

EL PROCESO ELECTORAL DESDE LA DOCTRINA DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
Letrada de las Cortes Generales

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Presentación y proclamación de candidaturas.
- III. La campaña electoral.
- IV. Votación y escrutinio.
- V. Comentario final.

I. INTRODUCCIÓN

Resumir en unas pocas páginas la doctrina que la Junta Electoral Central ha venido sentando a lo largo de sus casi treinta años de vida, en cumplimiento del mandato general contenido en el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) —«velar por la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad»— no es tarea fácil. Y es que en estos casi treinta años de andadura, la Junta Electoral Central ha desarrollado una importante labor normativa, interpretativa y de desarrollo de la Ley Electoral, global por su amplitud y firme por su acierto.

Decimos global por su amplitud, porque, según veremos de inmediato, pocos han sido los aspectos del proceso electoral no tratados, completados o perfilados por la Junta Electoral Central; y firme —decimos también— por su acierto, pues escasísimos han sido los acuerdos de dicha Junta revocados o contradichos en sede judicial o, incluso, constitucional. Circunstancias ambas que no hacen más que avalar la solidez de un cuerpo de doctrina que crece progresiva y paulatinamente en cada proceso electoral y que hoy resulta esencial para la comprensión del ordenamiento que lo rige, que no se agota, ni mucho menos, en el «desnudo» texto normativo de la LOREG.

Antes de entrar en el examen de las decisiones más significativas de la Junta Electoral Central, en torno a las cuales se ha ido cristalizando su doctrina, recordemos que se trata de un órgano muy especial, cuasijudicial por su composición pero administrativo en cuanto a sus funciones¹, instalado en las Cortes Generales pero orgánicamente independiente de ellas, con autonomía de funcionamiento en cuanto que está exento de cualquier tutela tanto por parte de éstas como gubernamental; una Administración independiente que, en definitiva, se configura como máxima autoridad en materia electoral y a la que se le encomienda por una ley casi de rango constitucional —la LOREG, es bien sabido, se inserta en el llamado «bloque de constitucionalidad»— la relevante función de dirigir y supervisar todos los procesos electorales a través de los cuales se hace realidad el derecho del sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución².

En el ejercicio de tal función de garantía y para asegurar lo que Mackenzie³ llamaba «elecciones libres» y lo que nuestra Ley Electoral llama «objetividad y transparencia del proceso electoral», la LOREG desglosa dicha cláusula general, en su artículo 19, en el abanico amplísimo de tareas que corresponden a la Junta Electoral Central: dirigir y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral, cursar instrucciones de obligado cumplimiento, resolver consultas, aprobar modelos de actas, unificar los criterios interpretativos de las Juntas inferiores, revocar de oficio los que contravengan su doctrina, resolver quejas, reclamaciones y recursos, ejercer potestad disciplinaria, corregir infracciones, expedir credenciales...; todo ello, según reza el inciso inicial del mencionado artículo 19, «además de las competencias mencionadas expresamente en esta Ley».

De este amplio abanico de competencias, prolijamente enumeradas en el referido precepto, merece la pena destacar, por lo que al objeto del presente comentario interesa, las mencionadas en las letras *c)*, *d)* y *b)* del precitado artículo 19:

- c)* Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma.
- d)* Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral.
- b)* Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan, de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia.

1. Como «peculiar estructura administrativa» ha sido calificada por el Tribunal Constitucional en STC 21/1984, de 16 de febrero y como «Administración *ad hoc*» y «de garantía» en la más reciente STC 80/2002, de 8 de abril.

2. Sobre la Administración electoral y, en concreto, sobre la naturaleza de la Junta Electoral Central, véanse Arnaldo Alcubilla, E.: «La Administración electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Central», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 40, septiembre-diciembre de 1994; y Rodríguez Gargía, A.: «La Administración Electoral. La Junta Electoral Central: naturaleza y organización», en *Curso sobre Derecho Electoral*. Consejo General del Poder Judicial, noviembre de 1993.

3 MACKENZIE, W. J.: *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962.

Y subrayamos de entre todas las enumeradas por la LOREG precisamente estas tres porque es a través de su ejercicio por la Junta Electoral Central como dicho órgano ha desarrollado el importante cuerpo de doctrina —cuasi jurisprudencial— al que nos venimos refiriendo y que vamos a detallar de inmediato.

En efecto, como órgano supremo de la Administración electoral, la Junta Electoral Central se dirige a los demás sujetos intervinientes en el proceso electoral (fundamentalmente, a las Juntas inferiores y a las entidades políticas, pero también a los órganos con competencias electorales, como la Oficina del Censo Electoral o el Ministerio del Interior, e incluso a otros órganos o sujetos colaboradores, tales como Correos y Telégrafos o los medios de comunicación) normalmente a través de sus acuerdos y de las resoluciones de su Presidente al resolver cualesquiera de las incidencias citadas: consultas, quejas, reclamaciones y recursos.

La función consultiva de la Junta Electoral Central es, con toda seguridad, una de las que mayor fuerza expansiva posee, pues mediante la misma, este órgano se convierte, en cuanto que garante de la limpieza del proceso electoral, en el intérprete supremo de la normativa electoral —sin perjuicio, por supuesto, de una posible ulterior revisión jurisdiccional—; condición de intérprete supremo que se reitera al referirse la letra *f*) del mismo artículo 19 a la labor de unificación de los criterios interpretativos de las Juntas inferiores en la aplicación de la normativa electoral, o la letra *e*) a la facultad de revocación de oficio de los actos de otras Juntas; competencias ambas típicas del órgano superior sobre el inferior, que contribuyen a resaltar la posición de supremacía que en el proceso electoral ocupa la Junta Electoral Central. Los acuerdos dictados en la evacuación de consultas son vinculantes para las todas las Juntas inferiores, vinculatoriedad general que no se predica, sin embargo, de los dictados en la resolución de quejas, reclamaciones y recursos, que, en principio, obligan únicamente a los sujetos —órganos o entidades— implicados.

Además, la Junta Electoral Central dispone de otro medio de expresión de mayor alcance, si cabe, que el de los acuerdos o resoluciones: las instrucciones, de obligado cumplimiento para sus destinatarios, mediante las que la Junta suprema fija cauces o procedimientos de actuación o concreta y desarrolla algún impreciso precepto legal. Hasta el momento, la Junta Electoral Central ha dictado alrededor de una veintena de instrucciones sobre las cuestiones más diversas (desde la sustitución de cargos representativos locales al color de las papeletas o la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral). Sin más que apuntar en este momento la discusión doctrinal existente acerca del carácter reglamentario o no de tales normas⁴, lo que sí que-

4. Veáanse al respecto SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J.: «Una visión institucional del proceso electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 39, Madrid, 1993; ARNALDO CUBILLA, E.: «La Administración electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 40, pág. 91; y Delgado-Iribarren García Campero, M.: «La Administración electoral», *Derecho Contencioso Electoral*, *Cuadernos de Derecho Judicial*, XI, Consejo del Poder Judicial, Madrid, 2001, pág. 92.

remos subrayar es que, a través de su facultad instructora —una manifestación más de la estructura fuertemente jerarquizada de la Administración electoral, cuya cúspide ocupa la Junta Electoral Central— este órgano ha venido colmando las lagunas de la normativa que, en determinados puntos, ha detectado en su labor de aplicación del Derecho Electoral.

Con el ánimo de sistematizar en algo la nutrida doctrina de la Junta Electoral Central, atinente, como ya hemos indicado, a los más varios aspectos del proceso electoral, y haciendo un esfuerzo de síntesis, en las páginas que siguen vamos a glosar brevemente, ajustándonos a un esquema bastante convencional, la doctrina de esta Junta suprema, nacida tanto de sus instrucciones como de los acuerdos de la misma, dictados en relación con cada una de las tres grandes fases del proceso electoral: la presentación y proclamación de candidaturas, la campaña electoral y la votación y escrutinio, con todos los trámites que derivan de este último acto.

II. PRESENTACIÓN Y PROCLAMACIÓN DE CANDIDATURAS

II.1. Partiendo de la idea de que el proceso electoral es el conjunto de fases que se suceden lógica y cronológicamente para formar un órgano representativo, la de presentación de las candidaturas es la primera de las tres grandes fases a que acabamos de referirnos, la fase inicial, que acaece inmediatamente después de la convocatoria de las elecciones y antes del comienzo de la campaña electoral. Supone —apunta Arnaldo Alcubilla⁵— la determinación de quiénes concurren a las elecciones, es decir, de quiénes son los candidatos y en cuanto tales, aspiran a tener la condición de electos tras la expresión de la voluntad popular. La presentación de candidaturas se convierte así en el acto jurídico formal por el que los ciudadanos que reúnen las condiciones de elegibilidad anuncian su deseo de contender en unas elecciones, concretando las ofertas políticas y las propuestas de personas entre las que podrán elegir los electores el día de la votación⁶.

