

# SOBRE LA PRESENTACIÓN Y PROCLAMACIÓN DE CANDIDATURAS

Por ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA  
e ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: UNA FASE ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL.—II. LOS SUJETOS LEGITIMADOS PARA LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS: a) *Partidos políticos y federaciones de partidos*. b) *Coaliciones electorales*. c) *Agrupaciones de electores*.—III. REQUISITOS FORMALES PARA LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS: a) *El lugar en el que deben presentarse las candidaturas*. b) *El plazo para la presentación de candidaturas*. c) *La forma en que las candidaturas deberán ser presentadas*.—IV. ESPECIAL REFERENCIA A LAS CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD DE LOS CANDIDATOS.—V. LA PROCLAMACIÓN DE LAS CANDIDATURAS PRESENTADAS. UNA APROXIMACIÓN AL CONTROL JURISDICCIONAL.

### I. INTRODUCCIÓN: UNA FASE ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

1. Partiendo de la definición que de procedimiento electoral nos da G. de Fina (1), como el *complejo conjunto de actos que desembocan en la constitución de un órgano representativo*, y que se desarrolla a través de una serie de fases, estrictamente normadas y ordenadas con la única finalidad de *garantizar la pureza del sufragio*, la de *presentación de candidaturas* no es sino una de estas fases, en sí misma, la que en sentido estricto inicia dicho procedimiento (2), precisamente la que acontece inmediatamente después de la convocatoria de las elecciones, y su fase esencial por cuanto a partir del mismo se determinan las opciones diferenciadas entre las que debe pronun-

(1) G. DE FINA: *Diritto Elettorale*, Unione Tipografica-Editrica Torinense, Torino, 1977.

(2) *Vid.* al respecto P. SANTOLAYA MACHETTI: *Manual de procedimiento electoral*, 4.ª ed., Ministerio del Interior, Madrid, 1999, pág. 101.

ciarse el electorado; y no olvidemos que Ortega y Gasset encontró que «la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mínimo detalle técnico: el procedimiento electoral» (3).

La presentación de candidaturas constituye, así, el *acto jurídico formal* por el cual los ciudadanos que reúnen las condiciones de elegibilidad anuncian su deseo de contender en unas elecciones, concretando así las ofertas políticas y las propuestas de personas entre las que deben elegir los electores; por eso, *son el «prius» necesario* —dice Fernández Segado (4)— *para que haya elección*. Es un acto *obligatorio* en el sentido de que sólo tendrán la condición jurídica de candidatos aquellos que previamente hubieran sido declarados como tales por la Administración Electoral competente, que, como «Administración de garantía» que es, garantiza que reúnen las condiciones legales exigidas para solicitar el voto de los electores y obtener la condición de representantes.

Desde un punto de vista general, la presentación de candidatos es, además de un acto jurídico formal en el procedimiento electoral, una consecuencia del *derecho de los ciudadanos* «a participar en los asuntos públicos directamente y por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal», derecho proclamado en el artículo 23 de nuestra Constitución, traducción, por lo demás, del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (5), y en cuya esencia se encuentra la *función representativa*. Por otra parte, en el contexto europeo, el artículo 3 del Protocolo Adicional al Convenio de Roma se ha interpretado como la garantía de la *libertad de elegir* que, a su vez, implica la *libertad para presentarse a la elección y la libertad de organización política* (6).

(3) J. ORTEGA Y GASSET: *La rebelión de las masas*, 2.ª parte, cap. 7.

(4) Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO: «Las candidaturas electorales en América Latina», en *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, pág. 605. *Vid.*, del mismo autor, «La candidatura electoral», en D. NOLHEN, S. PICADO y D. ZOVATTO (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998, págs. 338 y ss.

(5) Su tenor literal es el siguiente: «Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.»

(6) *Vid.* P. GUY: «La garantie européenne du droit à de libres elections législatives:

2. Según Duverger, uno de los muchos autores que han estudiado la *teoría de la representación política*, formulada durante la Revolución francesa para servir a los intereses de una burguesía liberal que pretendía simultáneamente desplazar a la aristocracia e impedir que las masas populares conquistasen el poder, la función representativa ha evolucionado enormemente desde la concepción individualista liberal —fundamentada en la soberanía nacional y el sufragio censitario— hasta, con el advenimiento del sufragio universal y la democracia de masas, consolidar a los *partidos políticos* como protagonistas auténticos del proceso electoral (7). Y el papel que los partidos juegan en el mismo —y, en concreto, en la fase que aquí se trata, la presentación de candidaturas— demuestra que, en efecto, se ha cerrado el ciclo de la teoría de la representación política, que se inició con el carácter exclusivamente individual de la candidatura: las elecciones han dejado de ser una pugna entre *personas* para convertirse en una lucha entre *partidos políticos*, que actúan como verdaderas «máquinas electorales». Por todos, Aragón Reyes resume con acierto que la democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos —que cumplen una función mediadora en la representación política— y difícilmente podría ser de otra manera, pues no habría entonces democracia auténtica o, lo que es igual, democracia pluralista (8).

Superada así la limitada concepción decimonónica, la forma en que los candidatos se presentan al electorado viene hoy determinada, además de por el consolidado sistema de partidos —al que ya nos acabamos de referir—, por el *sistema electoral*, concepto éste complejo y que encuadra diversos elementos, entre ellos, el tipo de circunscripción o distrito, ligado íntimamente a la fórmula electoral. Teniendo en cuenta este factor, cabe distinguir dos formas de candidatura: la candidatura nominal (o personal) y la candidatura de lista, que se corresponde con las circunscripciones plurinominales.

— En la *candidatura nominal (individual o personal)*, propia de los sistemas electorales mayoritarios, el elector da su voto únicamente a un candidato, teniéndose en cuenta, para el reparto de puestos a cubrir, el número de votos que cada candidato haya obtenido.

— En la *candidatura de lista*, en cambio, el elector vota a todos o a varios de los candidatos incluidos en ella, repartiéndose los escaños en función

---

l'article 3 du premier protocole d'addition à la Convention de Rome», en *Revue de Droit public*, núm. 5, 1985, pág. 1301.

(7) M. DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, 6.ª ed., Ariel, Barcelona, 1980, págs. 72 y ss.

(8) Cfr. M. ARAGÓN REYES: *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989. *Vid.*, asimismo, J. OROZCO: «Democracia y representación. Dimensiones objetiva y subjetiva del derecho de sufragio», en VV.AA.: *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999, págs. 9-10.

de la suma de los votos obtenidos los candidatos de la lista. En función de si se vota a todos o a varios, este sistema ofrece las siguientes variantes, que son, en esencia, tres: a) *Listas cerradas y bloqueadas* —el elector vota la lista tal como se presenta, sin que se pueda variar o alterar el orden de los candidatos—; b) *Listas cerradas y no bloqueadas* —que dan al votante la posibilidad de cambiar el orden de colocación de los candidatos, según sus preferencias—; y c) *Listas abiertas* —que no sólo posibilitan al elector cambiar el orden de los candidatos, sino también incluir otros que no consten en la lista (9).

3. Ahora bien, cualquiera que sea el sistema empleado, candidatura personal o de lista, ésta debe reunir una serie de *requisitos impuestos por la ley* —o actos obligatorios, como los califican A. y F. Demichel (10)— que justifican su legitimidad y que la candidatura debe ser proclamada.

La *razón* de tales requisitos es doble; por un lado, la necesidad de que el elector pueda identificar limpia, clara e inequívocamente las distintas opciones políticas que se le presentan; y, por otro, la prueba de que tanto los candidatos incluidos en ella como los partidos que los presentan cumplen con las prescripciones legales para concurrir al proceso electoral. Su base es, pues, el *principio democrático de la elección* que, como acto político que es, debe desarrollarse conforme a «los principios de transparencia y objetividad del proceso electoral, y el principio de igualdad entre los actores electorales».

Los países europeos mantienen una actitud muy abierta en cuanto a los requisitos legales que han de cumplirse para la inscripción de candidatos. Así, aunque algunos países exigen un *número mínimo de firmas*, recogidas por el propio candidato dentro del distrito electoral por el que se presenta (11) y algunos otros *el depósito de una fianza o caución* —cuya cuantía no suele ser muy elevada— que se devuelve en el caso de alcanzar un número predeterminado de votos (12), sin embargo, al reconocerse, por regla general, plena legi-

(9) Sobre los efectos de las diferentes formas de candidatura, que dependen, en cierta medida, de otras variables del sistema electoral, como el tipo de circunscripción, el sistema de votación o la fórmula electoral, *vid.* D. NOHLEN, voz «Candidaturas», en VV.AA.: *Diccionario Electoral*, IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, 2000, págs. 130 y ss. Del mismo autor, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

(10) ANDRÉ y FRANCINE DEMICHEL: *Droit Electoral*, Dalloz, París, 1973.

