectado, ya que la función primaria que cumple este proceso de amparo consiste en garantizar los derechos fundamentales comprometidos en la contienda electoral, pueden invocarse en el recurso de amparo electoral supuestas lesiones referidas a otros derechos y libertades susceptibles de protección a través del proceso constitucional de amparo, en concreto, por citar exclusivamente las más frecuentes, del derecho a la tutela judicial efectiva o de las diversas garantías y facetas del derecho a un proceso justo, cuya lesión hubiera podido producirse en la tramitación del recurso contencioso-electoral. E incluso en ocasiones la lesión del principio de igualdad en la aplicación jurisdiccional de la ley.

El Tribunal ha insistido en la preclusividad de esta modalidad de recurso de amparo, lo que implica que quien quiera impugnar la proclamación de candidaturas y candidatos que adolezcan de alguna irregularidad ha de utilizar el procedimiento específico que para ello se ha dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. De modo que la inactividad en el momento legalmente previsto supone un indudable aquietamiento al acto de proclamación de candidaturas y candidatos. La única excepción a esta nota de preclusividad la constituye la proclamación como electo de un candidato incurso en una causa de inelegibilidad no advertida en el momento de proclamación de la candidatura.

2.3. Presupuestos, requisitos procesales y tramitación

2.3.1. Legitimación, postulación y defensa

Con carácter general están legitimados para interponer el recurso, de conformidad con lo dispuesto en el art. 49 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General los candidatos excluidos y los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada. Por lo tanto carecen de legitimación los candidatos proclamados. Además de esta regla general, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General amplía los sujetos legitimados para un supuesto muy especial y al que tendré ocasión de referirme más adelante. Este supuesto es el de la proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por partidos políticos, federaciones, coaliciones de partidos o agrupaciones electorales que vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido. En este caso, la Ley de Régimen Electoral General confiere también legitimación a quienes están legitimados para solicitar la declaración de ilegalidad de un partido político, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de partidos políticos, esto es, el Gobierno y el Ministerio Fiscal. Al margen del criterio de oportunidad que puede merecer la ampliación de la legitimación en este último supuesto, ningún sujeto que pudiera resultar afectado en sus derechos e intereses por los acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos queda excluido del ámbito de los sujetos legitimados para interponer el recurso.

En recurso está sometido a las exigencias de postulación procesal y defensa de los recursos de amparo ordinario, de modo que los legitimados para interponerlo han de comparecer representados por Procurador de Madrid y bajo la dirección de Letrado, sin otra excepción que la de las personas que tengan el título de licenciados en derecho que pueden comparecer por sí mismas.

2.3.2. Plazo, lugar de presentación y requisitos de la demanda

El plazo para la interposición del recurso es de dos días, cuyo cómputo por días naturales se inicia a partir de la notificación de la resolución judicial recaída en el proceso contencioso-electoral. La demanda de amparo puede presentarse además de en el Registro General del Tribunal Constitucional, en la sede del órgano judicial que hubiese conocido del recurso contencioso-electoral que antecede al recurso de amparo, que debe remitirla al Tribunal Constitucional. No obstante las previsiones legales en cuanto al lugar de presentación de la demanda, el Tribunal Constitucional, de conformidad con la interpretación flexible que postula de los requisitos de esta modalidad de recurso de amparo, no ha formulado objeción alguna a la presentación de la demanda, además de en su sede y en la del órgano judicial que ha conocido del recurso contencioso-electoral, en el Juzgado de Guardia de Madrid e incluso en el Juzgado de Guardia de la localidad en la que tiene su sede el órgano jurisdiccional cuya resolución ha agotado la vía judicial previa.

La demanda, en fin, ha de cumplir los requisitos que con carácter general para el recurso de amparo constitucional establece el artículo 49 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Entre ellos, y tras la nueva regulación del recurso de amparo llevada a cabo por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, el recurrente ha de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso. Este requisito, de carácter insubsanable, es algo distinto a razonar la existencia de la vulneración de un derecho fundamental, vulneración que es presupuesto inexcusable de cualquier demanda de amparo. Es decir, el demandante de amparo ha de justificar expresamente que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón

de su especial trascendencia constitucional en cualquiera de los tres ámbitos señalados en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, esto es: por su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. Así pues, con la vigente regulación del recurso de amparo, lo que también es aplicable al recurso de amparo electoral, para su admisión a trámite no es suficiente la mera lesión de un derecho fundamental o libertad pública del recurrente tutelable en amparo, sino que además es indispensable que el recurso tenga especial trascendencia constitucional. Si el recurrente no justifica la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo electoral, la demanda no es admitida a trámite.