Es, además, la primera fase en la que participa de forma plena la Administración electoral. La fase previa y que pone en marcha el conjunto de actos que constituyen el proceso electoral —la convocatoria de las elecciones— es, en efecto, de competencia exclusivamente gubernamental; y sobre la Oficina del Censo Electoral, dependiente del Instituto Nacional de Estadística, recae la delicada tarea de, en estrecha colaboración con la Administración local y bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central, elaborar el censo

5. ARNALDO CUBILLA, E.: «Los procesos jurisdiccionales en relación con la proclamación de las candidaturas», *Memoria del II Curso de formación judicial electoral*, Oaxaca, México, 2002; págs. 404 y 405.

6. Para una mayor información sobre esta fase del proceso electoral, véanse ARNALDO ALCUBILLA, E. y ABELLÁN MATESANZ, I.M.: «Sobre la presentación y proclamación de candidaturas», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 117, julio-septiembre, 2002; y FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La candidatura electoral», en NOHLEN y OTROS: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, 1998.

electoral que estará vigente el día de las elecciones. Ambas tareas se residen en órganos ajenos —aunque con importantes competencias electorales— a la Administración Electoral y el papel que a ésta corresponde es más que limitado. En cambio, en esta fase inicial del proceso electoral recae sobre la Administración electoral, en concreto, sobre las Juntas Electorales, la relevante tarea de comprobar el cumplimiento de los requisitos legales exigidos a los candidatos, los cuales, una vez superado este examen, pasan a ser definitivamente proclamados por las Juntas Electorales, formalizándose así, ante el cuerpo electoral, el ejercicio por los candidatos de su derecho de sufragio pasivo, reconocido en el artículo 23 de la Constitución.

Pues bien, las candidaturas se presentan con los requisitos que establecen los artículos 44 a 46 de la LOREG, requisitos referidos a la legitimación para presentar candidatura, así como al lugar, tiempo y modo de presentación de la misma⁷. Tales requisitos, escasamente desarrollados en tan sólo tres preceptos legales, han sido, todos ellos, aclarados por la Junta Electoral Central a través de numerosos acuerdos, e incluso, completados, según veremos más adelante, mediante alguna Instrucción.

A) LEGITIMACIÓN PARA LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS

Pueden presentar candidatos o listas de candidatos, según determina el artículo 44 de la LOREG, los partidos políticos y federaciones de partidos, las coaliciones electorales y las agrupaciones de electores que se constituyan para cada proceso electoral. Para cada uno de estos sujetos legitimados ha detallado la Junta Electoral Central una serie de exigencias, completando las previsiones de la LOREG, distintas según el tipo de entidad política de que se trate.

- En el caso de los *partidos políticos o federaciones de partidos*, sólo se exige para poder presentar candidatura su inscripción como tales en el Registro de Partidos Políticos⁸, que se lleva en el Ministerio del Interior y fue creado por la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, hoy sustituida por la vigente Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

Conforme al artículo 4 de citada Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, la adquisición por éstos de personalidad jurídica se produce transcurridos veinte días desde la presentación de la docu-

7. ARNALDO ALCUBILLA califica la legitimación de requisito de orden político, y se refiere a los restantes como requisitos de orden formal; a éstos se añaden, en algunas legislaciones —no en la nuestra— requisitos de carácter económico, como puede ser el depósito de una fianza que se reintegra si se alcanza un número de votos predeterminado. ARNALDO ALCUBILLA, E.: «Requisitos formales de presentación de las candidaturas», *El Consultor*, año 147, n.º 9, de 15 de mayo de 1999.

8. El requisito de la inscripción en el Registro de Partidos Políticos ha sido considerado «razonable dentro de la publicidad que debe caracterizar la concurrencia y el desarrollo de cada contienda electoral» por el Tribunal Constitucional (STC 21/83, de 22 de marzo).

mentación completa del partido que se pretende constituir (acta fundacional en documento público, conteniendo los extremos a que se refiere el artículo 3), salvo que el Ministerio Fiscal ejercite acciones judiciales instando la declaración de ilegalidad de tal partido. En consecuencia, antes de transcurrido el referido plazo de veinte días, el partido político carece de personalidad jurídica a los efectos de presentación de candidatura (Acuerdo de 13 de septiembre de 1989).

La Junta Electoral Central ha reiterado en diversas ocasiones (por vez primera en Acuerdo de 9 de mayo de 1977), que no es competencia de las Juntas Electorales dilucidar o resolver sobre la validez de las inscripciones en dicho Registro, ni tampoco entrar en cuestiones internas de cada partido que no afecten a terceros. Habrá de estarse simplemente a lo que en cada momento conste en aquel instrumento público (Acuerdo de 31 enero de 2000). Por la misma razón, hasta tanto el Registro de Partidos Políticos no proceda a la inscripción de un partido —o de la adhesión de un partido a una federación de partidos— y lo ponga en conocimiento de la Administración electoral, no cabe tener por constituido a dicho partido o federación. De ahí la extraordinaria importancia que reviste la certificación librada por el Registro de Partidos Políticos en relación con las entidades inscritas en tal Registro, que habrá de ser remitida a la Junta Electoral Central en los primeros días del proceso electoral y, en todo caso, antes de que comience el período de presentación de candidaturas (Acuerdo de 17 de mayo de 1999).

- Las *coaliciones electorales* —uniones coyunturales de partidos políticos o de federaciones de éstos a los solos efectos de la elección que las motiva⁹— han de constituirse, según lo que dispone el artículo 44.2 de la LOREG, comunicándolo «a la Junta competente en los diez días siguientes a la convocatoria»; Junta competente que, dependiendo del ámbito supraprovincial, provincial o infraprovincial de la coalición, será la Central, Provincial o de Zona.

El artículo 44.2, sobre las coaliciones electorales, no ha sido objeto de desarrollo normativo (Acuerdo de 19 de julio de 1996), pero sí de atención por parte de la Junta Electoral Central, que ha insistido en que las coaliciones electorales se constituyen específicamente para cada proceso electoral (Acuerdo de 30 de enero de 1980), es decir, que sólo subsisten hasta el término del mandato del órgano representativo a cuya formación concurrieron, salvo ruptura o disolución de la coalición (Acuerdos de 30 de mayo de 1994 y de 13 de marzo de 1997).

Las coaliciones han de estar constituidas por partidos políticos o federaciones de partidos (Acuerdos de 18 de noviembre de 1994 y de 7 de abril de 1995), sin que sea posible constituir coaliciones entre agrupa-

9. Véase, sobre las coaliciones electorales, J. L. COSCULLUELA MONTANER y S. MUÑOZ MACHADO: *Las elecciones locales*, Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1979, pág. 216.

ciones de electores o entre partidos y agrupaciones (Acuerdo de 7 de abril de 1995), ni entre un partido o federación y personas físicas (Acuerdo de 5 de mayo de 1977).

Una vez constituida válidamente la coalición —lo que deberá hacerse por los representantes de los partidos o federaciones que vayan a formar parte de la misma, sin más que acreditar su condición mediante certificación expedida por el Registro de Partidos (Acuerdos de 4 de abril de 1999 y de 20 de enero de 2000)— no cabe modificar la coalición constituida, ni cabe ampliar o disminuir el número de partidos integrantes de la misma, porque no cabe que una coalición quede abierta a la adhesión de entidades políticas distintas a las de la coalición (Acuerdos de 3 de mayo de 1999 y de 10 de febrero de 2003); lo que sí puede hacerse es, dentro del plazo de diez días legalmente establecido para la constitución de la coalición, disolver esa coalición y constituir una nueva o presentarse los partidos de la extinta coalición como independientes.

Como consecuencia de la toma de razón por la Junta competente, se da por válida la constitución de la coalición y, dado lo dispuesto en el artículo 44.3 de la LOREG, no pueden los partidos integrantes de la misma presentar candidaturas independientes de las de la coalición en el mismo distrito y para la misma elección (Acuerdo de 12 de mayo de 1986). Sin embargo, si una coalición no presenta candidatura en una circunscripción, los partidos coaligados sí podrán presentarla en dicha circunscripción, 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.

- Las *agrupaciones de electores* se constituyen única y exclusivamente para cada proceso electoral concreto (Acuerdo de 26 de abril de 1990) y para poder presentar candidatura han de reunir unos requisitos formales de acreditación o aval por un número variable de electores del distrito¹⁰, inscritos, por tanto, en el censo de la circunscripción electoral (Acuerdo de 29 de marzo de 1999), de acuerdo con lo establecido en las disposiciones especiales de la LOREG.

Cada agrupación de electores es autónoma e independiente de cualquier otra (Acuerdos de 30 de enero de 1980 y de 20 de abril de 1999, entre otros). No cabe la constitución de coaliciones de agrupaciones de electores (Acuerdo de 28 de marzo de 1983) ni de éstas con partidos políticos (Acuerdo de 7 de abril de 1995) ni federaciones o coaliciones entre ellas.

