

LA IMPUGNACION DE ELECCIONES DE PRESIDENTES DE LAS CORPORACIONES LOCALES

342.8 (—):35.074.13

por

Ignacio López González

Del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL RESTABLECIMIENTO EN NUESTRO REGIMEN LOCAL DE LA ELECCION DE ALCALDES Y PRESIDENTES DE DIPUTACION Y CABILDOS INSULARES.—III. LA INEXISTENCIA DE NORMAS LEGALES REGULADORAS DEL REGIMEN DE IMPUGNACION DE ELECCIONES DE PRESIDENTES DE CORPORACIONES LOCALES: LA ANALOGIA COMO TECNICA INTEGRADORA DE LAGUNAS LEGALES Y SU PROCEDENCIA EN EL PRESENTE SUPUESTO.—IV. FUNDAMENTOS JURIDICOS EN FAVOR DE LA UTILIZACION ANALOGICA DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTICULO 119 DE LA LJ, PARA LA IMPUGNACION DE ELECCIONES DE PRESIDENTES DE LAS CORPORACIONES LOCALES: PROPUESTA *DE LEGE FERENDA* EN ORDEN A LA ELIMINACION DE LA LAGUNA LEGAL: 1. EL ARTICULO 119 DE LA LJ REPRESENTA TAN SÓLO LA ATRIBUCIÓN A LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL Y SUMARIO QUE, SOBRE VALIDEZ DE ELECCIONES Y PROCLAMACIÓN LEGAL DE CONCEJALES Y DIPUTADOS PROVINCIALES, REGULABA EL ARTÍCULO 375 DE LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE 1955. 2. EXISTENCIA DE PRECEDENTES LEGISLATIVOS EN NUESTRO DERECHO LOCAL DE UN TRATAMIENTO JURÍDICO UNITARIO DEL RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE ELECCIONES DE ALCALDES, PRESIDENTES DE DIPUTACIÓN, CONCEJALES MUNICIPALES Y DIPUTADOS PROVINCIALES. 3. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA PRONTA Y EFICAZ GESTIÓN MUNICIPAL O PROVINCIAL, QUE PROTAGONIZA Y SALVAGUARDA EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DEL ARTÍCULO 119 DE LA LJ, RESULTAN DE IGUAL MODO GRAVEMENTE COMPRO-

METIDAS EN LOS SUPUESTOS DE IMPUGNACIÓN DE ELECCIONES DE ALCALDES Y PRESIDENTES DE DIPUTACIÓN Y CABILDOS INSULARES.—V. ALGUNOS ASPECTOS PARTICULARES DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE IMPUGNACION DE ELECCIONES DE PRESIDENTES DE LAS CORPORACIONES LOCALES: ACTOS IMPUGNABLES; LEGITIMACION; PRETENSIONES.

I. INTRODUCCION

Con ocasión de recientes elecciones de Alcaldes y Presidentes de Diputación y Cabildos, realizadas en ejecución de las previsiones establecidas en la nueva Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, se ha cuestionado precisamente el procedimiento jurídico a seguir para la impugnación de elecciones de Presidentes de las Corporaciones locales. La noticia de la existencia de algunas sentencias contradictorias de las Salas de las Audiencias Territoriales (1), así como de algunos informes de abogados del Estado denunciadore de la inadecuación del proceso del artículo 119 de la LJ para la impugnación de tales elecciones, y sobre todo la ausencia de norma jurídica aplicable —laguna legal— al nuevo supuesto que protagoniza la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, justifican y hacen oportuno un breve análisis jurídico sobre el presente tema.

II. EL RESTABLECIMIENTO EN NUESTRO REGIMEN LOCAL DE LA ELECCION DE ALCALDES Y PRESIDENTES DE DIPUTACION Y CABILDOS INSULARES

La Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen local establece la electividad de los Presidentes de las Corporaciones locales como una manifestación y exigencia de su pretendida descentralización autonómica (2). La disposición transitoria primera de la citada Ley preceptuaba que dentro de los

(1) Personalmente he tenido ocasión de conocer una de las primeras sentencias dictadas sobre la materia, que trata con rigor y acierto el procedimiento de impugnación y proclamación de Alcalde; me refiero a la sentencia 59/76, de 16 de marzo, de la Audiencia Territorial de Albacete y de la que fue ponente don Ramón SANCHO CANDELA.