(11) Las firmas de electores que avalan la candidatura se exigen en un número que oscila entre el 10 y el 25 por 100 en Gran Bretaña y Países Bajos, respectivamente, y las entre 350 y 700 del caso italiano. Esta exigencia se considera razonable salvo que se fije un número elevado, como ocurrió en las elecciones rusas de diciembre de 1993, en las que se requerían 100.000. Sobre este aspecto, *vid.* G. S. GOODWIN-GILL: «Elecciones libres y justas», *Derecho internacional y práctica*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1994, pág. 58.

(12) En Gran Bretaña, por ejemplo, se exige a cada candidato un depósito electoral de

timidad a los *partidos políticos* para presentar candidatos, se excluyen tales requisitos; lo cual es lógico, si se tiene en cuenta que su principal función no es otra que disuadir a los candidatos «temerarios», controlar elevados gastos electorales y evitar la desorientación del elector, funciones todas ellas que se logran, en buena medida, canalizando las distintas opciones políticas que se ofrecen a los ciudadanos a través del puente mediador de los partidos, a los cuales se les reconoce la condición de ser «instrumentos fundamentales de participación política» y auténtica expresión «del pluralismo político» (13).

En esta misma línea —y lejos ya la concepción oligárquica e individualista de nuestros precedentes históricos (14)— la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) —norma primaria de nuestro Estado democrático de Derecho que articula jurídicamente la organización del conjunto de las elecciones políticas que se celebran para la constitución de los distintos órganos representativos del Estado (15)— contempla, exclusivamente, en cuanto a la presentación de candidaturas, los requisitos de *naturaleza política* (o sujetos legitimados para la presentación de candidaturas) y los *formales* (requisitos de lugar, tiempo y forma de presentación).

---

150 libras esterlinas, cantidad que se devuelve íntegra en el caso de que el candidato obtenga, al menos, una octava parte del total de los votos emitidos. También en Francia el cabeza de lista o su mandatario deben depositar una caución de 1.000 francos por cada candidato, depósito que se devuelve a las listas que alcancen, al menos, el 5 por 100 de los votos.

(13) La obviedad de las ventajas del sistema de partidos no puede hacernos olvidar que éste también presenta zonas de penumbra, sobre todo, por lo que se refiere a las limitaciones que dichos partidos imponen a la libertad de los elegibles y, por ende, de los propios electores. Quizá el hecho de querer tanto evitar el monopolio de los partidos en las elecciones, como salvaguardar el derecho de los ciudadanos a participar individualmente en las mismas, explique que algunas legislaciones electorales se mantengan fieles todavía a los principios del individualismo liberal y, reacias a aceptar el fenómeno de los partidos políticos, sigan considerando la presentación de candidatos como un acto puramente individual.

Ejemplos señalados de esta concepción individualista a la que nos referimos son el *Code Electoral* francés que, conservando la vieja aversión a los «cuerpos intermedios», heredada de la Revolución francesa, desconoce al partido político como sujeto legitimado para presentar candidatos; y, en Inglaterra, la *Representation of the People Act*, de 1949, que reconoce a cualquier ciudadano la posibilidad de presentarse como candidato, sin necesidad de recurrir a los partidos.

(14) En la *Ley Electoral para Diputados a Cortes y Concejales de 1907*, la conocida como *Ley de Maura*, se exigía para ser proclamado candidato haber desempeñado algún cargo representativo (Diputado o Concejal) o ser propuesto como candidato por quien desempeñara un cargo de este carácter (Diputado, Senador, Concejal) o por determinado número de electores del distrito en antevotación. Sobre nuestro Derecho Electoral histórico y, en concreto, sobre la *Ley de Maura*, vid. M. SANMARTÍN PUENTE: *Tratado de Derecho Electoral*, Reus, Madrid, 1921.

(15) Vid. E. ARNALDO ALCUBILLA: *El régimen electoral de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pág. 26.

El trámite de presentación de candidaturas —que seguidamente vamos a detallar— se regula en los artículos 44 a 46 de la LOREG; en concreto, el artículo 44 establece *quiénes* están legitimados para presentar candidatos o listas de candidatos; el artículo 45 se refiere al *lugar* y al *tiempo* en que han de ser éstas presentadas; y el artículo 46, a los requisitos formales que han de reunir tales candidaturas.

## II. LOS SUJETOS LEGITIMADOS PARA LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS (16)

Si —como se ha indicado— la presentación de candidatura es el acto jurídico formal por el que un ciudadano elegible expresa su deseo de contender en unas elecciones y ser elegido para el desempeño de una función representativa, interesa conocer, en primer lugar, quiénes están legitimados para tal acto de presentación.

En cuanto ello, el artículo 44 LOREG legitima para la presentación de candidatos y listas de candidatos a *partidos políticos y federaciones de partidos*, a las *coaliciones electorales* y a las *agrupaciones de electores* que se constituyan para cada proceso electoral; cada uno de estos sujetos habrá de cumplir con los siguientes requisitos:

a) En el caso de los *partidos políticos o federaciones de partidos* se exige sólo para poder presentar candidatura su *inscripción* como tales en el Registro de Partidos Políticos, que fue creado por la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, recientemente sustituida por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio. La llevanza de aquel Registro corresponde al Ministerio del Interior (art. 4.2), que procederá a practicar la inscripción dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la documentación por «los promotores de los partidos políticos», si bien dicho plazo quedará suspendido si se considera necesario iniciar alguno de los procedimientos previstos por el artículo 5 de la Ley Orgánica. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 21/83, de 22 de marzo, ha calificado el requisito de la inscripción en el Registro de Partidos Políticos de «razonable dentro de la publicidad que debe caracterizar la concurrencia y el desarrollo de cada contienda electoral».

---

(16) Para conocer en detalle la normativa aplicable, la jurisprudencia y la doctrina de la Junta Electoral Central sobre los sujetos legitimados para la presentación de las candidaturas y, en general, sobre los requisitos a dicho efecto, *vid.* E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO: *Código Electoral*, 3.<sup>a</sup> ed., El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1999, págs. 219-229, de donde tomamos las referencias que se contienen en el texto.

Tan importante es el requisito de la inscripción del partido —o de los partidos integrantes de la federación de partidos— en el Registro existente a dicho efecto que el Tribunal Supremo, en reiteradas sentencias (de 7, 10 y 18 de diciembre de 1982, entre otras) ha sostenido que la cancelación de la inscripción registral de un partido político, en virtud de resolución judicial, antes del día de la celebración de las elecciones, impide que éste concorra a las mismas por carecer del carácter de partido político y de la capacidad para participar en las elecciones en el día que se celebren éstas, aunque la tuviera el día de la presentación de la candidatura (17).

b) Las *coaliciones electorales*, que son uniones coyunturales de partidos políticos o federaciones de éstos a los solos efectos de la elección que las motiva (18) —por lo que se extinguen una vez celebrada ésta—, han de constituirse, según lo que dispone el art. 44.2 LOREG, para cada proceso electoral concreto, comunicándolo «a la Junta competente en los diez días siguientes a la convocatoria», Junta que es la Junta Electoral Central si la coalición tiene ámbito supraprovincial, o ésta o la Junta Electoral Provincial si su ámbito es provincial o infraprovincial, en cuanto su ámbito espacial mínimo es un distrito electoral —si bien puede haber coaliciones que abarquen más de un distrito electoral.

La existencia de una coalición impide que los partidos coaligados presenten candidaturas propias en la *misma elección* y para la *misma circunscripción*. Sin embargo, si una coalición no presenta candidatura en un distrito, los demás partidos integrantes de la misma podrán presentarla en el mismo, salvo que otra cosa se hubiera hecho constar en el escrito de constitución de la coalición o la misma se hubiera constituido sin limitación, para participar en todos los distritos del país.

---

(17) Conforme al artículo 2 de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos, la adquisición por éstos de personalidad jurídica se produce el vigésimo primer día siguiente al depósito de su documentación constitutiva, plazo cuyo transcurso se suspende si el Ministerio Fiscal ejercita acción judicial instando la declaración de ilegalidad del partido; ello sin perjuicio de que si el Ministerio del Interior no traslada la documentación al Ministerio Fiscal, sino que procede a inscribir el partido político antes de que transcurran los veinte días siguientes al depósito, tal partido adquiere personalidad desde la fecha de la inscripción.