Aunque el recurrente ha de justificar expresamente este requisito, es al Tribunal Constitucional al que le corresponde apreciar en cada caso la existencia o inexistencia de esa especial trascendencia constitucional, esto es, cuando el contenido del recurso justifica una decisión de fondo por parte del Tribunal Constitucional atendiendo a los tres criterios que se enuncian en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: a su importancia para la interpretación de la constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. En la apreciación de este requisito el Tribunal Constitucional goza de un amplio margen decisorio, si bien ha identificado como uno de los casos en los que el recurso de amparo justifica una decisión de fondo en razón de su especial trascendencia constitucional cuando el asunto suscitado tengan unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios. En la práctica, el Tribunal viene apreciando la existencia de esa especial trascendencia constitucional en los supuestos en que se constata bien una incorrecta proclamación de candidaturas y candidatos, bien una indebida denegación de la proclamación de

los mismos (AATC 188/2008, de 21 de julio; 289/2008, de 22 de septiembre; STC 155/2009, de 25 de junio).

De otra parte, las exigencias del principio de subsidiariedad del proceso constitucional de amparo, que rige sin excepciones en la modalidad específica de recurso de amparo electoral contra los acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos, obliga a los demandantes a agotar la vía judicial previa antes de su interposición, así como a defender ante ella, si se quiere hacer viable la ulterior acción de amparo ante el Tribunal Constitucional, los derechos fundamentales que se estimen menoscabados. La vía judicial previa es la contenciosa-administrativa, correspondiendo el conocimiento de los recursos contenciosos electorales a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, salvo en el supuesto ya antes referido de candidaturas presentadas por partidos políticos, federaciones, coaliciones de partidos o agrupaciones electorales que pretendan continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto y suspendido en el que el órgano competente para conocer del recurso contencioso-electoral es una Sala Especial del Tribunal Supremo, la denominada Sala del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, formada por el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas.

2.3.3. Tramitación y resolución

Presentada o, en su caso, recibida la demanda de amparo en el Tribunal Constitucional, el Acuerdo del Pleno de 20 de enero de 2000 prevé que se dé traslado de la demanda a las partes que hayan intervenido en el recurso contencioso electoral para que en el plazo de dos días puedan personarse ante el Tribunal y alegar

en defensa de sus derechos e intereses, y también que se dé traslado al Ministerio Fiscal para que en el plazo de un día formule las alegaciones que estime pertinentes.

Sin embargo en la práctica estos trámites de personación y alegaciones a quienes hubieran sido parte en el proceso judicial previo y de alegaciones al Ministerio Fiscal sólo se abren si la demanda va a ser resuelta mediante Sentencia, no en el supuesto en que sea inadmitida por providencia o por auto en aplicación de cualesquiera de las causas de inadmisión previstas con carácter general para el recurso de amparo.

La finalidad de estos trámites para la personación y formulación de alegaciones es la de garantizar y extremar en lo posible, dentro de la brevedad y perentoriedad de los plazos del recurso de amparo electoral, las facultades de defensa de quienes hubieran sido parte en el contencioso-electoral, mediante la posibilidad de personarse y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente en defensa de sus derechos e intereses. Con el trámite de alegaciones al Ministerio Fiscal, se dispone la intervención de quien en el proceso de amparo asume con carácter general la defensa de la legalidad, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley.

Aunque la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permite que éste, de oficio o a instancia de parte, pueda acordar la práctica de prueba cuando lo estime necesario, lo cierto es que, en razón de la perentoriedad del proceso electoral, el Tribunal Constitucional suele denegar la solicitud de recibimiento a prueba, admitiendo, sin embargo que las partes personadas en el proceso aporten con sus escritos de demanda y de alegaciones la prueba que estimen pertinente en apoyo de sus pretensiones.

Concluida la fase de alegaciones, el Tribunal Constitucional dispone de tres días para resolver el recurso de amparo. Plazo que en ocasiones, a fin de resolver el recurso antes del inicio de la campaña electoral, puede llegar a reducirse a poco más de un día.