(2) *Vid.* Bases 5.ª y 15.ª de la citada Ley.

cuatro meses siguientes a su publicación se habían de elegir, de conformidad con la nueva normativa, la «totalidad de los Presidentes de Diputación y Cabildos insulares» y la de «Alcaldes de capitales de Provincia y ciudades de más de cien mil habitantes, así como la mitad de los Alcaldes de los restantes Municipios, determinada por Provincias». Igualmente se prevé que «cuando por cualquier motivo cese alguno de los Alcaldes designados por el sistema anterior, quienes les sustituyan en el cargo habrán de ser elegidos, en todo caso, de acuerdo con los preceptos de esta Ley» (3).

Los Decretos 3230/1975, de 5 de diciembre, y 264/1976, de 20 de febrero, representan sendos reglamentos-convocatorias (4) de

(3) Como ha expuesto BOQUERA OLIVER, en relación con la Disposición Transitoria Primera de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen local, «algunas veces, leyes denominadas de "bases", con preceptos que no son bases, sino disposiciones de aplicación inmediata —preceptos con vigencia normal—, convierten en reglas directamente aplicables a los súbditos normas que la propia Ley califica de bases, y que, como tales, han sido redactadas. Estas mal llamadas bases ya no necesitan ser "articuladas" por el Gobierno, pues tienen vigencia en virtud de dichas disposiciones y son de aplicación por o para los interesados».

La citada Disposición Transitoria Primera, tras el procedimiento ordinario de su entrada en vigor (artículo 2-1 del Código civil), ha convertido las Bases 5.ª, 1 y 15.ª, 1, de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local en normas directamente aplicables.

Vid. más ampliamente J. M. BOQUERA OLIVER: «La elección de Alcalde», en *Revista de Derecho Público*, núm. 64, 1975, pág. 419.

(4) Acogiendo de nuevo las apreciaciones planteadas por BOQUERA OLIVER, en relación con los Decretos aquí citados, es forzoso reconocer, tras el examen de los mismos, que estamos ante «reglamentos disfrazados de convocatorias». En ellos, además de la específica convocatoria a elecciones de Presidentes de Diputaciones, Cabildos insulares y Alcaldes, se establecen normas sobre incapacidades e incompatibilidades (arts. 3, respectivamente), se dispone quiénes tendrán la condición de electores (arts. 5, respectivamente), se indica que las Juntas provinciales o municipales del Censo, según los casos, presidirán las Corporaciones locales a efectos de la elección (arts. 5-2, respectivamente), se regulan incluso los supuestos de cesación forzosa en el cargo (arts. 9, respectivamente) y de suspensión en el cargo por acuerdo de los Gobernadores civiles en los casos de delito o falta dolosa y en tanto dure el procedimiento (arts. 9-3, respectivamente).

Estamos ante dos acuerdos del Consejo de Ministros que por su contenido son auténticos reglamentos ejecutivos, disposiciones del Gobierno dictadas para desarrollar, pormenorizar y completar la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local. En este sentido, tales Decretos debieron someterse al procedimiento que legalmente se establece para su aprobación, y ello porque la Disposición Transitoria Primera dos, de la Ley de Bases, autoriza al Gobierno tan sólo para convocar elecciones de Presidentes de Diputación, Cabildos insulares y Alcaldes de conformidad con las normas electorales de la citada Ley (es decir, con remisión a las Bases 5.ª, 1 y 15.ª, 1); sin embargo, de un examen comparativo entre los Decretos y las citadas Bases se observa que aquéllos se exceden de las estrictas previsiones de éstas, alcanzando un grado de complementariedad, desarrollo y aplicación propio de un reglamento ejecutivo, por muy parcial que pueda ser (dos Bases).

Por todo ello, se debería haber observado el trámite preceptivo que establecen

elecciones de Presidentes de Corporaciones locales, cuya celebración se ha hecho realidad en 1976, cuarenta años después de la última convocatoria de elecciones municipales de Alcaldes (5). Las recientes disposiciones electorales de Presidentes de Diputaciones, Cabildos insulares y de Alcaldes, aprobadas por el Gobierno en base a la remisión normativa operada por la disposición transitoria tres de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, establecen las normas procedimentales de proclamación de candidatos y de elegidos, los supuestos de incapacidad, incompatibilidad y cese de los cargos, el cometido específico y funciones de las Juntas municipales o provinciales del Censo, así como una cláusula de supletoriedad pedida, en la que se establece que «en lo no previsto... serán de aplicación las normas de la vigente Ley de Régimen local y de su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, así como sus disposiciones modificativas y supletorias».