10. El número de firmas de electores oscila, para las elecciones municipales, entre el 1% de electores en los municipios de menos de 5000 residentes a 8000 en los de más de un millón de habitantes. Para presentar candidatura en las elecciones generales, las agrupaciones de electores necesitan, al menos, la firma del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Y para el Parlamento Europeo, se exigen las firmas de 15.000 electores (respectivamente, artículos 169, 187 y 220 de la LOREG).

Su ámbito espacial de actuación es la circunscripción electoral, sin que sea posible una candidatura colectiva extensiva a más de una de dichas circunscripciones. (Acuerdos de 30 de enero de 1980 y 20 de abril de 1999, entre otros); y su ámbito temporal de validez es el proceso electoral concreto para el que se constituyó, sin que pueda extenderse más allá del mismo (Acuerdo de 26 de abril de 1990).

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 (Acuerdos de 13 y 30 de septiembre de 1999), 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 de inmediato— a oponer su denominación a la de partidos o coaliciones, tampoco a espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública de ámbito nacional, etc).

En fin, las previsiones de la LOREG sobre los sujetos legitimados para presentar candidatura se completan con una prohibición relativa a las agrupaciones de electores, introducida por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, como punto 4 del artículo 44: «No podrán presentar candidaturas las agrupaciones de electores que, de hecho, vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido. A estos efectos, se tendrá en cuenta la similitud sustancial de sus estructuras, organización y funcionamiento de las personas que los componen, rigen, representan o administran las candidaturas, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión.»

En cumplimiento de dicho precepto, la Sala del artículo 61 del Tribunal Supremo, en Sentencia de 3 de mayo de 2003, declaró nulas las candidaturas presentadas por determinadas agrupaciones de electores, por entender que de hecho venían a continuar o suceder la actividad de determinados partidos políticos declarados ilegales y cuya disolución se había ordenado. Recurrida la decisión del Tribunal Supremo en amparo, algunas de las candidaturas de agrupaciones de electores no proclamadas, lo fueron tras la STC 85/2003, de 8 de mayo. Con posterioridad, en las recientes elecciones al Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2004, el Tribunal Supremo anuló, de nuevo, la proclamación de una candidatura, por sentencia de 21 de mayo de 2004, es decir que fué ratificada por el Tribunal Constitucional en STC 99/2004, de 27 de mayo.

B) EL LUGAR Y EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LAS CANDIDATURAS

Conforme a lo que dispone el artículo 45 de la LOREG, las candidaturas deben presentarse en la Junta Electoral competente, que será la Central para las elecciones al Parlamento Europeo (artículo 220.1), la Provincial para las elecciones generales (artículo 169.1) y de Cabildos Insulares (artículo 201.6) y la de Zona, para las 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).

La Junta Electoral Central ha insistido en la necesidad de que las candidaturas se presenten directamente en las propias Juntas Electorales, debiendo obrar materialmente las candidaturas y demás documentación preceptiva en poder de dichas Juntas Electorales dentro del plazo legal aplicable, sin que pueda considerarse supletoria en este punto la legislación de procedimiento administrativo acerca de la presentación de escritos en otras dependencias distintas. Así, por ejemplo, no cabe la presentación de las candidaturas en las oficinas de Correos (Acuerdo de 10 de febrero de 2004)¹¹. Tampoco cabe su presentación a través del Gobierno Civil, ahora Subdelegación del Gobierno (Acuerdo de 12 de marzo de 1986), ni tampoco, según determina una reciente STC 83/2003, de 5 de mayo, en el Registro de un Ayuntamiento. En fin, la necesaria constancia de firma de los candidatos y demás requisitos formales impide la aceptación de la presentación de candidaturas por fax (Acuerdo de 29 de enero de 2004). De ahí que se venga exigiendo por la Junta superior (por ejemplo, en Acuerdo de 17 de mayo de 1999) que las Juntas Electorales estén disponibles durante todo el período electoral —todos los días son hábiles a efectos electorales— máxime habida cuenta del carácter preclusivo de los plazos.

El de la presentación de candidaturas lo fija el mismo artículo 45 de la LOREG en los cinco días comprendidos entre el decimoquinto y el vigésimo posteriores a la convocatoria de las elecciones. Dicho plazo tiene carácter improrrogable, de forma que no son admisibles, o lo que es lo mismo, se tienen por no existentes, las candidaturas que no hayan sido materialmente presentadas en la Junta Electoral competente antes de las cero horas del vigésimo día posterior a la convocatoria electoral. Las Juntas Electorales deben abstenerse de proclamar las candidaturas presentadas fuera de plazo, que es un requisito del procedimiento electoral (Acuerdos de 19 de mayo de 1999 y de 27 de septiembre de 1999, entre otros)¹².

11. El Tribunal Constitucional, entendiéndolo, en cambio, que la presentación de la candidatura «puede ser efectuada a través de cualquier mecanismo que permita cumplir los dos presupuestos inexcusables del artículo 45 LOREG» (realizarse en la propia Junta Electoral e improrrogablemente dentro del breve plazo legalmente establecido), en la STC 26/2004, de 26 de febrero, admitió la presentación de una candidatura al senado por correo, tachando de «rigorismo excesivo» la exigencia de comparecencia personal del representante de la candidatura ante la Junta Electoral competente.

12. Ratificando la doctrina de la Junta Electoral Central, el Tribunal Constitucional ha declarado que «la exigencia de los plazos legales no puede tenerse por exigencia irrazonable, y más

C) LA FORMA DE PRESENTACIÓN DE LAS CANDIDATURAS

Las candidaturas presentadas por las entidades políticas deben ir suscritas por quienes ostenten su representación —los representantes de las candidaturas que, según dispone el artículo 43.3 de la LOREG, «lo son de los candidatos incluidos en ellas»—, no siendo necesario, sin embargo, que dichos representantes acudan personalmente a la Junta Electoral competente para hacer entrega de las listas de candidatos (Acuerdo de 10 de febrero de 2004), ni que acrediten su representación mediante poder notarial (Acuerdo de 17 de enero de 1979). Basta con que la candidatura esté suscrita (esto es, firmada), por quien formalmente ha sido designado representante ante la Administración electoral.

Además de estar suscrito por el representante, el escrito de presentación de la candidatura —candidatura completa, incluyendo tantos candidatos como puestos a cubrir, además de, en su caso, los suplentes¹³—, debe, de conformidad con el artículo 46 de la LOREG, expresar claramente la denominación, siglas y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación de electores, así como el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella, su declaración de aceptación de la candidatura y los documentos acreditativos de las condiciones de elegibilidad de cada uno de los candidatos.

- La doctrina de la Junta Electoral Central —confirmada en todos sus puntos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional— ha dedicado especial atención a todo lo referido a la *denominación, siglas y símbolo* de las entidades políticas concurrentes a unas elecciones. Sólo dos previsiones se contemplan en este punto en la LOREG:
 - Que las denominaciones, siglas y símbolos de las candidaturas no induzcan a confusión con las usadas tradicionalmente por los partidos legalmente constituidos (artículo 46.4 LOREG)¹⁴.
 - 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 Corona¹⁵ (artículo 46.5 LOREG).

aún en los procesos electorales» (STC 72/1987, de 23 de mayo), y que «presentada la candidatura fuera de plazo, no se estará ante una irregularidad en la misma que pudiera ser objeto de subsanación (art. 47.2 LOREG), sino ante una inexistencia de la candidatura misma» (STC 84/2003, de 8 de mayo).

13. Tras la última reforma de la LOREG, efectuada por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, la inclusión de suplentes de los candidatos incluidos en las listas no es obligatoria, pudiendo, en caso de incluirse, llegar a un número de diez.

14. Aunque sí se admite, según jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional (SSTC 70, 71, 72 y 75/1995, de 11, 12 y 17 de mayo), la similitud de denominaciones o símbolos que hayan adquirido un carácter genérico y representativo de una determinada ideología más que de un partido político concreto.