(18) *Vid.*, sobre las coaliciones electorales, L. COSCULLUELA MONTANER y S. MUÑOZ MACHADO: *Las elecciones locales*, Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1979, pág. 216. En la mayor parte de las legislaciones electorales iberoamericanas las coaliciones electorales se conocen como «alianzas electorales», que D. FERREIRA RUBIO (voz «Alianzas electorales», en VV.AA.: *Diccionario Electoral*, IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, 2000, pág. 23), define como «uniones temporarias de dos o más partidos políticos con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura en todos o en alguno de los niveles de gobierno y en todas o alguna de las categorías de los cargos a elegir».

Una vez constituida válidamente la coalición —para lo que la ley no exige formalidades especiales distintas a las que se exigen a los partidos políticos, a las que sólo se suman la firma de los representantes legales de la coalición y las normas por las que ésta se rige— no cabe *ampliar* o *modificar* la ya constituida, pero sí, dentro del plazo de diez días, *disolver* esa coalición y constituir una nueva o presentarse los partidos de la extinta coalición como independientes.

En fin, las coaliciones han de estar constituidas por partidos políticos o federaciones de partidos, sin que quepa constituir coaliciones entre agrupaciones de electores o entre partidos y agrupaciones, o entre partidos y personas físicas.

Para el caso de las *elecciones al Parlamento Europeo* el artículo 220 de la LOREG exige, además de la comunicación de la constitución de la coalición a la Junta Electoral competente, la presentación de la firma de 15.000 electores o 50 cargos electos (entendiendo por éstos diputados, Senadores, Diputados españoles al Parlamento Europeo, miembros de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas y miembros de las Corporaciones Locales), sin que ningún elector o electo pueda avalar con su firma a más de una candidatura. Tal exigencia de presentación de firmas, propia exclusivamente de las elecciones al Parlamento Europeo, lo es tanto para las coaliciones como para los partidos políticos y las federaciones de partidos.

c) Las *agrupaciones de electores*, para poder presentar candidatura, han de reunir unos requisitos formales de *acreditación o aval* por un número variable de electores del distrito (inscritos, por tanto, en el *censo* de la circunscripción electoral), de acuerdo con lo establecido en las disposiciones especiales de la LOREG (artículos 169.3 para las elecciones generales, 187.3 para las municipales y 220.3 para las elecciones al Parlamento Europeo).

Cada agrupación de electores es *autónoma e independiente* de cualquier otra. Su ámbito espacial de actuación es la circunscripción electoral —sin que quepan candidaturas colectivas, ni que abarquen más de una circunscripción, ni federaciones o coaliciones entre ellas— y su ámbito temporal de validez es el proceso electoral concreto para el que se constituyó —sin que pueda extenderse más allá del mismo.

Las agrupaciones de electores tienen, por tanto, una naturaleza estrictamente electoral, y su personalidad jurídica se entiende a los solos efectos de promover una candidatura. Así lo ha sostenido el Tribunal Constitucional en la sentencia 16/1983, de 10 de marzo: «Por su propio carácter tienen la vida constreñida al concreto proceso electoral, sin que se genere una asociación política, cuyo órgano de representación y decisión se traslada a los integrantes de la candidatura presentada por los electores», con las consecuencias de

todo tipo que ello genera (por ejemplo, las agrupaciones de electores carecen del derecho a percibir adelantos de subvención electoral, no tienen un derecho preferente —como veremos— a oponer su denominación a la de partidos o coaliciones, etc.).

### III. REQUISITOS FORMALES PARA LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS

La formalización de la candidatura suscrita por el representante de la entidad política debe realizarse en determinadas condiciones de *lugar, tiempo y forma*.

#### a) *El lugar en el que deben presentarse las candidaturas*

Las candidaturas han de presentarse, conforme a lo que dispone el artículo 45 de la LOREG, en la *Junta Electoral competente* (19), que es distinta según las elecciones de que se trate: la Junta Electoral Central en las elecciones al Parlamento Europeo (artículo 220.1), las Juntas Electorales Provinciales en las elecciones generales (artículo 169.1), las Juntas Electorales Provinciales —o, en su caso, de Comunidad Autónoma, si así lo dispone la Ley Electoral autonómica— para las elecciones a Asambleas Legislativas y de Cabildos Insulares (artículo 201.6) y la Junta Electoral de Zona en elecciones municipales (artículo 187.1) y a los órganos forales de los territorios históricos (artículo 6 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus territorios históricos, modificada por la Ley 1/1987, de 27 de marzo y por la Ley 5/1993, de 16 de julio).

Las candidaturas han de presentarse directamente en las propias Juntas Electorales, aunque hay alguna jurisprudencia residual que, dado el carácter improrrogable del plazo de presentación —como veremos a continuación—, ha admitido la presentación ante el Juzgado de Guardia de la capital de la provincia o del partido judicial, en su caso, el último día del plazo hasta las 24 horas, para agotarlo.

---

(19) Sobre la Administración Electoral, *vid.* E. ARNALDO ALCUBILLA: «La Administración Electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central», en *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, págs. 77 y ss.; y «Las Juntas Electorales: un modelo institucional de control de los procesos electorales», en F. PAULI VALL (coord.): *Parlamento y sistema electoral*, Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 85 y ss.

b) *El plazo para la presentación de candidaturas*

La presentación debe efectuarse por los representantes de las candidaturas, que conforme al artículo 43.3 «lo son de los candidatos incluidos en ellas», en los días comprendidos entre el *decimoquinto* y el *vigésimo* posteriores a la convocatoria de las elecciones, según lo que dispone el art. 45 LOREG, plazo idéntico para todas las elecciones, a diferencia de lo previsto en otros ordenamientos electorales, que disponen de plazos distintos según el tipo de elección e, incluso, según el tipo de entidad política.

Dicho plazo de cinco días es suficiente, aun cuando la mayor parte de las entidades políticas tienden a agotarlo; y es, en todo caso, *improrrogable* (artículo 119 LOREG), de forma que no son admisibles y, por ende, se tienen por no presentadas las candidaturas que no hayan sido materialmente entregadas en la Junta Electoral competente antes de las cero horas del vigésimo día posterior a la convocatoria electoral, ni siquiera aunque hubieran sido *anunciadas* dentro del plazo (20). De modo que, conforme a la jurisprudencia constitucional (21), la no presentación de la candidatura en plazo es la *inexistencia* misma de la candidatura, una *irregularidad insubsanable*, por lo que las Juntas deben abstenerse de proclamar las candidaturas presentadas fuera de ese plazo, que —insistimos— es requisito electoral inexcusable.

c) *La forma en que las candidaturas deberán ser presentadas*

Las candidaturas presentadas por las entidades políticas deben ir *suscritas por quienes ostenten su representación* (artículo 45 LOREG *ab initio*), en cuanto los representantes de las candidaturas —como se ha transcrito ya— «lo son de los candidatos incluidos en ellas» (artículo 43.3). Las relaciones de los candidatos con la Administración Electoral lo son siempre con dichos representantes (22). No es, sin embargo, preciso que dichos representantes acudan personalmente a la Junta Electoral competente, ni que quien haga dicha entrega acredite mediante poder alguno que lo es de la entidad política, siempre que la lista esté suscrita por el que formalmente ostenta la condición de representante ante la Administración Electoral.

---

(20) Como recuerda con acierto J. L. RUIZ NAVARRO PINAR, en L. M. CAZORLA PRIETO (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 380.

(21) *Vid.* SSTC 72/1987, de 23 de mayo y 272/1993, de 20 de septiembre.

(22) *Vid.* las atinadas reflexiones sobre la naturaleza y efectos de dicha función representativa de J. BALLARÍN IRIBARREN, en L. M. CAZORLA PRIETO (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 343 y ss.

Además de estar suscrito por el representante, el escrito de presentación de candidatura —candidatura completa, incluyendo tantos candidatos como puestos a cubrir, más tres suplentes— debe contener, de conformidad con el artículo 46 LOREG, los siguientes extremos:

a) *Denominación, sigla y símbolos* del partido, federación, coalición o agrupación de electores a que represente.

b) *Nombre y apellidos* de los candidatos.

c) *La declaración de aceptación, plena e incondicionada, de la candidatura y los documentos acreditativos de las condiciones de elegibilidad de cada uno de los candidatos.* Aun cuando algunos autores consideran que la declaración de aceptación deberá tener carácter individual, «sin que parezca bastante una declaración colectiva o genérica referida a toda la candidatura presentada» (23), entendemos que cabe también un escrito único de aceptación por todos y cada uno de los candidatos.

d) *Documento acreditativo de las «firmas legales exigidas para avalar la candidatura»*, en el caso de candidatura presentada por agrupación de electores, o en cualquier caso si se trata de elecciones al Parlamento Europeo.