La novedad que aporta la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, en materia electoral, es el restablecimiento en nuestro ordenamiento local de la electividad de Alcaldes y Presidentes de Diputación y Cabildos; ello unido a la habilitación legal para la aplicación inmediata y progresiva de los procedimientos electorales, otorga especial relieve y actualidad a los problemas que se están planteando ya sobre la posible impugnación de elecciones de Presidentes de las Entidades locales.

los artículos 17, 6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 10, 6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es decir, el dictamen previo del Consejo de Estado.

Acerca del sentido y carácter de la audiencia del Consejo de Estado, como requisito esencial y de orden público para la validez de los reglamentos ejecutivos, se han de tener en cuenta la Moción del Consejo de Estado en Pleno, de fecha 22 de mayo de 1969, y la doctrina acogida por el Tribunal Supremo en sentencias tales como las de 17 de noviembre de 1975 (Ar. 4402), 4 de noviembre de 1975 (Ar. 4878), 2 de octubre de 1975 (Ar. 3653) y 22 de abril de 1974 (Ar. 1921).

(5) *Vid.* Decreto de 17 de marzo de 1936 sobre elecciones (Ar. 581) y Orden Circular de 24 de marzo de 1936 (Ar. 663).

III. LA INEXISTENCIA DE NORMAS LEGALES REGULADORAS DEL REGIMEN DE IMPUGNACION DE ELECCIONES DE PRESIDENTES DE CORPORACIONES LOCALES: LA ANALOGIA COMO TECNICA INTEGRADORA DE LAGUNAS LEGALES Y SU PROCEDENCIA EN EL PRESENTE SUPUESTO

En las disposiciones examinadas, innovadoras del sistema de electividad de Alcaldes y Presidentes de Diputaciones y Cabildos, existe, como ha señalado SALAS HERNÁNDEZ (6), una auténtica laguna legal, al no estar recogida de forma explícita ni implícita el procedimiento de impugnación de estas elecciones. Por otra parte, la técnica de supletoriedad pedida que acogen los artículos 10 de los Decretos 3230/75 y 264/76 carece de viabilidad, ya que tanto la vigente Ley de Régimen local como el Reglamento de Organización no contemplan los supuestos de electividad de Presidentes de Corporaciones locales; en dicha normativa, como es bien sabido, tales cargos han venido siendo de designación.

Frente a esta laguna de la nueva legislación, frente a esta imperfección de la norma positiva por imprevisión del legislador, que, como ha señalado CLAVERO ARÉVALO (7), implica la ausencia de solución para un caso que debía tenerla en el ordenamiento positivo escrito, el ordenamiento local vigente cuya supletoriedad se demanda contempla tan sólo el procedimiento de impugnación o recursos contra la validez de elecciones y la aptitud legal de los proclamados Concejales y Diputados provinciales, recogido en el artículo 375 de la Ley de Régimen local y artículos 345 a 353 del Reglamento de Organización de las Corporaciones locales. Examinemos brevemente los principios informadores de este proceso especial que acogió en 1955 el vigente ordenamiento local (8):

1. Históricamente representa la consolidación de una técnica judicializada de control de legalidad, aspecto éste sobre el que ha llamado la atención SALAS HERNÁNDEZ y que es una constante en

(6) Vid. J. SALAS HERNÁNDEZ: «El recurso contra la validez de elecciones y aptitud legal de los proclamados Concejales y Diputados provinciales», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 191, 1976, pág. 522.

(7) Vid. M. F. CLAVERO ARÉVALO: «Consecuencias de la concepción del Derecho administrativo como ordenamiento común y normal», en separata de la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. Madrid, 1952, pág. 17.

(8) Puede verse más ampliamente el trabajo citado de J. SALAS HERNÁNDEZ.

la legislación local a partir de las leyes provinciales de 1870 (artículo 30), 1877 (art. 27) y 1882 (art. 53), los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925 (arts. 252 y 168, respectivamente), la Ley Municipal de 1935 (art. 219) y la Ley de Régimen local de 1950 (art. 375).

Hasta 1924, el recurso —sin denominación específica— se ha de interponer ante la Sala de lo Civil de la respectiva Audiencia Territorial (como llegó a aclarar de forma expresa la Ley de 19 de junio de 1911); con la legislación local de la Dictadura, el recurso adquiere la denominación de recurso de nulidad por infracción de ley, e igualmente debía conocer del mismo la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial; posteriormente, la Ley Municipal de 1935 lo configura como recurso por infracción de ley, debiendo interponerse ante la Audiencia Provincial; más recientemente, han sido los Decretos de 30 de septiembre de 1948 (art. 47) (9) y de 4 de febrero de 1949 (art. 18), aprobados respectivamente para la regulación de elecciones municipales y provinciales, quienes bajo la denominación de recurso de nulidad sentaron las bases con las que pasó a la Ley de Régimen local de 1955.