15. 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, la Junta Electoral Central ha añadido otras cuantas:

- La denominación, las siglas y el símbolo de la entidad política han de ser los que figuren inscritos 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 una identificación clara y distinta por el electorado (Acuerdos reiterados en muchísimas ocasiones, desde los tempranos de 25 de mayo de 1977 y 8 de mayo de 1978 a los más recientes de 3, 13 y 24 de mayo de 1999) y afectan al orden público electoral, pues los electores tienen derecho, a través de los mismos, al conocimiento cabal de las opciones políticas concurrentes, teniendo en cuenta el principio de transparencia de las elecciones (Acuerdos de 3 y 13 de mayo de 1999)¹⁶.
- En concreto, por lo que a las denominaciones se refiere, no cabe modificación de la denominación de la entidad política (partido, coalición o agrupación de electores) durante el proceso electoral, y ésta deberá figurar necesariamente en todas las candidaturas de la misma entidad política en cada proceso electoral (Acuerdos de 17 de enero de 1979 y de 11 de mayo de 1987). Tampoco cabe abreviarla ni realizar cualquier otra adición (Acuerdo de 11 de mayo de 1987). Porque la denominación es cuestión de orden público, que afecta a los derechos de los electores a tener un cabal conocimiento de las entidades políticas concurrentes, no cabe a una entidad política utilizar la de otra, ni siquiera con su consentimiento (Acuerdo de 24 de mayo de 1999). El hecho de que figure en las candidaturas el nombre de la provincia en la que se presenta no se ha considerado, sin embargo, modificación de la denominación de la entidad política.
- En cuanto a las coaliciones electorales, la legislación electoral no impide que una coalición electoral adopte una denominación específica (o símbolo o siglas) en determinados distritos electorales, manteniendo la referencia a una denominación común (Acuerdos de 17 de enero de 1979, de 7 de abril de 1995 y de 20

16. Este criterio ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional, quien en STC 69/1986, de 28 de mayo sostuvo, a la luz del artículo 46.1 de la 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, que «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».

de abril de 1999, entre otros), entendiéndose por denominación común la que debe incorporarse en todas las circunscripciones (Acuerdo de 8 de octubre de 1998). Como la denominación de la coalición es cuestión de orden público que afecta a los derechos de los electores y a la transparencia del proceso electoral, no cabe admitir una coalición con denominación coincidente con la de un partido político, aun cuando éste no concorra al proceso electoral convocado, ni tampoco con la de otra coalición válidamente constituida (Acuerdos de 24 de abril de 1987 y 5 de mayo de 1995). Tampoco cabe que una coalición incluya en su denominación la palabra «partido», ya que podría producir confusión en el electorado en cuanto a la identificación de la misma (Acuerdo de 20 de enero de 2004).

- Las agrupaciones de electores pueden utilizar la denominación, símbolo o siglas que estimen convenientes, siempre que cumplan las prescripciones del artículo 46.1 de la LOREG. En caso de coincidencia de la denominación de una agrupación de electores y de un partido, se otorgará preferencia a éste (Acuerdo de 20 de abril de 1999), porque cuenta con la protección de la fe pública registral. Cabe, en cambio, 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. (Acuerdos de 12 y 19 de mayo de 1986), conjunto de elementos identificadores que evita la confusión del electorado.
- También las siglas y el símbolo forman parte de los elementos identificadores inscritos por el partido político en el Registro de Partidos. Respecto de aquéllas, su omisión en la presentación de la candidatura debe entenderse como un error material válidamente rectificable. No cabe aportación de siglas de una entidad política si éstas no constan en el Registro de Partidos Políticos (Acuerdo de 16 de febrero de 2004). Respecto del símbolo, que ha de entregarse en la Junta Electoral con el resto de la documentación que acompaña a la presentación de la candidatura, habrá que estarse igualmente a lo que resulte del Registro de Partidos Políticos (Acuerdo de 16 de febrero de 2004). No existen previsiones acerca de su tamaño, si bien, lógicamente, deben tenerse en cuenta las medidas del recuadro de la papeleta electoral destinado a que el mismo se incluya (Acuerdo de 13 de mayo de 1999). No ha de entregarse el fotolito del símbolo, aunque es aconsejable para su mejor reproducción en la papeleta (Acuerdo de 7 de febrero de 1996). Debe admitirse el símbolo aunque se entregue después de la presentación de la candidatura (Acuerdo de 8 de febrero de 2000).

No debe extrañar que la doctrina de la Junta Electoral Central en torno a las denominaciones de las entidades políticas que concurren en unas elecciones sea tan abundante y tan casuística. Sin duda, se trata de un punto problemático, que, pese a que va poco a poco acotándose, genera todavía numerosos conflictos, casi todos ellos de alcance constitucional, dada la incidencia directa de la cuestión de las denominaciones en el artículo 23 de la Constitución¹⁷. Y hasta tal punto es esencial la denominación de las candidaturas que los vicios cometidos en relación con esta exigencia, según veremos, son de los pocos que no pueden ser considerados subsanables en el trámite de subsanación de las candidaturas, e inciden sobre el conjunto del proceso electoral.

- En cuanto al resto de la *documentación* que, de conformidad con el artículo 46.2 de la LOREG, ha de acompañar al escrito de presentación de la candidatura (declaración de aceptación de la candidatura, acreditación de las condiciones de elegibilidad de los candidatos, etc), esta materia, con objeto de unificar criterios entre las Juntas Electorales inferiores y disipar las dudas que se pudieran plantear a las entidades políticas, viene siendo regulada, desde el año 1991, mediante Instrucciones de la Junta Electoral Central. Actualmente están vigentes dos, *de 15 de marzo de 1999 y de 20 de enero de 2000*, dictadas, respectivamente, para las elecciones municipales y europeas de junio de 1999, y para las generales de marzo de 2000.

De acuerdo con ambas Instrucciones, para los ciudadanos españoles que vayan a ser candidatos se requiere la aportación de los siguientes documentos:

- Fotocopia simple del Documento Nacional de Identidad — o bien del pasaporte español, en cuanto que con el mismo se acreditan las mismas circunstancias que con el DNI (Acuerdo de 29 de abril de 1991).
- Escrito en papel común firmado por cada candidato en el que el mismo declare bajo juramento¹⁸:
 - No estar sujeto a penas que le inhabiliten para ser candidato (las de inhabilitación absoluta o especial para el derecho de sufragio pasivo).
 - No estar incurso en causa de inelegibilidad. Las causas de inelegibilidad se establecen en las disposiciones generales de la LOREG (artículo 6), y en las particulares para el órgano representativo de que se trate, que se contienen, bien en las disposi-

17. Así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional, en STC 103/1991, de 13 de mayo: «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».

18. En la práctica, se han admitido fórmulas de todo tipo para esta declaración jurada: juramento, promesa, declaración de honor o incluso la simple declaración.

ciones especiales de la LOREG, bien en la Ley electoral autonómica correspondiente.

- Aceptar estar incluido en la candidatura de que se trate en el lugar correspondiente, aceptación que habrá de ser pura y simple —esto es, incondicionada— para lo que, obviamente, no se exige juramento o promesa.

Dicha declaración, jurada 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.

Hasta el año 1999, la Junta Electoral Central venía exigiendo la presentación de la certificación de inscripción en el censo o padrón municipal o, en sustitución de ésta, la certificación negativa de antecedentes penales. Esta exigencia dejó de tener sentido con la entrada en vigor del Código Penal de 1995, que suprimió las penas de inhabilitación para el derecho del sufragio activo y de suspensión del mismo derecho, manteniéndose únicamente las de inhabilitación absoluta y especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o suspensión de cargo público, como penas accesorias y 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 ya 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 la Junta Electoral Central haya optado por suprimir la exigencia de la certificación censal, exigencia que ha devenido inútil, y la haya sustituido por la aportación de una declaración jurada de no estar sujeto a penas que le inhabiliten para ser candidato.

No se ha previsto, en cambio, la posibilidad de que la acreditación por el candidato de encontrarse en el pleno goce de sus derechos políticos se haga constar mediante certificación negativa de antecedentes penales, que sería el único modo de conocer fehacientemente si está o no sujeto a las penas de inhabilitación absoluta o especial para el ejercicio del derecho del sufragio pasivo. 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. Y por supuesto, 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 cuanto a los candidatos a las elecciones locales o al Parlamento Europeo que sean *ciudadanos de la Unión Europea o extranjeros elegibles*¹⁹, 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, que normalmente es la tarjeta de residencia, o, en su defecto, otro documento oficial con fotografía del candidato para acreditar su identidad (Acuerdo de 21 de abril de 1999)
- Declaración formal firmada por el candidato en la que conste su nacionalidad, su domicilio en España — la residencia en España es obligatoria tanto para votar como para ser candidato—, la mención del último domicilio en el Estado de origen y que el candidato no se encuentra privado del derecho de sufragio pasivo 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.

En fin, en el caso de las elecciones al Parlamento Europeo — o, en todo caso, 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, debidamente autenticadas notarialmente o por el Secretario de la Corporación²⁰ (Acuerdo de 23 de febrero de 1999), y cuya recogida no puede ser anterior a la convocatoria del correspondiente proceso electoral, por cuanto la validez de las actuaciones electorales requiere que las mismas se realicen dentro del período electoral (Acuerdos de 4 de febrero y de 22 de abril de 1999).

II.2. Terminado el plazo de presentación de candidaturas, la Junta Electoral competente ordena que sean publicadas en el Boletín Oficial del

19. 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.

20. Según la STC 87/1999, de 25 de mayo, es suficiente para considerar las firmas debidamente autenticadas con que «el fedatario municipal efectúe, en primer término, el oportuno cotejo de firmas que avalan la candidatura para, acto seguido, dar fe de la inclusión de los firmantes en el censo electoral del municipio».

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). Dos días después, 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 ha partido siempre la Junta Electoral Central es la más amplia de todas las posibles, de modo que, en principio, teniendo en cuenta la vigencia del criterio de interpretación más favorable al derecho fundamental del sufragio, aquí en su vertiente de sufragio pasivo, cualesquiera defectos o irregularidades que presenten las candidaturas son susceptibles de subsanación o de corrección. Ello exige un especial deber de diligencia para las Juntas Electorales, quienes, en orden a su posible subsanación, están obligadas a, en el referido breve plazo de cuarenta y ocho horas, comunicar a las entidades políticas afectadas las irregularidades o defectos de sus candidaturas.