La doctrina de la *Junta Electoral Central* —confirmada, como veremos, en prácticamente todos los aspectos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional— ha ido perfilando cada uno de estos requisitos en el siguiente sentido:

a) *Denominación, siglas y símbolos*

Respecto de la *denominación, las siglas y el símbolo* de las entidades políticas concurrentes a las elecciones, sólo dos previsiones se contemplan en la LOREG, a saber:

— Que las denominaciones, siglas y símbolos de las candidaturas *no induzcan a confusión con las usadas tradicionalmente por los partidos legalmente constituidos* (art. 46.4 LOREG) (24).

— Que *no se presenten candidaturas con símbolos que reproduzcan la bandera o el escudo de España, o con denominaciones o símbolos que hagan referencia a la Corona* (25) (art. 46.5 LOREG).

(23) L. COSCULLUELA MONTANER y S. MUÑOZ MACHADO: *op. cit.*, págs. 224 y 225.

(24) Cabe, sin embargo, la coincidencia de la denominación de una entidad política y una asociación civil, en consideración a los distintos fines de ambas y teniendo en cuenta, además, que la identificación de una entidad política es el resultado de toda una serie de elementos, como son la denominación, emblema, siglas, anagrama, símbolos, etc.

(25) También el artículo 8 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el uso de otras banderas y enseñas, establece: «Se prohíbe la utilización en la bandera de España de cualesquiera símbolos o siglas de partidos políticos, sindicatos, asociaciones o entidades privadas.»

A estas dos previsiones legales, hay que añadir otras cuantas:

— La denominación, las siglas y el símbolo de la entidad política han de ser las que figuren inscritas en el *Registro de Partidos Políticos* o, en el caso de las coaliciones o agrupaciones de electores, los elementos identificadores que por las mismas sean aportados, sin que quepa la modificación de los mismos durante el proceso electoral; dichos elementos identificadores deberán *figurar necesariamente en todas las candidaturas*, puesto que están al servicio de su clara identificación por el electorado.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1986, de 28 de mayo, sostiene que, a la luz del artículo 46.1 LOREG, que dispone que el escrito de presentación de cada candidatura debe expresar claramente la *denominación, siglas y símbolo* del partido, federación, coalición o agrupación que la promueve, «esta exigencia no puede defraudarse alterando la cabal denominación del partido por las siglas que a ella se quiere hacer corresponder, ya que la misma está *al servicio de una identificación clara* y distinta de quien presente la candidatura para que la voluntad política que los sufragios expresen se corresponda con la mayor fidelidad posible a la entidad real de quien a lo largo de la campaña electoral así lo recabe».

— Se da *preferencia*, en caso de conflicto, a las denominaciones, siglas y símbolos utilizadas por los *partidos políticos* frente a las de las demás candidaturas. Y ello, por una doble razón; porque, por un lado, el hecho de que el partido político tenga una permanencia que va más allá del proceso electoral —a diferencia de lo que ocurre con las coaliciones y agrupaciones de electores— y, por otro, el hecho de que la denominación del partido esté inscrita en un registro público obligan a otorgar una protección especial a los partidos frente a las demás entidades políticas.

Esta preferencia ha sido declarada por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones:

a) Con relación a las agrupaciones de electores, en la Sentencia 103/1991, de 13 de mayo, confirma la sentencia recurrida en relación con la declarada incompatibilidad entre las candidaturas presentadas y concluye: «La similitud es obvia y el que la presentación de ambas candidaturas indujera a error es más que probable. Tampoco cabe oponer nada a la preferencia dada a la primera de las candidaturas. Se trata de una candidatura presentada por un partido político inscrito en el Registro existente al efecto en el Ministerio del Interior y, en consecuencia, goza de la protección que dicha inscripción otorga, tal como se señala en la STC 85/1986.»

b) Con relación a las coaliciones, en otra sentencia de la misma fecha, la 105/1991, afirma que: «Es manifiesto que la interpretación de dicho precepto (46.4 LOREG) seguida por la Sala para singularizar la denominación de dos candidaturas ante el riesgo de su confusión no configura un obstáculo

para la concurrencia de las candidaturas controvertidas ante el electorado y además se funda en la aplicación de un criterio que puede calificarse como objetivo, de carácter general, establecido en una norma previa de rango legal, con una fundamentación razonable y que conduce a un resultado no desproporcionado, pues protege la identificación de los partidos políticos convenientemente inscritos, pero no excluye la proclamación de otra candidatura una vez subsanada. La Sala no establece un monopolio de acceso a los cargos públicos en beneficio del partido político (...), sino que únicamente concede prioridad a la denominación de un partido convenientemente inscrito en el registro de partidos políticos (...) frente a una coalición (...) que se constituye para cada proceso.»

— Por lo demás, en cuanto a las coaliciones electorales, la legislación electoral no impide que una coalición electoral adopte una *denominación específica* (o símbolos o siglas) en determinados distritos electorales, manteniendo la referencia a una denominación común, que debe incorporarse en todas las circunscripciones.

— La *similitud entre candidaturas* que prohíbe la LOREG es la *material* (fonética, gráfica, ortográfica), y no la *ideológica*; así lo ha resuelto el Tribunal Constitucional, que en la Sentencia 106/1991, de 13 de mayo ha declarado que «como garantía para el ciudadano, la LOREG prohíbe en su artículo 46.4 que las candidaturas electorales usen denominaciones, siglas o símbolos que induzcan a confusión (...) Como ha señalado este Tribunal “una de las consecuencias del pluralismo político es la posibilidad de que una misma corriente ideológica pueda tener diversas expresiones partidarias, que consecuentemente lleven a denominaciones que puedan parcialmente coincidir, siempre, claro es que no lleven a la confusión especialmente a los electores” (STC 85/1986). El objeto del artículo 46.4 es permitir que el elector no confunda materialmente una candidatura electoral con otra por el hecho de que sus elementos de identificación sean iguales o muy semejantes (...) Resulta evidente que ninguna confusión material (...) puede producirse entre la denominación “los verdes” y la denominación «los ecologistas», expresiones fonética y ortográficamente muy distintas. Lo mismo sucede con los símbolos elegidos como logotipos: el sol y la hoja de girasol; aunque pudieran presentar alguna semejanza son perfectamente identificables como símbolos diferentes».

Esta doctrina se reitera en las sentencias 107/1991, 13 de mayo, y 113/1991 y 114/1991, ambas de 20 de mayo.

El hecho de que el Tribunal Constitucional haya dedicado una especial atención al aspecto de las *denominaciones* de las entidades políticas concurrentes en unas elecciones revela, al menos, dos circunstancias. Por un lado, que se trata de un punto *problemático*, que genera numerosos conflictos y,

todavía, mal resuelto. Por otro lado —mucho más importante— la *incidencia directa de las denominaciones en el artículo 23 de la CE* en cuanto que, como ha declarado la ya citada Sentencia 103/1991, de 13 de mayo —reiterando la doctrina contenida en la anterior 85/1986, que siempre cita como precedente—, «la denominación de los distintos instrumentos de participación política y electoral es un elemento fundamental de los mismos, no sólo porque sirve de elemento intrínseco de configuración, sino y sobre todo, por constituir el *medio fundamental de identificación* para el ciudadano».

Hasta tal punto es esencial la denominación de las candidaturas que *los vicios cometidos en relación con esta exigencia no pueden ser considerados subsanables e inciden sobre el conjunto del proceso electoral*. Es más, concluye la sentencia citada: «La prohibición del uso de una denominación que induzca a error no puede limitarse al momento mismo de la celebración de las elecciones, sino que tiene alcance general, manifestándose durante el proceso electoral en su totalidad. Éste va mucho más allá de la simple votación; en concreto para una agrupación comienza en el momento mismo en que debe constituirse. La legislación electoral exige para este trámite la obtención de una serie de firmas que avalen la candidatura. La denominación que se adopte ya en ese momento adquiere relevancia puesto que no puede hacerse uso de una denominación indebida que genere confusión al ciudadano (...) Al no haber comprobado los promotores (...) que la denominación con la que pretendían obtener firmas para presentarse a las elecciones para posteriormente reclamar el voto de los ciudadanos era igual o muy semejante a otra ya inscrita, han incurrido en una clara falta de diligencia generadora de confusión para el elector (...) lo que justifica el rechazo de su candidatura».