2. Instrumental y técnicamente, protagoniza la salvaguarda de unas singularidades institucionales bien específicas. Como ha señalado SALAS HERNÁNDEZ (10), la regulación del recurso judicial en materia de elecciones locales siempre ha estado presidida por la idea de solucionar rápidamente el litigio planteado para hacer desaparecer lo antes posible la situación de incertidumbre y conseguir la constitución definitiva de las correspondientes Corporaciones. En idéntico sentido se expresa también GONZÁLEZ PÉREZ, afirmando que la naturaleza específica y el fundamento jurídico-material de este procedimiento ha dado lugar a la no aplicación de las normas del proceso ordinario al proceso cuyo objeto son pretensiones electorales (11). Manifestaciones del carácter instrumental con que se ha configurado tradicionalmente el procedimiento o re-

(9) Comentando el Decreto de 30 de septiembre de 1948, RUIZ DEL CASTILLO destacó en su día que «el recurso de nulidad que acoge el decreto electoral se encomienda al poder judicial y es una garantía jurisdiccional de la elección misma». Vid. C. RUIZ DEL CASTILLO: «Garantías electorales», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 41, 1948, págs. 667 y 669.

(10) Vid. J. SALAS HERNÁNDEZ, obra citada, págs. 520 y ss.

(11) Vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ: «El proceso administrativo en materia de elecciones locales», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 96, 1957, págs. 801 y ss.

cursos de impugnación de elecciones de Concejales y Diputados provinciales, son:

a) La especialidad de los plazos y el carácter sumario de la tramitación. La Ley de 19 de junio de 1911, que desarrolla las normas de procedimiento del recurso de impugnación de elecciones previsto en la Ley Provincial de 1882 y al que se remiten para su tramitación los Estatutos Municipal y Provincial, establece un plazo de interposición de quince días y otro de resolución en el término de un mes, afirmando que en esta materia las resoluciones de la Audiencia Territorial lo serán en única instancia. Por su parte, la Ley Municipal de 1935 y el Decreto de 30 de septiembre de 1948 reducen aún más el plazo de interposición a cinco días; en cuanto al plazo de resolución, aquélla lo establece en veinte días, pero éste lo amplía de nuevo a treinta días hábiles a contar desde su interposición.

b) El carácter excepcional de su fundamentación, ya que sólo procede y se habilita para motivos tasados. Es sobre todo a partir de la Ley de 1911 (art. 6), y de modo más expreso en el Decreto de 1948 (art. 47), donde se establece que el recurso habrá de fundarse en vicio grave de procedimiento que pueda alterar el resultado de la elección (nulidad de la elección), o en carecer los Concejales o Diputados provinciales de las condiciones de aptitud o de capacidad (nulidad de la proclamación).

Pues bien, ante la laguna legal que plantean las normas de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, sobre Bases del Estatuto de Régimen local, en materia de impugnación de elecciones de Presidentes de las Corporaciones locales, creemos —después de lo expuesto— que el procedimiento y recursos establecidos en el artículo 375 de la vigente Ley de Régimen local debe ser aplicado por analogía a la impugnación de elecciones de Presidentes de Corporaciones locales, ya que si bien se trata de un supuesto distinto e innovado en nuestro actual Derecho por la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, existe entre ambos —por lo que se refiere a su fundamentación histórica e instrumental— una notable razón de semejanza e identidad. Por ello procede, a falta de norma y solución positiva concreta, integrar en el procedimiento especial del artículo 375 de la Ley de Régimen local los supuestos de impugnación de elecciones de Alcaldes y Presidentes de Diputación y Cabildos, haciendo extensivo a los mismos el régimen jurídico que se esta-

blece para la impugnación de las elecciones y aptitudes legales de los proclamados Concejales o Diputados provinciales, ya que de conformidad con el artículo 4-1 del Título preliminar del Código civil («De las normas jurídicas, su aplicación y eficacia»), «procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón».