La resolución por Sentencia de las demandas de amparo antes del inicio de la campaña electoral ha requerido que el Tribunal, a fin de respetar los plazos del procedimiento electoral, estableciese reglas específicas en la tramitación del recurso de amparo electoral, que suponen una excepción a las reglas generales del proceso de amparo constitucional. Así, por ejemplo, se acuerda de oficio, sin oír a las partes, la resolución en una única Sentencia de todos los recursos que tengan por objeto la impugnación de las mismas resoluciones administrativas o judiciales. También es la Sala que conoce del recurso de amparo electoral, y no el Pleno del Tribunal como se dispone en su Ley Orgánica, quien resuelve las recusaciones que se puedan plantear contra los Magistrados del Tribunal. Igualmente, en razón de la perentoriedad del recurso de amparo electoral, no es absolutamente necesario que la Sala que conozca de un recurso de amparo eleve al Pleno del Tribunal un posible cambio de doctrina constitucional, que puede acordar la propia Sala.

Finalmente, ha de señalarse que en los recursos de amparo electorales en los que además de impugnarse las resoluciones de la Administración electoral sobre proclamación de candidaturas y candidatos se impugnen las Sentencias recaídas en los recursos contencioso-electorales por vulneración de garantías procesales, la Sentencia que resuelve el recurso de amparo, si aprecia la lesión de estas garantías procesales no determina normalmente la anulación de la Sentencia judicial y la retroacción de actuaciones para que se dicte una nueva respetuosa con las garantías procesales lesionadas, sino que, por razón de la perentoriedad de los plazos del proceso electoral, el Tribunal Constitucional procede a enjuiciar, siempre que tengan

suficiente conocimiento de los hechos, si la decisión de exclusión o proclamación de una candidatura o candidato vulnera el derecho de sufragio pasivo del demandante de amparo.

2.4. Cuestiones planteadas

2.4.1. La relativa sencillez de las cuestiones comúnmente planteadas

En cuanto a la índole y dificultad de las cuestiones planteadas en los recursos de amparo contra la proclamación de candidaturas y candidatos, la lectura de las Sentencias, dejando al margen el supuesto de las candidaturas presentadas por partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos y agrupaciones electorales que vienen a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido (art. 44.4 LOREG), permite constatar que las cuestiones que se plantean son por lo común de una relativa sencillez. Sencillez que está en consonancia con la sencillez de los requisitos establecidos en la legislación electoral para la presentación de candidaturas en los distintos procesos electorales. En razón de la sencillez de las cuestiones planteadas puede afirmarse que la brevedad y perentoriedad de los plazos de este proceso de amparo ni obstaculizan de manera desproporcionada e injustificada el derecho de defensa de las partes, ni generan al Tribunal Constitucional especiales dificultades para su resolución dentro del plazo legalmente previsto.

Las cuestiones que hasta ahora se han suscitado han sido de una triple índole: el cumplimiento de los presupuestos y requisitos procesales del propio recurso de amparo electoral; la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva o de alguna de las garantías del derecho a un proceso justo durante la tramitación del proceso

contencioso-electoral; y, en fin, la lesión del derecho de sufragio pasivo como consecuencia de la proclamación o exclusión de las candidaturas y candidatos por incumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para su presentación o por una interpretación de estos requisitos contraria al derecho de sufragio. Las Sentencias dictadas han elaborado una consolidada doctrina constitucional sobre la naturaleza, los presupuestos y requisitos del recurso de amparo contra la proclamación de candidaturas y candidatos, sobre los principios que han de informar la actuación de la Administración electoral y los propios actores electorales en esta fase del procedimiento electoral, sobre las garantías del proceso contencioso-electoral y, en fin, sobre el derecho de sufragio y los requisitos establecidos para la presentación de candidaturas.

Prácticamente sobre todos los presupuestos y requisitos procesales del recurso de amparo electoral se ha pronunciado el Tribunal Constitucional: la necesidad de que la demanda de amparo se deduzca en defensa de derechos y libertades susceptibles del recurso de amparo; la legitimación para interponer el recurso; el agotamiento de la vía judicial previa; la invocación del derecho fundamental vulnerado en el proceso contencioso-electoral que precede al recurso de amparo electoral; los documentos que han de acompañar a la demanda; o, en fin, la preclusividad del recurso de amparo contra la proclamación de candidaturas y candidatos.