#### b) *Nombre y apellidos de los candidatos*

Las candidaturas deben contener también el *nombre y apellidos* de los candidatos incluidos en ella, debiéndose tener en cuenta tres circunstancias:

— Que *ningún candidato puede presentarse en más de una circunscripción ni formar parte de más de una candidatura* (art. 46.6 LOREG); pero sí, por ejemplo, se puede ser simultáneamente candidato a las elecciones municipales y a las del Parlamento Europeo, porque se trata de dos procesos electorales diferentes, aunque se hayan convocado en la misma fecha.

— Que si la candidatura se debe presentar mediante *listas*, éstas deben incluir *tantos candidatos como cargos a elegir y tres suplentes*, con expresión del orden de colocación de todos ellos (art. 46.3 LOREG), pues la «completud» —neologismo difícil, pero expresivo— es requisito también

imprescindible en garantía, asimismo, del íntegro derecho de representación política.

— Que junto a sus nombres se puede hacer constar la condición de independientes, o, en el caso de coaliciones y federaciones, la denominación del partido a que pertenezcan (art. 46.7 LOREG). No es, pues, una exigencia legal, sino que las entidades políticas están facultadas para hacerlo así constar o no.

### c) Documentos acreditativos de la elegibilidad de los candidatos

Los documentos acreditativos de las condiciones de elegibilidad de los candidatos y la declaración de aceptación de cada uno de ellos deben figurar en la candidatura, no siendo necesaria la comparecencia personal de los candidatos ante la Junta Electoral competente para ratificar tales extremos.

En esta materia, la Junta Electoral Central, con ocasión de distintos procesos electorales y con carácter general en la Instrucción de 4 de abril de 1991, estableció la documentación que necesariamente debía acompañar la presentación de candidaturas, figurando entre los documentos a aportar la certificación acreditativa de inscripción de cada candidato —incluidos los suplentes— en las listas del censo electoral o, para el caso de que algún candidato no figurara inscrito en dichas listas, se preveía su sustitución por la certificación negativa de antecedentes penales expedida por el Registro de Penados y Rebeldes, en cuanto la misma acreditaba que el candidato se encontraba en el pleno goce de los derechos civiles y políticos. Dicha exigencia —que completaba la de fotocopia simple del DNI y el escrito de aceptación de la candidatura y de no estar incurso en causa de inelegibilidad— se ha venido aplicando a todos los procesos electorales celebrados hasta 1999.

Con ocasión de la convocatoria de las elecciones del pasado 13 de junio (elecciones municipales, al Parlamento Europeo y a las Asambleas Legislativas de trece Comunidades Autónomas), la Junta Electoral Central aprobó una nueva *Instrucción, de 15 de marzo de 1999, sobre la documentación que debe acompañarse a la presentación de candidaturas*, reiterada, en parte, por otra *Instrucción, de 20 de enero de 2000*, dictada específicamente para las pasadas elecciones generales. La novedad fundamental de las referidas Instrucciones fue la supresión del requisito de la certificación de inscripción en el censo electoral —o, sustitutivamente, negativa de antecedentes penales— por cuanto en el Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, se suprimieron las penas de inhabilitación para el derecho del sufragio activo y de suspensión del mismo derecho, manteniéndose únicamente en el artículo 39 del vigente Código Penal las de inhabilitación absoluta y especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o suspensión de cargo público, como penas privativas de derechos.

Estas penas, referidas al derecho de sufragio pasivo y que no llevan aparejada la privación del derecho de sufragio activo, no tienen acceso al censo electoral, razón por la cual y teniendo en cuenta que todos los españoles mayores de edad que no están privados del derecho del sufragio por alguna de las causas establecidas en el artículo 3.b) y c) de la LOREG han de figurar en el censo electoral, carece de sentido la exigencia de aportación de dicho documento. De ahí que se exija ahora la declaración jurada de no estar sujeto a penas que le inhabiliten para ser candidato.

Ahora bien, la Junta Electoral Central no ha previsto que la acreditación de encontrarse en el pleno goce de los derechos políticos se haga constar mediante certificación negativa de antecedentes penales, que sería el único modo de conocer si el candidato está o no sujeto a las penas de inhabilitación absoluta o especial para el ejercicio del derecho del sufragio pasivo, quizá previendo la imposible respuesta del Registro de Penados y Rebeldes ante decenas de miles de solicitudes para decenas de miles de candidatos. Piénsese, por ejemplo, en las elecciones municipales o en la coincidencia de éstas con algunas otras, como las del Parlamento Europeo, tal y como ocurrió ya en los procesos electorales celebrados el 13 de junio de 1999. Se limita la Junta Electoral Central a exigir que cada candidato suscriba un documento en papel común en el que declare bajo juramento no estar sujeto a penas que le inhabiliten para ser candidato.

Sólo en el caso de que en el trámite previsto en el artículo 47.2 de la LOREG —al que luego nos referiremos— se denuncie que alguno de los candidatos está sujeto a inhabilitación absoluta o especial para el cargo a que se presenta, la Junta Electoral competente requerirá, en el caso de que no la aporten los interesados, certificación negativa del Registro de Penados y Rebeldes. Ha de entenderse que siempre queda abierta la posibilidad de que la Junta Electoral Central aprecie de oficio —y, por tanto, sin necesidad de denuncia del representante de otra candidatura— la posible situación penal inhabilitante de un candidato.

En resumen, pues, y para los *ciudadanos españoles*, la Instrucciones de 15 de marzo de 1999 y 20 de enero de 2000, de la Junta Electoral Central, requieren la aportación de los siguientes documentos:

- Fotocopia simple del *Documento Nacional de Identidad* (26).
- Escrito en papel común firmado por cada candidato en el que el mismo declare bajo juramento:

---

(26) Mediante Acuerdo de 29 de abril de 1991, de la Junta Electoral Central, se dispuso la admisión al mismo efecto de fotocopia del pasaporte español, en cuanto se acreditan las mismas circunstancias que con el DNI, es decir, la fecha de nacimiento, la fotografía y la firma del titular.

- *No estar sujeto a penas de inhabilitación absoluta o especial para el derecho de sufragio pasivo*, en cuanto que las mismas le inhabilitan para ser candidato.

- *No estar incurso en ninguna de las causas de inelegibilidad* establecidas en las disposiciones generales de la LOREG, y en las particulares para el órgano representativo de que se trate, que se contienen, bien en la LOREG, bien en la Ley electoral autonómica correspondiente.

- *Aceptar estar incluido en la candidatura de que se trate en el lugar correspondiente*, para lo que —obviamente— no se exige juramento o promesa.

Dicha declaración jurada (o bajo promesa), para las dos primeras condiciones que se acreditan y ordinaria en el tercero, puede ser un único escrito firmado por todos los candidatos, o bien un escrito firmado por cada uno de ellos, conteniendo todos los extremos referidos. En ambos casos se admite que tales declaraciones se formulen en un mismo escrito o en escritos separados.

Por fin, para los candidatos a las elecciones locales o al Parlamento Europeo que sean *ciudadanos de la Unión o extranjeros elegibles* (27), para los que los artículos 177 y 220 bis de la LOREG exigen la residencia en España, la documentación a aportar por cada candidato es, según precisa la citada Instrucción de 15 de marzo de 1999, la siguiente:

— *Fotocopia simple del documento oficial acreditativo de la identidad del candidato.*

— *Declaración formal firmada por el candidato en la que conste su nacionalidad, su domicilio en España, que el candidato no se encuentra privado del derecho de sufragio pasivo en el Estado de origen y la mención del último domicilio en el Estado de origen.*

— *Certificado de inscripción en el censo electoral en virtud de su manifestación de voluntad de ejercer el derecho de sufragio en España en las elecciones de que se trate, requerimiento ligado —obviamente— a la necesidad de acreditación de la residencia en España.*

---

(27) El artículo 210 bis de la Ley Electoral determina que son elegibles en las elecciones al Parlamento Europeo los residentes en España que sean ciudadanos de la Unión Europea, según lo previsto en el artículo 8.1) párrafo 2 del Tratado Constitutivo. De igual modo, el artículo 177 de la LOREG reconoce el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales, además de a los ciudadanos de la Unión Europea, a los nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales en los términos de un Tratado. En las elecciones generales, en cambio, se reconoce el derecho de sufragio, activo y pasivo, exclusivamente a los españoles mayores de edad; y las legislaciones electorales autonómicas, de igual modo, reservan el derecho de sufragio, activo y pasivo, a los ciudadanos de la correspondiente Comunidad Autónoma.

d) *En su caso, las firmas de los avalistas de las candidaturas*

En el caso de las elecciones al Parlamento Europeo, o si se trata de candidatura presentada por una agrupación de electores se debe, además, acompañar un *documento acreditativo del número de firmas legales exigido* —ya se trate de firmas de cargos electos, ya de firmas de electores de la circunscripción— cuya recogida no puede ser anterior a la convocatoria de los respectivos procesos. En relación con el procedimiento de *autenticación de las firmas* necesarias para la presentación de candidatos, el Tribunal Constitucional ha declarado que la Ley Electoral no prescribe ninguna forma concreta de autenticación que pudiera resultar esencial para la corrección del proceso electoral, por lo que basta, a todos los efectos, que por parte de quien esté legalmente autorizado para ello (*Notario* o *Secretario de Ayuntamiento*) se dé fe de la veracidad de firmas e identidades. Las firmas de electores que avalan una candidatura han de ser de *electores de la circunscripción* y, por tanto, electores inscritos en el censo de la circunscripción que corresponda a cada elección (municipio, provincia, o todo el territorio nacional).