IV. FUNDAMENTOS JURIDICOS EN FAVOR DE LA UTILIZACION ANALOGICA DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTICULO 119 DE LA LJ, PARA LA IMPUGNACION DE ELECCIONES DE PRESIDENTES DE LAS CORPORACIONES LOCALES: PROPUESTA DE LEGE FERENDA EN ORDEN A LA ELIMINACION DE LA LAGUNA LEGAL

1. *El artículo 119 de la LJ representa tan sólo la atribución a la Jurisdicción Contencioso-administrativa del procedimiento especial y sumario que, sobre validez de elecciones y proclamación legal de Concejales y Diputados provinciales, regulaba el artículo 375 de la Ley de Régimen local de 1955.*

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en sus artículos 119 y 120, no es innovadora; por el contrario, se limita a residenciar en esta jurisdicción los recursos que con carácter extraordinario regulaba el artículo 375 de la Ley de Régimen local, y atribuir el conocimiento de los procesos contenciosos especiales resultantes a las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales. En concreto, el proceso especial del artículo 119 de la LJ acoge en todo su contenido, con un ligero perfeccionamiento de técnica procesal, los presupuestos de hecho, fundamentos, legitimación y plazos establecidos en los números 1, 2 y 3 del artículo 375 de la Ley de Régimen local. Esta razón de identidad que protagoniza el proceso especial del artículo 119 de la LJ le constituye en heredero forzoso de los principios que histórica e instrumentalmente han informado el régimen jurídico de impugnación de elecciones en nuestro ordenamiento local, si bien ahora, y de modo circunstancial, alcance exclusivamente a Concejales municipales y Diputados provinciales.

2. *Existencia de precedentes legislativos en nuestro Derecho local de un tratamiento jurídico unitario del régimen de impugnación de elecciones de Alcaldes, Presidentes de Diputación, Concejales municipales y Diputados provinciales.*

Durante el período legislativo (1924-1936) en el que los cargos públicos de las Corporaciones locales fueron electivos, el régimen de impugnación de elecciones se sometió a un proceso especial, sumario y unitario, tanto para la elección de sus Presidentes como para las de Concejales y Diputados provinciales. Idénticas razones de excepcionalidad y urgencia informaban el procedimiento común de impugnación de elecciones en nuestro Derecho local. Como exponentes de este tratamiento jurídico unitario pueden examinarse el artículo 252 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 (12), el artículo 17 del Reglamento de Procedimiento en materia municipal de 23 de agosto de 1924 (13), el artículo 168 del Estatuto

(12) «Los acuerdos de los Ayuntamientos que se refieran a validez de elecciones, actas o credenciales, admisión de Concejales, capacidades, excusas, incompatibilidades, renunciaciones, vacantes y, en general, constitución y régimen de dichas Corporaciones, ponen término a la vía gubernativa. Contra ellos se dará, en plazo de quince días naturales, ante la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial, el recurso de nulidad por infracción de ley. Estos recursos deberán ser resueltos por la Sala de lo Civil, en única instancia, en plazo de tres meses, bajo su más estrecha responsabilidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 89, y no tendrán efectos suspensivos. Su tramitación se acomodará, en lo no previsto por esta Ley, a las disposiciones de la de 19 de junio de 1911».

Vid. artículo 252 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, en *Diccionario de la Administración Española*, 1924, págs. 159 y 160.

(13) «El recurso de nulidad por infracción de ley, que autoriza el artículo 252 del Estatuto, se tramitará, en todo lo no previsto por dicho Estatuto, con sujeción a las disposiciones de la Ley de 19 de junio de 1911.

El fallo que al resolver este recurso dicte la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial contendrá una o varias de las tres primeras declaraciones que se especifican en el artículo 6 de la citada Ley...».

Vid. artículo 17 del Reglamento de Procedimiento en materia municipal, aprobado por Real Decreto de 23 de agosto de 1924, en *Diccionario de la Administración Española*, 1924, pág. 264.

La Ley de 19 de junio de 1911 regula el procedimiento y tramitación del recurso establecido en el artículo 53 de la Ley Provincial de 1882 («Contra la resolución de la Diputación provincial, anulando o declarando la validez de alguna elección, se establece recurso contencioso ante la Audiencia respectiva...»), vieniendo a clarificar así, frente a dudas planteadas, que la Sala competente para entender del mismo sería la de lo Civil de la Audiencia Territorial respectiva. Pues bien, en su artículo 6 la Ley de 1911 establece lo siguiente:

- «Los fallos contendrán una o varias de estas cuatro declaraciones:
- 1.ª Validez de la elección y aptitud y capacidad del candidato proclamado.
 - 2.ª Nulidad de la elección verificada y necesidad de hacer una nueva convocatoria.
 - 3.ª Nulidad de la proclamación hecha por la Diputación y, por tanto, proclamación del candidato o candidatos que aparecían derrotados.
 - 4.ª Nulidad de la elección y suspensión temporal del derecho de representación

Provincial de 20 de marzo de 1925 (14) y el artículo 219 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 (15).