En esta línea, el Tribunal Constitucional, en STC 59/1987, de 19 de mayo, ha declarado que «la Administración electoral tiene el deber de poner en conocimiento de los componentes de las listas presentadas 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».

Irregularidades que la Junta Electoral Central ha considerado subsanables son, por ejemplo, la inclusión en la candidatura de personas inelegibles (Acuerdos de 20 de abril y 17 de mayo de 1999), la presentación de una lista incompleta de candidatos (Acuerdos de 11 de mayo de 1987 y de 3 de mayo de 1999), o con número inferior de candidatos a los cargos a cubrir (Acuerdo de 8 de febrero de 2000), la falta de aportación de la documentación necesaria (DNI, declaración de aceptación de la candidatura...; Acuerdos de 5 de mayo de 1987 y de 7 de febrero de 1996), e incluso, es subsanable la irregularidad consistente en presentar la documentación mediante fax (Acuerdo de 12 de mayo de 1993).

Es decir, que prácticamente todas las irregularidades o defectos formales de las candidaturas presentadas pueden ser subsanados en el plazo de cuarenta y ocho horas habilitado al efecto, posibilitándose con ello su posterior proclamación. Incluso durante ese plazo, las candidaturas pueden ser objeto de modificación, aunque únicamente por fallecimiento o renuncia de su titular, lo que abre la posibilidad de, en este trámite de subsanación, nombrar a

un nuevo candidato que ocupe el lugar del fallecido o renunciante. (Acuerdo de 9 de abril de 1999). Tal posibilidad constituye una excepción al principio de inmodificabilidad de las candidaturas una vez presentadas, que se contempla en el artículo 48.1 de la LOREG

Frente a esta regla general, tres circunstancias únicamente ha considerado la Junta Electoral Central que quedan excluidas del trámite de subsanación: el plazo de presentación de candidaturas, que, recordemos, es improrrogable (Acuerdos de 19 de mayo de 1987 y de 27 de septiembre de 1999); la denominación de las mismas, que como elemento constitutivo del orden público electoral y garantía de la corrección de este proceso tampoco puede variarse a voluntad (Acuerdos de 26 de mayo de 1986 y de 7 de febrero de 1996); y lo que no se trate, en realidad, de una «irregularidad ni error material». Así por ejemplo, ante la pretensión de cambiar en una lista completa uno de los candidatos por otro, no incluido en la lista originaria, el propio Tribunal Constitucional rechazó de forma expresa el intento de utilizar el trámite de subsanación para tales efectos, entendiéndolo que eran una «rectificación prohibida por el artículo 48.1 de la LOREG». (STC 104/1991, de 13 de mayo)²¹. Más recientemente, la Junta Electoral Central rechazó la inclusión de un suplente de un candidato en el trámite de subsanación de candidaturas, por entender que, al no ser imperativa la inclusión de suplentes en las candidaturas desde la modificación que del artículo 46 de la LOREG hizo la Ley Orgánica 1/2003, no se trataría de un defecto susceptible de subsanación, sino de la inclusión de un suplente fuera del plazo de la presentación de candidaturas (Acuerdo de 16 de febrero de 2004).

En fin, transcurrido el plazo de cuarenta y ocho horas, la Junta Electoral competente realiza la *proclamación* de las candidaturas que no contengan irregularidades y de aquéllas 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— 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, las candidaturas no podrán ser ya modificadas, de forma que si se produce la baja de un candidato —por renuncia, fallecimiento o por quedar incurso en alguna causa de inelegibilidad— se producirá la eliminación del mismo, corriendo la numeración de los candidatos siguientes, sin que pueda completarse la candidatura (Acuerdos de 28 de abril de 1986, 11 de mayo de 1987 y 9 de abril de 1999, entre otros).

21. En términos muy severos, el Tribunal Constitucional habló de que «sólo con una distorsión inadmisiblemente 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 establecidas en la Ley electoral».

Lo que sí es posible, sin embargo, en cualquier momento anterior a la celebración de elecciones, es la retirada de una candidatura²², para lo que basta la presentación de un escrito en papel común ante la Administración electoral por el representante general de la candidatura (Acuerdos de 8 de junio de 1989 y 12 de marzo de 2000).

Contra los acuerdos de las Juntas Electorales de proclamación de candidaturas y candidatos no cabe más recurso que el jurisdiccional previsto en el artículo 49 de la LOREG —por tanto, no procede la impugnación de los acuerdos de las Juntas Provinciales ante la Central (reiterados Acuerdos, desde el primero de 10 de junio de 1977, hasta los más recientes de 10 de febrero de 2004)—, y sin perjuicio, naturalmente, del posterior amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 49 de la LOREG)²³.

III. LA CAMPAÑA ELECTORAL

Sin temor a equivocarnos, podemos decir que los acuerdos más numerosos —y también, por qué no decirlo, los más polémicos— dictados por la Junta Electoral Central lo han sido en materia de campaña electoral.

La doctrina de dicha Junta Central respecto de esta segunda gran fase del proceso electoral se ha centrado en torno a tres puntos conflictivos: la delimitación de los límites temporales de la campaña electoral; la distinción de los tipos de campaña; y, por último, los medios de campaña electoral.

A) LÍMITES TEMPORALES DE LA CAMPAÑA ELECTORAL

La campaña electoral se enmarca en un espacio temporal predeterminado por la Ley. A tenor del artículo 51 de la LOREG, comienza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria, dura quince días y termina a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación; el artículo 53, comple-

22. En relación con la retirada de una candidatura, el Tribunal Constitucional, en STC 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».

23. Sobre este aspecto, véanse ENTRENA CUESTA, R.: «El proceso contencioso-electoral», *Derecho Contencioso Electoral*, *Cuadernos de Derecho Judicial*, XI, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pág. 221; ARNALDO ALCUBILLA, E.: «Los recursos jurisdiccionales en relación con la proclamación de las candidaturas», *Memoria del II Curso de formación judicial electoral*, Oaxaca, México, 2002; y FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General», *Poder Judicial*, 2.^a época, núm. 31, septiembre de 1993, págs. 59 a 85.

tando estas previsiones, insiste en que, fuera del período de campaña —esto es, una vez que ésta haya legalmente terminado o durante el período comprendido entre la convocatoria de elecciones y la iniciación legal de la campaña— «no puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral». Consecuente con esta prohibición, el artículo 144.1. a) de la LOREG tipifica como delito «realizar actos de propaganda una vez finalizado el plazo de la campaña electoral».

Respecto del período anterior a la fecha de inicio legal de la campaña, el referido artículo 53 contiene una salvedad: «La prohibición (...) no incluye las actividades habitualmente realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el artículo 20 de la Constitución»; inciso que ha dado lugar a múltiples problemas prácticos en relación con las actividades que pueden ser consideradas lícitas durante el período que se ha venido en llamar de «pre-campaña»; es decir, el comprendido entre la convocatoria de elecciones y el inicio del período legal de campaña.

Teniendo en cuenta que nos encontramos ante una norma limitativa de un derecho fundamental y que, como tal, ha de ser interpretado de forma restringida, y, sobre la base de la finalidad que el artículo 50 de la LOREG adjudica a la campaña electoral («en orden a la captación de sufragios»), la Junta Electoral Central se ha acogido a un criterio flexible, admitiendo, en principio, cualesquiera actuaciones de las fuerzas políticas que no contengan una expresa y directa petición del voto (Acuerdos de 11 de octubre de 1989 y de 16 de febrero de 2004, por ejemplo). Bien es cierto que tales actividades tienen en período electoral una fuerza y una significación distinta, sensiblemente mayor, que fuera de aquél período, con lo que, quizá, la limitación temporal de la campaña no suponga sino una limitación del derecho de las entidades políticas a disfrutar gratuitamente de los medios públicos de comunicación para efectuar su propaganda.

En cambio, en relación con las actividades de campaña durante el llamado «día de reflexión», o incluso el día mismo de la votación, la Junta Electoral se ha mostrado mucho más rígida. No obstante, se ha venido admitiendo tanto que los medios de comunicación difundan en dicho día de reflexión, no propaganda electoral, pero sí información realizada por las entidades políticas a lo largo del último día legal de campaña (Acuerdos de 10 de marzo de 1986 y de 17 de junio de 1993, entre otros); así como que se hagan el día de la votación sondeos a pie de urna (los llamados «israelitas»), siempre que se hagan fuera del colegio electoral y sus inmediaciones (Acuerdos de 18 y 20 de junio de 1986 y de 20 de abril de 1999, entre otros). Respecto de los medios de comunicación, por Acuerdo de 13 de marzo de 2004, la Junta Electoral Central se vio obligada a recordar a los mismos, a la vista de numerosas llamadas de electores denunciando determinadas actuaciones que pudieran ser constitutivas de propaganda electoral en contra de una determinada opción política, que, sin perjuicio de informar a los ciudadanos de los actos de campaña realizados por las candidaturas el día de cierre de la misma

y respetando las libertades de expresión y de información de los medios, ni pueden los medios de comunicación realizar el día de reflexión actuaciones que pudieran ser consideradas de campaña electoral, ni informar de actuaciones constitutivas de campaña realizadas por terceros, por razón de la tipificación legal de tales actuaciones contenida en el artículo 144. 1 a) de la LOREG.