En relación con las garantías procesales del recurso contencioso-electoral se han planteado, entre otros temas, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por no haber sido llamada al proceso la candidatura cuya proclamación ha sido impugnada; incurrir la Sentencia dictada en el contencioso-electoral en incongruencia omisiva o en falta de motivación; la lesión del derecho a la prueba o a un proceso con todas las garantías.

Por lo que respecta a las cuestiones concernientes al derecho del sufragio pasivo en relación con los requisitos establecidos para la presentación de candidaturas y candidatos, la jurisprudencia constitucional parte de la premisa de que han de ser proclamados aquellos candidatos y candidaturas que cumplan los requisitos legalmente establecidos, insistiendo en esta fase del procedimiento electoral en la obligación de los órganos de la Administración electoral, de los órganos judiciales del contencioso-electoral y de los actores del proceso electoral de actuar con la debida diligencia.

Algunos de los temas suscitados se han reiterado con ocasión de diversos procesos electorales. Así ocurre con el deber de las Juntas electorales de velar de oficio por la regularidad de las candidaturas presentadas y por advertir en su caso a los representantes de las candidaturas de las irregularidades, errores y defectos en los que éstas pudieran incurrir, permitiéndoles su subsanación en el plazo previsto cuando resulten subsanables. Esta posibilidad de subsanación ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en relación, por ejemplo, con la presentación de listas incompletas; la exigencia paritaria de hombres y mujeres en las candidaturas; o con la presentación de dos candidaturas por una misma formación política. Sin embargo el Tribunal Constitucional no ha considerado subsanable la presentación extemporánea de una candidatura o la denominación indebida de una agrupación de electores.

Tanto el lugar, el plazo como la forma de presentación de las candidaturas han sido otras cuestiones planteadas ante el Tribunal Constitucional, insistiendo éste, en cuanto al lugar y plazo de presentación de las candidaturas, en la necesidad de estar a las claras e inequívocas previsiones de la legislación electoral.

La prohibición legal de utilizar en las candidaturas las denominaciones, siglas y símbolos que induzcan o puedan inducir a confusión con las pertenecientes o

utilizadas tradicionalmente por otros partidos legalmente constituidos se encuentra en estrecha relación con los derechos de sufragio y ha sido un tema abordado con cierta frecuencia por el Tribunal Constitucional, respecto al que ha elaborado una consolidada doctrina que ha convertido en prácticamente inexistentes las controversias en esta materia, que, por el contrario, proliferaron en otros momentos. Entre los pronunciamientos más relevantes en este punto cabe resaltar la necesaria identidad que ha de existir entre la denominación del partido político y la de la candidatura que éste propone al electorado; la preferencia de la denominación y símbolos de los partidos políticos a los de las coaliciones y agrupaciones de electores; la necesidad de comprobar los elementos de la identidad de las candidaturas en su globalidad, al objeto de apreciar o no los supuestos de confusión entre sus denominaciones, símbolos y siglas.

Otros temas que han merecido también la atención del Tribunal Constitucional, aunque en menor número de ocasiones que los reseñados hasta ahora, han sido el requisito de tener la condición política autonómica, esto es, la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma para poder ser candidato a las elecciones al parlamento de la Comunidad Autónoma; los requisitos relativos al plazo, número y autenticación de las firmas para la presentación de candidaturas por agrupaciones de electores; la prohibición de que los partidos políticos que integran una coalición electoral presenten candidaturas propias en los distritos electorales en los que las presenta la coalición; la inclusión en las candidaturas presentadas por coaliciones electorales de las siglas de los partidos políticos a los que pertenecen los candidatos; la rectificación de candidaturas; la utilización de una lengua no cooficial en la presentación de candidaturas; o, en fin, la exigencia de paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas.

2.4.2. Como excepción, la doctrina constitucional en relación en el art. 44.4 LOREG

En contraste con la relativa sencillez de las cuestiones de fondo planteadas por lo común en los recursos de amparo electorales contra la proclamación de candidaturas y candidatos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos introdujo en la legislación electoral una causa de exclusión de candidaturas que ha planteado al Tribunal Constitucional notables dificultades operativas y no pocos problemas, entre ellos, colisiones con el Tribunal Supremo.