3. *La seguridad jurídica y la pronta y eficaz gestión municipal o provincial, que protagoniza y salvaguarda el procedimiento especial del artículo 119 de la LJ, resultan de igual modo gravemente comprometidas en los supuestos de impugnación de elecciones de Alcaldes y Presidentes de Diputación y Cabildos insulares.*

La impugnación de un procedimiento electoral para miembros de las Corporaciones locales comporta siempre la imposibilidad de que se constituyan legalmente y en su plenitud los órganos de representación de la comunidad municipal o provincial. MOSQUERA y CARRETERO, comentando el apartado c) del número 1 del artículo 94 de la LJ, en relación con el artículo 119 de la misma disposición, argumentan que la causa de que en el artículo 119 se excluya de recurso alguno ordinario y extraordinario la sentencia sobre validez del procedimiento electoral, es una situación de urgencia o necesidad —la Administración local queda en situación precaria—, y para evitar ese resultado se procura un proceso de gran rapidez, incompatible con la posibilidad de un recurso de apelación (16).

en la Diputación provincial del distrito cuando del expediente o información se depuren hechos que revelen la venta de votos en forma y número de cierta importancia».

Vid. artículo 6 de la Ley de 19 de junio de 1911 en *Diccionario de la Administración Española*, tomo VIII, 6.ª ed., págs. 174 y 175.

(14) «Los acuerdos que adopten las Diputaciones sobre incapacidad, incompatibilidad o excusa de los Diputados provinciales, en el caso previsto en el artículo 81 de esta Ley, sólo podrán ser impugnados por medio del recurso de nulidad por infracción de ley ante la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial, conforme a lo prevenido en el citado artículo. Este mismo recurso será el utilizable contra los acuerdos de la Diputación sobre declaración de vacantes, admisión de renuncias, elección de cargos y en general constitución de la Corporación».

Vid. artículo 168 del Estatuto Provincial, aprobado por Real Decreto-ley de 20 de marzo de 1925, en *Diccionario de la Administración Española*, 1925, pág. 586.

(15) «Contra la validez de las elecciones, actas o credenciales, y contra los acuerdos de los Ayuntamientos sobre renuncia, pérdida, incapacidad, incompatibilidad y excusa del cargo de Concejal procederá recurso por infracción de ley ante la Audiencia Provincial.

Corresponderá también a la Audiencia Provincial la resolución de las reclamaciones sobre incapacidad e incompatibilidad del Alcalde elegido en votación popular.

El recurso y las reclamaciones habrán de interponerse dentro de los cinco días siguientes al escrutinio y proclamación de los Concejales electos, o a la fecha de los acuerdos de los Ayuntamientos y al escrutinio y proclamación del Alcalde popular. Deberá recaer resolución en el plazo de veinte días».

Vid. artículo 219 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, en *Diccionario de la Administración Española*, 1935, pág. 1.235.

(16) Vid. L. MOSQUERA y A. CARRETERO en *Comentarios a la reforma de lo Contencioso-administrativo*. Madrid, 1974, pág. 279.

Se ha de excepcionar, por las específicas características institucionales que plantea la impugnación de elecciones de Alcaldes y Presidentes de Diputación y Cabildos insulares, el régimen común y ordinario de las normas procedimentales y contenciosas y aplicar por analogía el proceso especial del artículo 119. Dicho proceso se convierte así en común, en orden a la impugnación de las elecciones para miembros (en sentido amplio) de las Corporaciones locales. *De lege ferenda*, y en base a un principio de congruencia y economía normativa, el procedimiento legal más correcto para salvar de modo expreso la laguna legal existente ha de ser la modificación del enunciado de la Sección tercera del Capítulo IV del Título IV de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, así como algunos aspectos de la actual redacción del artículo 119 de la citada Ley (17). La eficacia de tal modificación es

(17) La modificación mínima exigible de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, al objeto de salvar la laguna legal que plantea la actual electividad de los Presidentes de las Corporaciones locales (Bases 5.ª, 1 y 15.ª 1, así como la Disposición Transitoria Primera, todas ellas de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local), en orden al procedimiento de impugnación de tales elecciones, podría plantearse en los siguientes términos: Sección 3.ª (del Capítulo IV, del Título IV). Procedimiento sobre validez de elecciones y aptitud legal de los miembros de los Corporaciones locales (Presidentes, Concejales o Diputados provinciales).