Sin que ello sea óbice para que la Junta Electoral Central curse circulares a las Juntas inferiores (la última de ellas, el pasado 13 de marzo) reiterando la necesidad de extremar el celo a fin de evitar que el día de reflexión o el mismo día de la votación se realicen actos de campaña, así como recordando que los miembros de las Mesas electorales no podrán portar o utilizar leyendas, símbolos, emblemas o lemas que directa o indirectamente puedan ser constitutivos de propaganda, y que los interventores y apoderados de las candidaturas no pueden ostentar más emblemas o símbolos que los que permitan su identificación por los electores y los miembros de las Mesas electorales, estando prohibida la utilización o realización por los mismos de cualquier acto de propaganda, cuya efectiva realización ha dado lugar, en alguna ocasión, a que la Junta Electoral Central diera traslado al Ministerio Fiscal de tales actuaciones, a los efectos de que, en su caso, procediera en Derecho, habida cuenta de la tipificación como delito de la realización de actos de propaganda una vez finalizado el plazo legal, según lo que dispone el ya mencionado artículo 144.1 a) de la LOREG.

B) TIPOS DE CAMPAÑA

La Junta Electoral Central, siguiendo fielmente la letra de la LOREG, ha distinguido nítidamente la campaña electoral de la llamada campaña institucional, y ha diferenciado ésta, a su vez, de la que se ha venido denominando campaña «de logros», campaña que, como la realizada con objeto de incentivar el voto, ha acabado, con carácter general, prohibiendo.

La distinción entre la campaña electoral propiamente dicha y la campaña institucional se hace con base en dos criterios elementales: los sujetos que la realizan y la finalidad de tales campañas. Las campañas «de logros» y de incentivación del voto, no contempladas en la Ley Electoral de forma expresa, se han ido perfilando poco a poco, al acotarse por la Junta Electoral Central el campo de las anteriores.

- Comenzando con la *campaña institucional*, el artículo 50. 1 de la LOREG considera como tal las actividades realizadas por los poderes públicos, destinadas a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo. Dos notas, por tanto, como ya hemos apuntado, caracterizan a estas campañas institucionales: su finalidad informativa y su realización por parte de los poderes públicos. Y ambas circuns-

tancias han necesitado ser precisadas por la Junta Electoral Central, en el sentido que a continuación se explica.

Por lo que se refiere, en primer término, a los sujetos que pueden realizar este tipo de campaña, es innegable la conveniencia de que, una vez convocadas las elecciones, los poderes públicos informen a los electores sobre las mismas, información que habrá de emitirse en los medios de comunicación de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate. Pero no cualesquiera poderes públicos están facultados para facilitar esa información, sino sólo aquéllos «que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral»; es decir, el Gobierno central, en el caso de elecciones generales, municipales y al Parlamento Europeo, y los Ejecutivos autonómicos, en el caso de elecciones a las Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas.

No obstante, la Junta Electoral Central, en relación con las elecciones autonómicas, ha paliado en algo la rigidez de esta norma, admitiendo la posibilidad de que el Estado, aunque no sea el poder público convocante, realice campaña institucional para estas elecciones, y lo haga en medios de comunicación de ámbito nacional, en atención a los electores que deseen votar por correo, muchos de los cuales es posible que estén fuera de su Comunidad Autónoma, así como teniendo también en cuenta la titularidad estatal de los servicios de Correos²⁴.

Quienes quedan, en todo caso, excluidos de la realización de las campañas previstas en el artículo 50.1 de la LOREG son los Ayuntamientos (Acuerdos de 10 de mayo de 1995, de 8 de octubre de 1998 y de 25 de abril de 2003, entre otros).

En cuanto a la finalidad de las campañas institucionales, se trata de informar a los ciudadanos de las circunstancias que rodean la votación (en concreto, de la fecha de la votación, del procedimiento para votar y de los requisitos y trámite para el voto por correo), pero sin tratar ni de incentivar el voto ni menos aún de influir en la orientación del mismo. En este punto, a la Junta Electoral Central se le han planteado numerosos problemas por la dificultad de circunscribir estrictamente las campañas institucionales a los asépticos límites que marca la Ley; ello ha obligado a este órgano a separar de la campaña institucional propiamente dicha, la contemplada por la LOREG, las que suelen denominarse campañas de incentivación del voto y las que antes hemos llamado campañas «de logros»; ninguna de las dos queda amparada por la legislación electoral, según la interpretación que de la misma viene haciendo la Junta Central.

24. Correos y Telégrafos se configura como una entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Fomento.

- Las *campañas de incentivación de voto* estaban contempladas en el texto de la LOREG hasta la reforma acaecida en el año 1994 y se realizaban de forma habitual por los poderes públicos para promover la participación ciudadana en los comicios. Con independencia de que jurídicamente resulta discutible que puedan los poderes públicos promover el voto, habida cuenta del carácter de derecho y en ningún caso de deber del sufragio en España²⁵, lo cierto es que la cuestión tiene una incidencia directa en los principios de transparencia y objetividad del proceso electoral y de igualdad de las fuerzas políticas concurrentes en unas elecciones; principios por cuya observancia ha de velar la Junta Electoral Central, en cumplimiento de la cláusula general contenida en el artículo 8 de la LOREG. Tras la referida modificación de la Ley Electoral, la Junta Central ha entendido que no cabe la incentivación del voto por parte de los poderes públicos, pues la abstención es una opción del elector tan legítima como el ejercicio del derecho del sufragio (Acuerdo de 24 de abril de 2002). Los problemas en este punto se hacen notorios en el caso de elecciones a Asambleas legislativas autonómicas, ya que las leyes electorales de varias Comunidades Autónomas, sin adecuarse a la modificación que de la LOREG se hizo en 1994, permiten y configuran como una de las finalidades primordiales de las campañas institucionales la incentivación del voto, en contra del criterio expreso del artículo 50.1.²⁶ Así, por ejemplo, por Acuerdo de 25 de abril de 2003, la Junta Electoral Central prohibió una campaña puesta en marcha por el Ayuntamiento de Vitoria con el lema «1 persona = 1 voto», por entender que el artículo 50.1 de la LOREG sólo permite la difusión de campaña institucional al poder público convocante de la elección, que no era el Ayuntamiento de Vitoria, y con las finalidades previstas en el precepto citado, entre las que no se encuentra la incentivación de la participación de los electores (aunque sí se contempla en el artículo 68 de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco).
- Distinta de la campaña institucional es también la *campaña de logros*. Así se denominan las campañas que realizan las instituciones públicas (Ayuntamientos, Ejecutivos autonómicos, Ministerios, etc) coincidiendo con el final de su mandato —y, por tanto, ya en período electoral—, alusivas a los logros u objetivos alcanzados a lo largo del mismo. Este tipo de campañas, publicitarias en el fondo por más que se pretendan presentar como informativas, ha sido objeto de constante pre-

25. En este sentido, el Tribunal Supremo ha hablado del derecho de sufragio activo como un deber moral o como un deber político, pero no como un deber de naturaleza jurídica cuyo incumplimiento lleve aparejado una sanción. Véanse al respecto las SSTs de 7 de julio de 1981 y de 10 de abril y 14 de mayo de 1982.

26. Dicho precepto no es básico, y por tanto, no es de aplicación directa a las Comunidades Autónomas, según la letra de la disposición adicional primera. 2 de la LOREG.

ocupación para la Junta Electoral Central, quien, desde una posición inicial permisiva ha ido, poco a poco, adoptando criterios cada vez más restrictivos, hasta llegar a la prohibición total —con señaladas excepciones— de las campañas de los poderes públicos.

Así, por vez primera por Acuerdo de 1 de junio de 1994, la Junta Electoral Central entendió que una campaña promovida por la Junta de Andalucía, bajo el lema «Lo hecho en Andalucía: una garantía», excedía de los límites de las campañas que los poderes públicos podían realizar y ordenó la inmediata retirada de las vallas y demás instrumentos publicitarios de la citada campaña.