## IV. ESPECIAL REFERENCIA A LAS CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD DE LOS CANDIDATOS

Según se acaba de indicar, una de las exigencias del artículo 46 la Ley Electoral con respecto a los candidatos que integran una lista electoral es la presentación de los documentos que acrediten sus condiciones de elegibilidad; exigencia que, aunque obvia por cuanto está intrínsecamente ligada al derecho del sufragio pasivo —y activo, desde que el artículo 6 de la LOREG liga, como veremos, la *elegibilidad* a la *cualidad de elector*—, no deja de tener algunos aspectos reseñables.

En efecto, elegibles son, según el referido artículo 6 de la LOREG, los españoles mayores de edad que, poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en ninguna de las *causas de inelegibilidad* enumeradas, con carácter taxativo, en el citado precepto o recogidas en las Disposiciones Especiales de la Ley (28).

El citado precepto —artículo 6 de la LOREG— no es sino una especificación del artículo 70.1 de la Constitución, artículo que *prima facie* y al más alto rango establece las inelegibilidades y remite, además, a la Ley Electoral la determinación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los

---

(28) Véanse los artículos 155 para inelegibilidades especiales de candidatos al Congreso de los Diputados y al Senado, 177 para las inelegibilidades especiales en elecciones municipales, y 210 bis para las de los Diputados al Parlamento Europeo.

Diputados y Senadores, que comprenderán «en todo caso...», viniendo esta última expresión a autorizar la ampliación por la Ley de la relación de inelegibilidades del precepto constitucional.

Así, en cumplimiento de dichos mandato y remisión a una Ley Orgánica específica —la Ley Electoral—, ésta, en el tan citado artículo 6, recoge los supuestos constitucionales de inelegibilidad y amplía la relación de causas a otros varios, distinguiendo el precepto que tratamos entre *inelegibilidades absolutas* —enumeradas en el apartado 1— e *inelegibilidades relativas* (29) —contempladas en el apartado 3.

En términos generales y sin entrar en un análisis detallado de las causas enumeradas en uno y otro apartado, podemos establecer la diferencia entre unas y otras en que las *inelegibilidades absolutas* están inspiradas en el principio de apartar de la contienda electoral a todos aquellos que, por su cargo o función, pudieran influir abusivamente en el electorado; mientras que las *relativas*, respondiendo al mismo principio, se circunscriben a un ámbito territorial limitado. En todo caso, unas y otras hacen inválida la proclamación como candidato de quien se encuentre incurso en alguno de estos supuestos.

Junto a los supuestos de inelegibilidad contemplados en los apartados 1 y 3 del artículo 6, el apartado 2 se refiere a dos supuestos que responden a lo que algunos precedentes españoles y otros ordenamientos configuran como *incapacidades* (30), y que no son otra cosa que inelegibilidades —absolutas— derivadas de la imposición de sanciones penales, ya se trate de condenas privativas de libertad [artículo 6.2.a) LOREG], ya de condenas por delitos de rebelión o, en el caso de integrantes de organizaciones terroristas, condenas por delitos contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas [artículo 6.2.b) LOREG].

Pues bien, el primero de estos dos supuestos, esto es, la inelegibilidad de «los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad» suscita algún comentario por el problema que en estos momentos presenta, problema que, esquemáticamente expuesto, es el siguiente:

La LOREG, según se ha visto, declara inelegible a todo aquel que por sentencia firme esté sujeto a pena privativa de libertad, pena que, conforme al antiguo Código Penal, llevaba necesariamente aparejada como pena accesoria la privación del derecho del sufragio (31). Sin embargo, en el Código

---

(29) Vid. el detallado estudio de J. J. QUINTANA y J. BESTEIRO RIVAS: «Las inelegibilidades e incompatibilidades en los procesos electorales», en VV.AA.: *Reflexiones sobre el régimen electoral*, Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 85-218.

(30) Vid. F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «El derecho de sufragio pasivo», *Prontuario de jurisprudencia constitucional (1981-1999)*, Aranzadi, Pamplona, 2000, págs. 25 y ss.

(31) Véanse al respecto los artículos 29 y 45 a 47 del *Código Penal* de 1973 (texto re-

Penal de 1995, según dispone su artículo 56, la pena accesoria de inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo y de inhabilitación especial para empleo o cargo público no se imponen automáticamente y en todo caso, sino sólo «en las penas de prisión de hasta diez años» cuando Jueces o Tribunales lo consideren procedente «atendiendo la gravedad del delito y a la relación directa de la pena accesoria con el hecho delictivo cometido, debiendo determinarse expresamente en la sentencia esta vinculación».

De modo que, en los casos en los que la pena privativa de libertad no lleve aparejada como accesoria —porque no la haya expresamente impuesto el Juez o Tribunal sentenciador, atendiendo a las circunstancias mencionadas— la de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho del sufragio pasivo, la inelegibilidad prevista en el artículo 6.2.a) de la LOREG no deja de suponer la imposición de una pena al margen del Código Penal.

Con independencia de lo cuestionable que es, como técnica jurídica, la imposición de penas al margen del Código Penal, el hecho es que nos encontramos ante un conflicto —o, al menos, ante una discordancia— entre dos normas: el Código Penal y la Ley Electoral.

Varios son los criterios que utiliza tradicionalmente la doctrina para dilucidar, de las normas que entran en contradicción, cuál de ellas prevalece. Pasando revista a estos criterios —principalmente, de jerarquía, especialidad y temporalidad— y aplicándolos al caso concreto que nos ocupa resulta que:

— Conforme al principio de jerarquía, nos encontramos ante dos normas de igual rango, dos leyes, el Código Penal y la Ley Electoral, previstas, además, con el carácter de orgánicas la Constitución; sin que pueda, con arreglo a este criterio, determinarse la prevalencia de una u otra norma.

— De acuerdo con el *principio de especialidad* (o de *competencia*, como lo llama la doctrina más actual), hay ciertas materias que sólo pueden ser reguladas por un cierto tipo de normas, sin que a su vez éstas puedan extenderse a otras materias. Ésta es la idea central en torno a la que se articula la figura de las leyes orgánicas, de la que las normas que examinamos son un buen exponente. En efecto, en el conflicto Código Penal/Ley Electoral nos encontramos ante dos normas, iguales en rango —según se ha indicado ya— y con ámbitos materiales separados. La delimitación del ámbito material de cada una de ambas normas está constitucionalmente trazada: delitos y faltas con sus correspondientes penas (artículo 25 de la Constitución), en un caso; régimen electoral general (artículo 81 de la Constitución), en otro. Sin embargo, la materia relativa a la privación del derecho del sufragio como pena acceso-

---

fundido aprobado por Decreto de 14 de septiembre, conforme a lo previsto en la Ley 44/1971, de 15 de noviembre).

ria a la privación de libertad es una zona en la que ambas normas interseccionan, en cuanto que se trata, en efecto, de una pena, y como tal, regulada en el Código criminal; y se trata, a la vez, de una circunstancia relativa al derecho del sufragio, y por ello, contemplada también, con acierto, en la Ley Electoral, a la que el artículo 70.1 de la Constitución remite para la regulación de causas de inelegibilidad o, lo que es lo mismo, de incapacidad para el derecho de sufragio pasivo. En esta zona común es donde se produce el choque de ambas normas. Si se piensa, por un lado, en la «vocación de universalidad» del Código Penal, por lo que al ámbito punitivo se refiere, se daría prevalencia a la regulación penal sobre la electoral; si bien, pese a lo discutible del establecimiento al margen del Código de nuevas penas, tanto el rango formal de la norma, como el ámbito material de la misma, avalan la corrección de la normativa electoral.