Esta causa de exclusión de candidaturas, prevista inicialmente para las agrupaciones electorales, pero extendida recientemente por la Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, a partido políticos, federaciones y colaciones de partidos, consiste en prohibir la presentación de candidaturas electorales a los partidos políticos, las federaciones o coaliciones de partidos y a las agrupaciones de electores que de hecho vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido. Con esta prohibición se pretende evitar la defraudación de la Sentencia de ilegalización del Tribunal Supremo, de 27 de marzo de 2003, de los partidos político Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna al haberse judicialmente acreditado que eran instrumentos y estaban al servicio de la estrategia de la organización terrorista ETA, es decir, que estos partidos judicialmente declarados ilegales y disueltos se sirviesen de agrupaciones de electores o de otros partidos para concurrir a los distintos procesos electorales.

La primera vez que se aplicó esta causa de exclusión de candidaturas electorales fue con ocasión de las elecciones locales del año 2003. Un total de 377 candidaturas de agrupaciones electorales constituidas en el País Vasco y Navarra fueron excluidas de dichos comicios tras haber sido impugnadas por el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado ante el Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo en aplicación de esa nueva causa de exclusión de candidaturas entendió que todas ellas formaban parte de una trama organizada por el grupo terrorista ETA y por el disuelto

partido político Batasuna con el fin de eludir las consecuencias de la Sentencia de disolución de este partido político. Presentados recursos de amparo electoral por cada una de las agrupaciones electorales cuyas candidaturas habían sido excluidas de los comicios, el Tribunal Constitucional resolvió los recursos planteados en la STC 85/2003, de 8 de mayo, y lo hizo en el plazo de tres días.

Varias fueron las cuestiones debatidas en el proceso. En primer lugar la constitucionalidad de esta causa de exclusión de candidaturas por poder afectar al derecho de sufragio pasivo. La Sentencia descarta su inconstitucionalidad, pero precisa que “los efectos de la disolución judicial de un partido político se agotan en [...] el cese inmediato de la actividad como tal y en la apertura de un proceso de liquidación de su patrimonio”. Sin embargo, con la disolución no se perjudican los derechos individuales de sus dirigentes y afiliados, cuyas conductas no han sido objeto de enjuiciamiento en el proceso de disolución más que a los fines de aquilatar la trayectoria del partido. Dicho de otra forma, la disolución de un partido político no comporta la privación del derecho de sufragio, activo o pasivo, de quienes fueron sus promotores, dirigentes o afiliados. Semejante consecuencia sólo puede traer causa de un procedimiento judicial específicamente centrado en la conducta o circunstancias de esas personas físicas.

Se cuestiona también desde del punto de vista de las garantías procesales, en concreto desde la perspectiva del derecho de defensa de las agrupaciones electorales y sus candidatos, la adecuación del recurso contencioso-electoral, caracterizado por las notas de celeridad, perentoriedad, preclusión de plazos y concentración de las fases de alegaciones y prueba, para debatir y decidir cuestión tan compleja como la apreciación de si con las candidaturas presentadas por algunos partidos políticos o agrupaciones electorales se pretende suceder o continuar la actividad de partidos políticos judicialmente ilegalizados y disueltos. El posible déficit que pudiera plantear

el recurso contencioso-electoral se salva mediante la redefinición por el propio Tribunal Constitucional de los límites del recurso de amparo electoral, al objeto de permitir la subsanación de las deficiencias que eventualmente pudieran sufrirse en el proceso contencioso-electoral. Así en estos casos se permite en el recurso de amparo electoral la oportunidad de formular nuevas alegaciones, aportar elementos probatorios con la demanda que no se hubieran podido aportar al contencioso-electoral, conociendo plenamente el Tribunal Constitucional de las cuestiones planteadas en el contencioso-electoral.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha hecho una llamada explícita al legislador para que introduzca las reformas necesarias, aunque hasta el momento carente de éxito, advirtiendo de la dificultad de insertar un supuesto tan complejo en el proceso contencioso-electoral como el de dilucidar si la candidatura o candidaturas presentadas por uno o varios partidos o agrupaciones electorales vienen a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido. Para el Tribunal “sería deseable un especial esfuerzo por parte del legislador en orden a lograr un mejor acomodo procesal para este tipo de supuestos”. El proceso contencioso-electoral junto con el recurso de amparo electoral, con los límites en este caso redefinidos por el Tribunal Constitucional, parecen hoy remedios jurisdiccionales razonablemente capaces de proveer a la defensa de los derechos en juego, como ha confirmado en este punto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al inadmitir en este punto sendos recursos presentados por agrupaciones electorales a las que se les impidió concurrir a los comicios locales del año 2003 y a la elecciones al Parlamento Europeo del año 2004.