Artículo 119:

1. Los recursos contencioso-administrativos que tuvieren por objeto la impugnación de la validez de la elección y subsiguiente proclamación de miembros de las Corporaciones locales, deberán interponerse en el plazo de cinco días, contados desde el siguiente al en que hubiere tenido lugar la proclamación a que afectare.
2. El recurso contencioso-administrativo se interpondrá con la presentación de la demanda a que se refiere el artículo 63 y habrá de fundarse en alguno de los motivos siguientes:
 - a) Vicio grave del procedimiento que pudiera alterar el resultado de la elección.
 - b) Carecer los proclamados de las condiciones de aptitud y capacidad que exige la Ley de Régimen local.
3. El recurso contencioso-administrativo deberá ser resuelto en el plazo de treinta días, previa audiencia del abogado del Estado, que deberá ser evacuada en el plazo de ocho días.
4. Contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial respectiva no procederá recurso alguno, ordinario o extraordinario.

Congruentemente con lo aquí expuesto, la reforma del artículo 94 de la LJ operada por Ley 10/1973, de 17 de marzo, excluye en su apartado 1-c) del principio general de apelabilidad de las sentencias de las Salas Contencioso-administrativas de las Audiencias Territoriales, «las que versen sobre la validez de las elecciones para miembros de las Corporaciones locales».

Artículo 120:

1. Los recursos contencioso-administrativos que tuvieren por objeto la impugnación de la aptitud legal de los Presidentes de las Corporaciones locales o los acuerdos de éstas resolviendo acerca de las condiciones legales de los Concejales o Diputados proclamados, se interpondrán asimismo en el plazo

aconsejable no sólo por su mayor sencillez, sino principalmente para evitar la dislocación normativa que representaría ampliar el ámbito del proceso especial del artículo 119 de la LJ a través de leyes generales. El propio afán de regulación unitaria de los distintos procesos administrativos que manifiesta la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, fuerza sin duda a contemplar el nuevo supuesto legal dentro de la Ley contenciosa.

V. ALGUNOS ASPECTOS PARTICULARES DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE IMPUGNACION DE ELECCIONES DE PRESIDENTES DE LAS CORPORACIONES LOCALES: ACTOS IMPUGNABLES; LEGITIMACION; PRETENSIONES

En el proceso contencioso-administrativo del artículo 119 de la LJ (contemplando su aplicación analógica al nuevo supuesto de elección de Alcaldes y Presidentes de Diputación y Cabildos, o la posible redacción del citado artículo que se propone para cubrir la laguna que en esta materia plantea la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local) existen sin duda aspectos comunes a la impugnación de elecciones de los distintos miembros de las Corporaciones locales; tales son, por ejemplo: las normas reguladoras del plazo de interposición y resolución del recurso, presentación conjunta del recurso y la demanda, motivos tasados para fundamentar uno y otro e informe del abogado del Estado.

Con todo, existen algunas peculiaridades que plantea el nuevo supuesto de impugnación de elecciones de Alcaldes y Presidentes de Diputación y Cabildos.

En cuanto a los actos impugnables, lo son los acuerdos de las Juntas municipales o provinciales del Censo electoral, respectivamente, de proclamación del elegido Alcalde, Presidente de Diputación o Cabildo insular. (Por el contrario, la toma de posesión de los elegidos es habilitante para la impugnación de la aptitud legal de los mismos, por la vía y con las características propias

de cinco días, a partir del siguiente a la toma de posesión de los primeros o al de la notificación o publicación del acuerdo.

2. El recurso contencioso-administrativo deberá ser resuelto en la forma prevista en el párrafo 3 del artículo anterior.
3. Contra la sentencia podrá interponerse el recurso de apelación, que habrá de ser resuelto en el plazo de dos meses.

del artículo 120 de la LJ, entre las que son de destacar: la distinta motivación en que debe fundamentarse el recurso-demanda, así como la apelabilidad de la sentencia que se dicte en primera instancia).