— En fin, de acuerdo con el *principio de temporalidad o posterioridad cronológica*, cabría, asimismo, entender prevalente la norma penal y tácitamente derogada la norma electoral, en cuanto que, siendo adecuada en rango —ley orgánica— y por razón de la materia —dado que regula todo lo atinente al régimen electoral general— la LOREG es anterior al Código Penal.

— En fin, abundan en la tesis de la prevalencia de lo dispuesto en el Código Penal frente a lo dispuesto en la Ley Electoral otras circunstancias, tales como el hecho de que nos encontremos ante *normas restrictivas de derechos* —en concreto, del derecho fundamental del sufragio, proclamado en el artículo 23 de la Constitución—, siendo menos restrictiva la norma penal que la electoral; o la eficacia que el principio *pro reo* proyecta sobre todo el ámbito punitivo, que obliga a aplicar de las dos normas en cuestión la que sea más beneficiosa para el condenado.

En cualquier caso, los criterios hasta aquí expuestos no son sino algunas pautas para resolver el problema que se plantea en torno a la inelegibilidad derivada de la sanción penal privativa de libertad, un problema que, en tanto no exista un pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional, expulsando del ordenamiento la norma discutida, corresponderá resolver a los aplicadores del Derecho, optando, de entre ambas normas, por la que entiendan prevalente, en espera de que en una futura —y deseablemente próxima— revisión de la Ley Electoral se modifique la inelegibilidad prevista en el artículo 6.2.a) LOREG, una inelegibilidad que en el momento actual permite que coexistan personas condenadas a penas privativas de libertad elegibles por haber sido juzgadas con arreglo a lo dispuesto en el nuevo Código Penal, y otras privadas del derecho del sufragio pasivo, juzgadas de acuerdo con el Código Penal antiguo y cumpliendo acaso penas tales como la del arresto mayor o por simple imprudencia.

V. LA PROCLAMACIÓN DE LAS CANDIDATURAS PRESENTADAS.  
UNA APROXIMACIÓN AL CONTROL JURISDICCIONAL (32)

Terminado el plazo de presentación de candidaturas, la Junta Electoral competente ordena que sean *publicadas* en el Boletín Oficial del Estado (o en los Provinciales en el caso de que se trate de elecciones locales) el vigésimo segundo día después de la convocatoria (artículo 47.1 LOREG), es decir, el segundo día posterior al término del plazo de presentación, lo que exige un procedimiento ágil de comunicación entre la Administración Electoral y la Administración Pública que dirige el periódico oficial.

Dos días después —plazo que puede no agotarse y que concluye el vigésimo cuarto día posterior a la convocatoria— las Juntas Electorales comunican a los representantes de las candidaturas las *irregularidades* apreciadas de oficio o denunciadas por otros representantes, abriéndose un *plazo de subsanación* de cuarenta y ocho horas (artículo 47.2 LOREG), que concluye el vigésimo sexto día posterior a la convocatoria y que, como los anteriores, es improrrogable (artículo 119 LOREG).

La concepción de «irregularidad» de la que se parte es la más amplia de todas las posibles, de modo que *a priori*, cualesquiera defectos o irregularidades son susceptibles de subsanación o de corrección. En efecto, este trámite ha de estar presidido, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por el principio de *interpretación más favorable a los derechos fundamentales* que «es de especial relevancia en el proceso electoral, en donde se ejercen de manera efectiva los *derechos de sufragio activo y pasivo* que, por estar en la base de la legitimación democrática del ordenamiento político, han de recibir un trato especialmente respetuoso y favorable, sin perjuicio del necesario respeto a la legislación electoral y de la diligencia que los participantes activos en las elecciones han de tener en su actuación para posibilitar un ordenado y fluido proceso electoral» (STC 76/1987, de 26 de mayo).

De dicho principio de interpretación más favorable a la plenitud del artículo 23 de la Constitución se ha derivado, el Tribunal Constitucional ha derivado una doble exigencia para las Juntas Electorales: la consideración como *subsanables de prácticamente todos los defectos* de las candidaturas, por un lado, y, por otro, una actuación positiva destinada a *poner de manifiesto* los errores apreciados. Como ha concluido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 59/1987, de 19 de mayo, «la Administración Electoral tiene el deber de poner en conocimiento de los componentes de las listas presenta-

---

(32) Para ver en detalle la normativa aplicable, la jurisprudencia y la doctrina de la Junta Electoral Central sobre la proclamación de las candidaturas, E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO: *op. cit.*, págs. 248-262.

das cualquier posible irregularidad al objeto de permitir su subsanación, sin que pueda ser eludida mediante una distinción entre simples «irregularidades» y «defectos sustantivos» o esenciales, distinción que no cuenta con base legal alguna y que resulta contradicha por la permisión que la propia Ley hace (artículo 48.1) de la modificación de candidaturas a resultas de la subsanación y que desconoce, por lo demás, el principio interpretativo según el cual la legalidad ha de ser entendida en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental».

Con carácter sólo ejemplificativo pueden señalarse como *irregularidades subsanables* más frecuentes la inclusión en la candidatura de personas inelegibles, la presentación de una lista incompleta, con número inferior de candidatos a los cargos a cubrir o sin incluir los tres suplentes, o la falta de aportación de la documentación necesaria (DNI, declaración de aceptación de la candidatura, etc.), o, incluso, la no correspondencia entre el representante legal del partido político y el que presenta la candidatura o la no aportación del símbolo, aspecto que, como se observa, afecta a los elementos sustantivos de la candidatura, no obstante lo cual y en virtud de los principio expuestos, se admite su subsanación

Frente a esta regla general, y al margen del *plazo de presentación de candidaturas* y de la *denominación de las candidaturas*, que son elementos constitutivos del orden público electoral y garantías de la corrección de este proceso, la única excepción a la subsanabilidad se produce cuando en realidad *no se trata de una «irregularidad ni error material»*; así enunciado, cabe su ejemplificación en la pretensión de incluir en una lista completa un candidato no incluido en la lista originaria, so pretexto de que se trata de «una omisión producto del error (...) pues sólo con una distorsión inadmisibles del propio concepto de error material podría aceptarse en este caso la modificación de una lista completa y perfectamente conforme con los requisitos de presentación de candidaturas establecidos en la ley electoral» (STC 104/1991, de 13 de mayo).

Nos encontramos, en suma, con una interpretación extraordinariamente flexible de los requisitos formales exigidos: tendencialmente todo —salvo lo relativo, insistimos, a la denominación de las candidaturas y el plazo de su presentación— puede *ser subsanado* durante el período habilitado al efecto, e incluso durante el mismo las candidaturas pueden ser objeto de *modificación*, aunque únicamente por *fallecimiento o renuncia* de su titular, excepción al principio de *inmodificabilidad* de las candidaturas una vez presentadas que se contempla en el artículo 48.1 LOREG).

En fin, transcurrido el plazo de cuarenta y ocho horas, la Junta Electoral competente realiza la *proclamación de las candidaturas* que no contenían irregularidades y de aquellas cuyas irregularidades hayan sido corregidas en

el período de subsanación. Dicho acto tiene lugar el vigésimo séptimo día posterior a la convocatoria; al mismo tiempo, la Junta Electoral ordena su publicación en el Boletín Oficial del Estado —o en los Boletines Provinciales en el caso de elecciones municipales (arts. 169.4, 187.4 y 220.5)— al día siguiente, es decir el vigésimo octavo, (artículo 47.3, 4 y 5 LOREG), por supuesto, sin perjuicio de las correcciones de errores que procedan.

A partir de la proclamación estas candidaturas *no podrán ser ya modificadas*, de forma que si se produce una baja —por renuncia, fallecimiento o por quedar incurso en alguna causa de inelegibilidad— se entiende cubierta por los candidatos sucesivos (artículo 48 LOREG).

Sin embargo es posible, en cualquier momento anterior a la celebración de elecciones, su *retirada*, mediante escrito presentado ante la Administración Electoral por el representante general de la candidatura, retirada con relación a la cual la Sentencia del Tribunal Constitucional 78/1987, de 26 de mayo, ha afirmado que no afecta a los derechos fundamentales de los incluidos en ella, aunque «el acto de presentación marca, pues, el inicio del procedimiento a cuyo término se habrá de llegar, en su caso, a la proclamación de la candidatura, y, por ello, a la presentación misma, válida y eficazmente realizada, se liga la expectativa del candidato, garantizada por el ordenamiento, de que, de no quedar afectada su propuesta por defectos que no hayan sido oportunamente subsanados, será finalmente así proclamado por el órgano de la Administración Electoral».