Con posterioridad, han sido muchos los acuerdos dictados en esta línea, atinentes a la prohibición de difusión de folletos (Acuerdos de 6 de noviembre de 1995) o de emisión de vídeos (Acuerdo de 6 de noviembre de 1995), de cancelación de actos públicos (Acuerdo de 20 de abril de 1999) y de suspensión de inauguraciones de edificios (Acuerdo de 13 de mayo de 1999), por entender que dichos actos contravenían la objetividad y transparencia del proceso electoral que se exige a los poderes públicos.²⁷

Consolidado ya el criterio restrictivo en las elecciones municipales, autonómicas y europeas de junio de 1999, la Junta Electoral Central se decidió a aprobar la Instrucción de 13 de septiembre de 1999, sobre el concepto y límites de las campañas institucionales. En dicha Instrucción, la Junta Electoral Central, insistiendo en la misión institucional que a la Administración electoral compete de velar por la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, reitera que no podrá hacerse por los poderes públicos ninguna campaña durante el período electoral, es decir, el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día de la votación; y exceptúa de este criterio, exclusivamente, las campañas previstas en la LOREG en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral y las demás previstas en el art. 50.1 —las campañas institucionales— y las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos. Asimismo, prohíbe, expresamente, que los poderes públicos hagan, en período electoral, alusiones a los logros obtenidos durante su mandato. Todo ello sin perjuicio de los supuestos concretos que se resuelvan en cada caso.

Este último inciso —«sin perjuicio de...»— y el carácter indeterminado de la excepción referida a las campañas que pudieran resultar «imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el

27. Una relación bastante exhaustiva de acuerdos prohibitivos de campañas de los poderes públicos puede verse en ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: *Código Electoral*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 4.ª ed. Madrid, 2003, págs. 330-335.

correcto desenvolvimiento de los servicios públicos» no sólo no han frenado la avalancha de denuncias que se venían interponiendo hasta la fecha, sino que han obligado a la Junta Electoral Central a pronunciarse, vía recurso, en multitud de supuestos sobre la legalidad o no de campañas en marcha.

Así, por ejemplo, por citar algunos de los más recientes, por Acuerdos de 20 y 29 de enero de 2004, ordenó la suspensión de sendas campañas publicitarias realizadas, respectivamente, por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, haciendo balance de su gestión, y por la Diputación de Vizcaya. También, por Acuerdo de 16 de febrero de 2004, declaró la suspensión hasta pasado el 14 de marzo —día de las elecciones— de la campaña que el Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco llevaba a cabo a través de distintos medios de comunicación, con el lema «Y Vasca: para que Euskadi no se detenga», por no considerarla imprescindible para la salvaguarda del interés público o para el correcto funcionamiento de los servicios públicos. Y, en fin, por dos Acuerdos de 8 de marzo de 2004, declaró no haber lugar a la celebración de dos actos de inauguración, de una autovía y de un instituto, ya que, dado lo avanzado del proceso electoral en aquel momento, cualquier acto de este tipo —entendió la Junta Electoral Central— podría «tener incidencia electoral, y sin que, por razón de la proximidad del día de las elecciones, se produzca un entorpecimiento como consecuencia del aplazamiento hasta después de dicho día».

El extremado rigor con que la Junta Electoral Central ha tratado las campañas realizadas por los poderes públicos, justificado por su misión de garantía de la limpieza del proceso electoral y por la salvaguarda de los derechos tanto de los electores como de las entidades políticas concurrentes, ha desembocado incluso, en ocasiones, en sanciones a órganos administrativos o instituciones (Acuerdos de 6 de noviembre de 1995 y de 14 de febrero de 1996, por ejemplo). Pero no todo han sido prohibiciones; por el contrario, la Junta Electoral Central, en una recta interpretación de su propia Instrucción de 13 de septiembre de 1999, se ha visto forzada, en numerosos casos, a desestimar reclamaciones de realización de campaña por los poderes públicos, por entenderlas amparadas en la citada Instrucción, o a revocar acuerdos prohibitivos de Juntas inferiores, por idéntico motivo.

Es el caso, por ejemplo, de un Acuerdo de 10 de febrero de 2004, que consideró que la campaña que realizaba el Ministerio de Medio Ambiente con el lema «Has heredado una gran tierra, cuídala», de periodicidad cíclica anual y dirigida a la sensibilización de la ciudadanía respecto de los problemas medioambientales, no atentaba contra los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral. Por otro Acuerdo de la misma fecha, revocando acuerdo de una Junta inferior, la Junta Central autorizó la celebración de una exposición titulada «El

Imerso y los servicios sociales en España, 1978-2003», por no advertir en la misma connotaciones electoralistas. Igualmente, por Acuerdo de 16 de febrero de 2004, la Junta Electoral Central, contra el criterio de la Provincial, permitió la celebración de un acto de presentación del «Manual de Identidad Corporativa» de la Diputación Provincial de Alicante, por considerarlo un acto de administración ordinaria, al que estaban invitados todos los Alcaldes de la provincia, los Diputados provinciales y los de las Cortes Valencianas, representación plural, que, por tanto, impedía las connotaciones electoralistas del referido acto. Conforme también a la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 consideró lícita la Junta Electoral Central, en Acuerdo de 23 de febrero de 2004, un anuncio del Ministerio de Agricultura sobre seguros agrarios combinados, por entender que dicha campaña no se dirigía ni directa ni indirectamente a inducir el voto de los electores, sino a ofrecer a ganaderos y agricultores una información de interés general para el sector, cual era la apertura del período de suscripción de tales seguros. En cuanto a las inauguraciones, actos de colocación de primeras piedras o similares, la Junta Electoral Central no los ha considerado contrarios a los principios de transparencia e igualdad de los distintos sujetos del proceso electoral cuando se producen sin connotaciones o derivaciones electoralistas, sin intervención de autoridades ajenas por razón de su competencia al sector público de que se trate, o cuando tales actuaciones vienen exigidas como consecuencia de la financiación mediante fondos de la Unión Europea (así, Acuerdos de 29 de enero y 10 de febrero de 2004 sobre el Tren de Alta Velocidad; de 29 de enero de 2004, sobre el aeropuerto de Castellón; y de 23 de febrero de 2004, sobre la supresión del paso a nivel en Monforte del Cid). Eso sí, este máximo órgano electoral ha entendido, prudentemente, que en ningún caso su competencia alcanza a la autorización previa de la celebración de tales actos. Cosa distinta es que, ante la denuncia de alguna fuerza política o en la resolución del recurso jerárquico, se vea forzada, en su misión de velar por la transparencia del proceso electoral, a entrar en el examen de las actuaciones de los poderes públicos para confirmar la celebración de las que pudieran ser amparadas por su Instrucción de 13 de septiembre de 1999 o para prohibir las que constituyan violación de la misma. Así, en las últimas elecciones de marzo de 2004, por ejemplo, en Acuerdos de 29 de enero y 23 de febrero, la Junta Electoral Central reiteró su incompetencia para conceder autorizaciones previas de spots, anuncios o campañas publicitarias, sin perjuicio de la decisión que al órgano electoral corresponda adoptar en caso de formulación de denuncias. En todo caso, como puede comprobarse por las mínimas referencias que acaban de hacerse, la casuística es forzosa, y obliga al órgano electoral a llevar a cabo una minuciosa labor de deslinde de actuaciones de los poderes públicos cuyo fin último no siempre resulta claro.

- La *campana electoral* la define el artículo 50.2 de la LOREG como el «conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios»; definición que contiene los dos elementos identificativos esenciales, el subjetivo y el finalista, que —como antes hemos apuntado— permiten caracterizar la campaña electoral propiamente dicha y diferenciarla de la campaña institucional.
 - En cuanto al elemento finalista, las actividades de campaña electoral se encaminan derechamente a la captación de votos («en orden a la captación de sufragios», según dicción literal de la Ley); mientras que las actividades de la campaña institucional, recordemos, son meramente informativas.
 - Y en cuanto al elemento subjetivo, las actividades de campaña electoral en sentido estricto pueden ser realizadas sola y exclusivamente por determinados sujetos, los contendientes en un proceso electoral: candidatos y entidades políticas legitimadas para presentar candidatura. La campaña institucional la desarrollan, en cambio, según acaba de verse, los poderes públicos convocantes, y ninguna otra persona jurídica distinta de éstos podrá realizar campaña electoral, «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución», tal como determina el apartado 3 del mismo artículo 50 de la LOREG.

Por lo que a este inciso se refiere, el problema de su interpretación se planteó a la Junta Electoral Central antes incluso de la aprobación de la LOREG, estando aún vigente el Decreto-Ley de 1977, que contenía un precepto de semejante tenor, cuando con ocasión de una campaña propagandística de una organización empresarial en unas elecciones autonómicas, dicha Junta, por Acuerdo de 13 de mayo de 1982, prohibió la citada campaña. El referido acuerdo fue posteriormente anulado por sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de marzo de 1983, en virtud de la libertad de expresión y de las responsabilidades públicas que la Constitución otorga a este tipo de organizaciones. Con lo que, en definitiva, aunque el artículo 50.3 parezca destinado a reservar la campaña electoral exclusivamente a los contendientes en unas elecciones, la alusión que el mismo contiene al artículo 20 de la Constitución hace que en la práctica sea difícil evitar que determinadas organizaciones sociales (en particular si sus fines están expresamente amparados por la Constitución, como es el caso de sindicatos, organizaciones empresariales, de consumidores, etc) decidan usar su libertad de expresión en período electoral mostrando su apoyo a una determinada opción política. Así lo ha confirmado, siguiendo el criterio jurisprudencial, la Junta Electoral Central en acuerdos posteriores (de 18 de junio de 1986 y de 14 de mayo de 1989, por ejemplo).