Finalmente, el Tribunal Constitucional verifica en la Sentencia la razonabilidad de la decisión judicial de excluir a las candidaturas. En esta primera Sentencia, el Tribunal Constitucional llegó a la conclusión de que habían quedado

acreditadas de manera razonable y suficiente tanto la trama defraudatoria de los partidos políticos ilegalizados de recurrir a las agrupaciones de electores para concurrir a las elecciones, como la participación de cada una de las agrupaciones electorales en esa trama defraudatoria. No obstante, el Tribunal Constitucional corrigió alguno de los criterios utilizados por el Tribunal Supremo -así, por ejemplo, no consideró suficiente la presencia de un solo candidato vinculado a los partidos ilegalizados, requiriendo, por el contrario, la concurrencia acumulativa de un porcentaje significativo de candidatos vinculados a los partidos ilegalizados, que ocupasen además puestos relevantes en la candidatura- lo que se tradujo en el otorgamiento del amparo a una veintena de agrupaciones electorales.

Esta causa de exclusión de candidaturas electorales se ha aplicado también en los comicios locales parciales celebrados en Navarra en octubre de 2003. En esta ocasión, el Tribunal Constitucional (STC 176/2003, de 10 de octubre) revocó la decisión del Tribunal Supremo de excluir una candidatura presentada por una agrupación electoral y constituida por un único candidato, al considerar que no era indicio suficiente para estimar acreditada la continuidad o sucesión de los partidos políticos ilegalizados la presencia del único candidato de la agrupación en una lista electoral excluida en elecciones anteriores.

También se aplicó esta causa de exclusión de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004, en las elecciones locales de 2007 y en las elecciones al Parlamento Vasco de 2005 y 2009. En cada una de estas ocasiones el Tribunal Constitucional confirmó el criterio del Tribunal Supremo de que las candidaturas presentadas pretendían continuar o suceder la actividad de los partidos políticos ilegalizados. No obstante, el Tribunal Constitucional calificó como inaceptables alguno de los indicios tenidos en cuenta por el Tribunal Supremo, lo que fue óbice

para confirmar sus decisiones (SSTC 99/2004, de 27 de mayo; 68/2005, de 31 de marzo; 110 y 112/2007, de 10 de mayo; 43 y 44/2009, de 12 de febrero).

Sin embargo, en las tres últimas ocasiones en las que se aplicó esta causa de exclusión de candidaturas, en las elecciones al Parlamento Europeo de 2009 y en las elecciones locales de 2011, el Tribunal Constitucional discrepó del criterio mantenido por el Tribunal Supremo y anuló sus decisiones al considerar a las candidaturas presentadas por determinadas coaliciones de partidos o agrupaciones de electores continuadoras o sucesoras de la actividad de los partidos políticos ilegalizados (SSTC 126/2009, de 21 de mayo; 61 y 62/2011, de 5 de mayo). En dos de las Sentencias dictadas, una de ellas por el Pleno del Tribunal Constitucional, ante el empate que se había producido en la Sala, el Tribunal estimó que ninguno de los elementos objetivos y subjetivos tomados en consideración por el Tribunal Supremo acreditaban en términos constitucionalmente exigibles la idea de que la candidatura de la coalición recurrente hubiera sido instrumentalizada por la organización terrorista ETA o por uno de los partidos ilegalizados. A juicio del Tribunal Constitucional la insuficiente entidad probatoria de los indicios manejados por el Tribunal Supremo no podía justificar por desproporcionado el sacrificio del derecho de participación política, valorando también el rechazo por la coalición y por los candidatos al uso de la violencia para conseguir objetivos políticos.