Contra la proclamación de las candidaturas, el artículo 49 LOREG abre no la vía administrativa ante la Junta Electoral Central —con lo que difiere radicalmente del modelo abierto por el artículo 108.3 LOREG— sino la vía jurisdiccional. Efectivamente, dicho precepto establece que cabe la interposición, ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo, de un *recurso judicial* contra la proclamación de candidaturas, que no es sino un recurso contencioso-administrativo especial por razón de los plazos para la interposición y la resolución y por razón de sus efectos, según veremos de inmediato.

Por lo que se refiere al *objeto* del recurso, éste ha de versar exclusivamente sobre los defectos o irregularidades que se presenten en la composición o en la presentación de las candidaturas, pero no puede extenderse a ninguna otra irregularidad ajena a dichas cuestiones, según ha fijado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 68/1987, de 21 de mayo).

Están *legitimados* para interponer el mencionado recurso tanto los candidatos excluidos como los representantes de las candidaturas —de las proclamadas y de las que su proclamación hubiera sido denegada—. La interposición del recurso se llevará a efecto mediante escrito en el que deberán constar «las alegaciones que estime pertinentes acompañadas de los elementos de prueba oportunos».

En cuanto a los *plazos*, el de interposición es tan sólo de dos días desde la publicación de los candidatos proclamados —sin perjuicio de la necesaria notificación al representante de aquel o aquellos candidatos excluidos—, y la resolución judicial habrá de dictarse en los dos días siguientes a la interposición. Dicha resolución judicial tiene carácter de «firme e inapelable», pero contra la misma cabe *recurso de amparo* ante el Tribunal Constitucional en el caso de que se hubiera producido alguna vulneración del derecho reconocido en el artículo 23 de la Constitución (33), amparo que se ha convertido en un verdadero recurso de segunda instancia ante el Tribunal Constitucional (34).

Las previsiones legales sobre el procedimiento de amparo que se abre por el artículo 49 LOREG se limitan al establecimiento de los plazos: dos días para solicitar el amparo y tres para que el Tribunal Constitucional resuelva sobre el mismo. Tan escasas determinaciones legales han exigido su desarrollo por el propio Tribunal Constitucional, que por *Acuerdo del Pleno, de 20 de enero de 2000*, las ha completado en orden a la tramitación de los recursos de amparo contra la proclamación de candidaturas. Se contiene en dicho Acuerdo tanto la personación de los interesados como la formulación de alegaciones por parte de los mismos y del Ministerio Fiscal.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha ido perfilando requisitos y contenidos de este especial recurso, auténtico recurso de amparo tanto por su naturaleza como por su objeto, en cuanto que, como ha sentado el Tribunal Constitucional en sus tempranas Sentencias 71/1986 y 74/1986, de 31 de mayo y 3 de junio, respectivamente, «sólo cabe contra los actos del poder que violen los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 CE».

Como tal recurso de amparo, la interposición y formalización del mismo queda sujeta a los presupuestos y requisitos establecidos con carácter gene-

---

(33) Sobre estos dos recursos, en relación con los cuales se efectúa en el texto una simple aproximación conceptual, *vid.*, entre otros, F. FERNÁNDEZ SEGADO: «Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en el ordenamiento electoral español», en *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, págs. 389 y ss.; y en *Poder Judicial*, núm. 31 (1993), págs. 76 y ss.; F. J. BASTIDA FREIJEDO: «Ley Electoral y garantías judiciales», en *Poder Judicial*, núm. 1, 1986, págs. 23 y ss.; R. ENTRENA CUESTA, en L. M. CAZORLA PRIETO (dir.): *op. cit.*, págs. 427 y ss.; M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «Las garantías del Derecho Electoral», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 20, 1990, págs. 91 y ss.; y E. ARNALDO ALCUBILLA: «Los recursos contra la proclamación de las candidaturas», en VV.AA.: *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México* (en prensa).

Sobre el amparo electoral, en concreto, *vid.* D. CÓRDOBA CASTROVERDE: «Régimen jurídico del recurso de amparo electoral», en VV.AA.: *Derecho Electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 1993, págs. 295 y ss.; y A. FIGUERUELO BURRIEZA: «Notas acerca del recurso de amparo electoral», en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, págs. 135 y ss.

(34) *Vid.* F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *op. cit.*, págs. 76 y ss.

ral para los recursos de esta naturaleza y, entre ellos, que el recurso se deduzca en defensa de derechos amparables por este cauce (y así invocados en la demanda), o la exigencia de agotar la vía administrativa previa ante las Juntas Electorales y la correspondiente judicial (STC 108/1991, de 13 de mayo).

El Alto Tribunal ha determinado, además, que la legitimación para la interposición del amparo ha de ceñirse a los mencionados en el artículo 49.1 LOREG y ningún otro (STC 74/1986 ya citada), que el antiformalismo ha de presidir la admisión del recurso, habida cuenta de la premura de los plazos (STC 81/1987, de 27 de mayo, ratificada por la posterior 160/1989, de 10 de octubre), que es precisa la postulación y defensa en juicio a través de Procurador y Abogado, si bien no se puede atender la solicitud de designación de Procurador y Abogado de oficio «dada la naturaleza del recurso de amparo electoral, la perentoriedad de sus plazos y la naturaleza del interés público que el proceso electoral implica» (STC 167/1989, de 16 de octubre), y que no todas las irregularidades o defectos abren la vía del amparo, sino sólo las que impliquen violación de derechos fundamentales (SSTC 71/1986 y 74/1986, ya citadas).

De este modo, a través de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha ido concretando tanto los requisitos procesales, como el objeto y la naturaleza de este recurso de amparo electoral, que —haciendo nuestra la afirmación de la Sentencia 78/1987, de 26 de mayo— «no existe para supervisar el cumplimiento debido, por parte de la Administración electoral, de todas y cada una de las determinaciones contenidas en la Ley Orgánica 5/1985. Existe sólo, de conformidad con su propia naturaleza, para garantizar los derechos fundamentales a que se refiere el 53.2 CE».

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ARAGÓN REYES, M.: *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: *Código Electoral*, 3.<sup>a</sup> ed., El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1999.
- ARNALDO ALCUBILLA, E.: «La Administración Electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central», en *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994.
- «Las Juntas Electorales: un modelo institucional de control de los procesos electorales», en F. PAU I VALL (coord.): *Parlamento y sistema electoral*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- *El régimen electoral en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- «Los recursos contra la proclamación de las candidaturas», en VV.AA.: *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México* (en prensa).

- BASTIDA FREIJEDO, F. J.: «Ley Electoral y garantías judiciales», en *Poder Judicial*, núm. 1, 1986.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: *El derecho de sufragio pasivo. Prontuario de jurisprudencia constitucional (1981-1999)*, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986.
- CÓRDOBA CASTROVERDE, D.: «Régimen jurídico del recurso de amparo electoral», en VV.AA.: *Derecho Electoral*, en Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993.
- COSCULLUELA MONTANER, L. y MUÑOZ MACHADO, S.: *Las elecciones locales*, Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1979.
- DEMICHEL, A. y F.: *Droit Electoral*, Dalloz, París, 1973.
- DUVERGER, M.: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, 5.ª ed., Ariel, Barcelona, 1970.
- ENTRENA CUESTA, R. y ABELLÁN MATESANZ, I. M.: *Derecho Electoral*, 2.ª ed., Ariel, Barcelona, 2001.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997.
- FIGUERUELO BURRIEZA, A.: «Notas acerca del recurso de amparo electoral», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989.
- FINA, G. DE: *Diritto Elettorale*, Unione Tipografica-Editrice Torinese, Torino, 1977.
- GOODWIN-GILL, G. S.: «Elecciones libres y justas», *Derecho internacional y práctica*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1994.
- GUY, P.: «La garantie européenne du droit à de libres elections législatives: l'article 3 du premier protocole d'addition à la Convention de Rome», en *Revue de Droit public*, núm. 5, 1985.
- NOHLEN, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- NOLHEN, D.; PICADO, S., y ZOVATTO, D. (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998.
- SANMARTÍN PUENTE, M.: *Tratado de Derecho Electoral*, Reus, Madrid, 1921.
- SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Manual de procedimiento electoral*, 4.ª ed., Ministerio del Interior, Madrid, 1999.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M.: «Las garantías del Derecho Electoral», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 20, 1990.
- VV.AA.: *Reflexiones sobre el régimen electoral*, Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- VV.AA.: *Diccionario Electoral*, 2.ª ed., IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, 2000.
- VV.AA.: *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999.