Respecto a la legitimación, son de aplicación las normas comunes de la LJ, en tanto en cuanto no lesionen las singularidades institucionales de este proceso. En tal sentido, están legitimados para interponer el recurso del artículo 119 de la LJ los titulares de un interés directo (art. 28-1, a, de la LJ), es decir, quienes ostenten, de conformidad con la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local y Decretos 3230/1975 y 264/1976, la cualidad de elector, así como los vecinos de la localidad o de los Municipios de la Provincia que sean proclamados candidatos por las Juntas municipales o provinciales del Censo.

La elección de Alcaldes y Presidentes de Diputación o Cabildo se configura en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local (Base 5.^a, 1 y Base 15.^a, 1) como una elección de segundo grado; corresponde a los Concejales del Ayuntamiento, a los Diputados provinciales y a los Consejeros la elección, mediante votación secreta, de sus respectivos Presidentes de Corporación local. Según ello, son los Concejales, Diputados provinciales o Consejeros (Canarias) los legitimados, por su cualidad de electores para la impugnación de las correspondientes elecciones de Presidentes de las Corporaciones locales, de conformidad con el procedimiento del artículo 119 de la LJ.

En relación con la elección de los Diputados generales o Presidentes de las Diputaciones Forales de Guipúzcoa y Vizcaya, se ha de destacar que tan pronto se constituyan las Juntas Generales de Guipúzcoa y del Señorío de Vizcaya que ha venido a restaurar el Real Decreto-ley 18/1977 de 4 de marzo, ostentarán la cualidad de electores respecto del Presidente de la Diputación Foral correspondiente, los Procuradores y Apoderados que integran aquellas (18), resultando —en cuanto tales— legitimados para promover el recurso del artículo 119 de la LJ.

(18) Recientemente, y en relación con la organización administrativa de las Provincias forales de Guipúzcoa y Vizcaya, se han restaurado por Real Decreto-ley 18/1977, de 4 de marzo, las Juntas Generales de Guipúzcoa y del Señorío de Vizcaya. Dichas Juntas Generales, que estarán integradas por representantes de todos sus Municipios y que se denominarán Procuradores en Guipúzcoa y Apoderados en Vizcaya (art. 2), tienen atribuidas entre sus competencias las de elección de la Diputación Foral y su Presidente (art. 4).

Junto a la legitimación de quienes tienen la condición de electores, se ha de destacar de igual modo —como titulares de un interés directo— los proclamados candidatos (al cargo de Alcalde o Presidente de la Diputación o Cabildo) por la Junta municipal o provincial del Censo electoral. Son acreedores tales candidatos de un interés personal, legítimo y directo a la observancia y cumplimiento de las normas jurídicas que disciplinan el procedimiento electoral.

Con referencia a las pretensiones deducibles al interponer un recurso de impugnación de elecciones de Alcalde o Presidentes de Diputación y Cabildos, aquéllas únicamente pueden serlo de anulación de la elección, no pudiendo plantearse ni ser atendible procesalmente el reconocimiento de una situación jurídica individualizada que posibilite ser proclamado elegido como consecuencia de la invalidez de la elección, ya que ningún candidato puede resultar acreedor de tal derecho. Por una parte, y de prosperar la impugnación, ella comporta la anulación global de la elección (no la del candidato elegido), y en consecuencia tal invalidez opera dentro del procedimiento electoral *erga omnes* (frente a todos los candidatos proclamados), habiéndose de retrotraer el procedimiento a la fase de proclamación de candidatos en sesión pública celebrada por la Junta municipal o provincial del Censo (19). Por otra parte, no existe una norma jurídica que atribuya automáticamente tal derecho subjetivo al candidato inmediato inferior en votos, y ello porque se lesionaría la libertad electoral de los miembros electores ante la nueva situación creada; los presupuestos del libre ejercicio de su elección han sido modificados, de forma que sólo una nueva proclamación de candidatos y la subsiguiente elección puede subsanar el procedimiento electoral en su conjunto. No cabe, pues, por la vía del artículo 119 de la LJ, pretender, junto a la declaración de invalidez de una elección, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, ya que ningún interesado puede llegar a ostentar en este proceso la titularidad de un derecho subjetivo.

(19) Si como consecuencia de la invalidez de la elección de Alcalde, Presidente de Diputación o Cabildo, y una vez retrotraído el procedimiento electoral a la fase de proclamación de candidatos, resultara la proclamación por la respectiva Junta del Censo electoral de un solo candidato al cargo, tal proclamación pública equivaldrá a su elección y no tendrá lugar la celebración de ésta.

Vid. en este sentido los artículos 2-4 de los Decretos 3230/1975 y 264/1976, respectivamente.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

II. CRONICAS