En la otra Sentencia, en la que se otorgó el amparo a la única agrupación electoral recurrente, el Tribunal Constitucional estimó que el Tribunal Supremo tenía que haber desestimado todas las demandas presentadas por el Ministerio Fiscal y por el Abogado del Estado, al haber llegado a la conclusión de que no se había acreditado la existencia de una trama defraudatoria que pretendiese rehabilitar la actividad de los partidos ilegalizados a través de las agrupaciones cuyas candidaturas habían sido excluidas. Para el Tribunal Constitucional, no acreditadas esa estrategia

defraudatoria, no tenía que haberse llevado a cabo, como hizo el Tribunal Supremo, un pormenorizado escrutinio sobre la historia política y judicial de los candidatos que integraban las candidaturas, pues ello supone una limitación *ad personam* e inconstitucional del derecho de participación política.

3. Recurso de amparo electoral contra la proclamación de electos (art. 114 LOREG)

El recurso de amparo contra los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de las Corporaciones locales no estaba previsto en la redacción original de la ley electoral del año 1985. En su redacción original, la ley electoral sólo contemplaba el recurso de amparo contra los acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos. De modo que los recursos de amparo promovidos contra los Acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de electos quedaban sometidos al régimen general del recurso de amparo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Como consecuencia de los problemas generados por las impugnaciones de los resultados electorales en las elecciones generales del año 1989, que dieron lugar a diversas sentencias del Tribunal Constitucional, alguna de las cuáles ordenó la repetición de las elecciones en algunas Mesas electorales, se modificó la Ley electoral en el año 1991 (Ley Orgánica 8/1991) y se creó esta específica modalidad de recurso de amparo contra los acuerdos de proclamación de electos y de elección y proclamación de presidentes de las corporaciones locales. Se señalaba en la exposición de motivos de la ley que el recurso se creó “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”.

Pueden ser objeto del recurso de amparo, al igual que del proceso contencioso-electoral que le precede, los acuerdos de las Juntas electorales que proclaman los candidatos que han resultado elegidos tras el escrutinio del correspondiente proceso electoral, y los acuerdos de las Juntas electorales sobre elección y proclamación de las corporaciones locales: esto es, los alcaldes, presidentes de las diputaciones provinciales y de otras corporaciones locales.

Están legitimados para la interposición del recurso los candidatos proclamados o no proclamados electos; los representantes de las candidaturas que han concurrido a las elecciones en la circunscripción electoral; y los partidos políticos, asociaciones, federaciones y coaliciones de partidos políticos que hayan presentado candidaturas en la circunscripción.

Lo dicho para el recurso de amparo contra la proclamación de candidaturas y candidatos en cuanto a su naturaleza del recurso de amparo vale para esta modalidad de recurso de amparo. Así pues, las personas legitimadas para interponer el recurso han de comparecer representadas por procurador y asistidas por letrados, con la única excepción de las personas licenciadas en derecho que pueden comparecer por sí mismas. Es asimismo necesario el previo agotamiento de la vía judicial antes de interponer el recurso de amparo y que se invoque en la vía judicial el derecho fundamental que se pretende hacer valer ante el Tribunal Constitucional con ocasión del recurso de amparo. La vía judicial previa es la jurisdicción contencioso-administrativa y el conocimiento de los recursos contencioso-electorales corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo cuando los recursos tengan por objeto elecciones generales o al Parlamento europeo y las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas cuando se trate de elecciones autonómicas y locales.

El plazo para la tramitación e interposición del recurso es más amplio que el establecido para el recurso de amparo contra la proclamación de candidaturas y de candidatos. El plazo de interposición del recurso es de tres días y el Tribunal tiene un plazo de quince días para la resolución del recurso. Estas previsiones de la legislación electoral han sido completadas por el Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional que establece un plazo de tres días para que puedan personarse en el recurso de amparo y formular alegaciones quienes han sido parte en el proceso contencioso-electoral y otro de cinco días para que el Ministerio Fiscal pueda formular alegaciones. Tras esta fase de alegaciones el Tribunal debe de dictar sentencia en el plazo de diez días.

Las cuestiones de fondo planteadas en el recurso versan como es lógico sobre la validez de la elección: errores en la suma de los votos; declaración de nulidad o validez de los votos y su consiguiente repercusión en el resultado electoral. En todo caso se requiere para la admisión a trámite del recurso de amparo que las irregularidades denunciadas en la elección afecten al resultado de la elección, alterándolo.