Lo cual no impide que la Junta Electoral Central, en ocasiones, haya estimado denuncias de campañas electorales realizadas por personas jurídicas distintas de las mencionadas en el artículo 50.1, en cuanto puedan influir en

la orientación del voto de los electores. Así, recientemente, por Acuerdo de 23 de febrero de 2004, suspendió la campaña-protesta realizada por la «Plataforma en defensa del Ebro», entendiéndolo que la prohibición del artículo 50.3 de la LOREG no puede eludirse por las personas jurídicas afectadas por la vía de la integración en una plataforma.

También determinadas personas físicas tienen prohibida la realización de actos de campaña electoral por el artículo 52 de la LOREG: los miembros de las Fuerzas Armadas, de los Cuerpos de Seguridad, Policía municipal o autonómica, así como los miembros del Poder Judicial, Fiscales y miembros de las Juntas Electorales. La finalidad de este precepto no es otra que la de garantizar la neutralidad de determinados sectores profesionales que, por su posición intimidatoria o arbitral, pudieran enturbiar la celebración de unas elecciones democráticas. Al margen de estas concretas personas contempladas en el artículo 52 (prohibición cuya inobservancia se tipifica como delito en el artículo 144.2 de la LOREG), la Junta Electoral Central nunca ha considerado que cualesquiera otras personas físicas tengan limitada su libertad de expresión en período electoral.

C) MEDIOS DE CAMPAÑA ELECTORAL

El examen de los medios que las entidades políticas pueden utilizar para la realización de su campaña electoral debe partir de la única referencia que se contiene en el artículo 50.2 de la LOREG: «actividades lícitas»; referencia a partir de la cual la Junta Electoral Central ha permitido, con carácter general, la utilización de cualesquiera medios amparados por las libertades públicas reconocidas en la Constitución, y en particular, por las libertades de expresión y de reunión.

- De algunas otras alusiones dispersas que la LOREG contiene a medios y actividades concretas, la Junta Electoral Central ha ido perfilando los *medios lícitos* de campaña y fijado sus límites. Así, por ejemplo, respecto de la realización de actos públicos de campaña ha confirmado la aplicación de la legislación reguladora del derecho de reunión sin más que trasladar a las Juntas Electorales las competencias de la autoridad gubernativa (Acuerdos de 3 de junio de 1999 y de 12 de marzo de 2000); ha considerado permitida por la legislación electoral la instalación de mesas de propaganda en la vía pública (Acuerdo de 26 de mayo de 1994) o de un kiosco-bar en un parque público (Acuerdo de 3 de junio de 1999). Sin embargo, ha considerado ilícita la utilización de la figura del Rey en propaganda electoral, por entender que se encuentra por encima de las opciones políticas y es patrimonio de la Nación, no susceptible de apropiación partidista por parte de ninguna entidad política (Acuerdo de 17 de octubre de 1989). El mismo criterio se ha seguido respecto de la inclusión

en folletos de propaganda electoral de otros símbolos o emblemas institucionales, tales como la bandera de España o el escudo de un municipio (Acuerdos de 7 de junio de 1999 y de 8 de marzo de 2004, por ejemplo).

Se permite, asimismo, el alquiler de espacios comerciales para la colocación de carteles (artículo 55.3 de la LOREG), si bien, las entidades políticas no pueden gastar en este tipo de publicidad más del 25% del límite de gastos previsto para cada tipo de elecciones. Asimismo, las candidaturas pueden realizar publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio privadas (artículo 58.3 de la LOREG), pero no en televisiones, sean éstas locales o de cualquier otro ámbito (Acuerdo de 4 de febrero de 1994). La LOREG establece incluso en este sentido una doble prohibición de discriminación: las tarifas de los medios no pueden ser superiores a las comerciales, ni éstos pueden distinguir entre las candidaturas en cuanto a la inclusión de la publicidad pagada, tarifas y ubicación; además, las candidaturas no pueden gastar por este concepto más del 20% del límite de gastos previsto.

El establecimiento de tales límites legales tienen su justificación: contener los gastos de campaña electoral, máxime cuando gratuitamente se cede a las entidades políticas que concurren en las elecciones tanto lugares públicos y locales oficiales para la realización de actos de campaña, como emplazamientos para la colocación de carteles, pancartas y banderolas (artículos 54 a 56 de la LOREG). Por otro lado, se prohíbe la contratación de publicidad electoral en determinados medios de comunicación, públicos y privados²⁸, como contrapartida a la concesión gratuita de espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública (artículos 60 a 65 de la LOREG). Precisamente, estas cesiones públicas gratuitas para la campaña electoral son una de las características más señaladas de nuestro proceso electoral, y sobre ellas también ha tenido ocasión la Junta Electoral Central de pronunciarse en multitud de ocasiones.

- Por lo que se refiere, en primer término, a la *cesión de locales y espacios publicitarios*, se ha interpretado de la siguiente forma²⁹:
 - Es obligatoria para los Ayuntamientos y siempre gratuita, y no puede establecerse ningún tipo de canon al respecto, siendo competente la Administración electoral para exigir a los Ayuntamientos

28. La Ley Orgánica 10/1991, de 8 de abril, contiene tal prohibición para las emisoras municipales de radiodifusión sonora; prohibición extendida por las Leyes Orgánicas 2/1988, de 3 de mayo, y 14/1995, de 22 de diciembre, a las emisoras de televisión privada y a las emisoras de televisión local por ondas terrestres, respectivamente.

29 Una síntesis muy completa de la doctrina de la Junta Electoral Central en este punto puede encontrarse en GONZÁLEZ RIVAS, J.J.: «El procedimiento electoral y las campañas electorales», Derecho Contencioso Electoral, Cuadernos de Derecho Judicial, XI, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, págs. 119 y sigs.

el cumplimiento de tal obligación (desde Acuerdo de 10 de junio de 1977).

- La distribución tanto de espacios para la colocación de propaganda electoral, como de locales oficiales y lugares públicos para la celebración de actos de campaña, se hace de acuerdo con un criterio proporcional, en función de los resultados electorales previamente conseguidos. Así, en lo referente a la distribución de espacios para la colocación de carteles, se hará atendiendo al número total de votos que obtuvo cada entidad política en las anteriores elecciones equivalentes en la misma circunscripción (artículo 56.2 LOREG). En cuanto a la cesión de locales oficiales y lugares públicos para la realización de actos de campaña, aunque el principio general es la igualdad de los contendientes —o «igualdad de oportunidades», como dice el artículo 57 LOREG— subsidiariamente se atenderá a las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones con mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes en la misma circunscripción (Acuerdos de 28 de abril y 25 de mayo de 1997 y de 9 de octubre de 1997).
- La distribución es realizada por las Juntas Electorales de Zona, atendiendo a los criterios expuestos (proporcionalidad o igualdad de oportunidades y preferencias de los partidos, federaciones, coaliciones con mayor número de votos); y ello, tanto para los emplazamientos de la publicidad como para los locales y lugares públicos (Acuerdos de 29 de abril de 1994, 20 de febrero de 1996 y 24 de mayo de 1999).
- Con relación a aquéllos, los Ayuntamientos comunican a las Juntas de Zona los emplazamientos disponibles en los siete días siguientes a la convocatoria, a los efectos de su distribución. Los representantes de las candidaturas habrán de remitir a la correspondiente Junta de Zona sus solicitudes en el plazo fijado por la Junta Electoral de Zona, que habrá de terminar el mismo día de la proclamación de las candidaturas (Acuerdo de 9 de octubre de 1997), por lo que las candidaturas que no efectúen la solicitud en el plazo prescrito no tienen derecho a la colocación gratuita de carteles en los emplazamientos designados (Acuerdos de 25 de mayo de 1977 y de 25 de febrero de 1991, entre otros). En los dos días siguientes a la proclamación de candidatos, la Junta de Zona comunica al representante de cada candidatura los que le han correspondido en función de los criterios señalados.
- En cuanto a los locales para actos de campaña, la comunicación por los Ayuntamientos a las Juntas se hace en los diez días siguientes a la convocatoria, dentro de los quince días posteriores a la misma se ordena su publicación en el Boletín Oficial de la provincia y en los cuatro días siguientes a la proclamación de candidatos las Juntas comunican a los representantes de las candidatu-

ras la distribución realizada, también en función de los criterios señalados. Las solicitudes formuladas por las entidades políticas fuera de plazo han de ser atendidas siempre que existan locales y lugares disponibles (Acuerdos de 27 de mayo y 3 de junio de 1999) o sin atribución a favor de las demás entidades solicitantes (Acuerdos de 13 de mayo de 1991 y de 9 de octubre de 1997).

- Mayor trascendencia tiene la utilización de los *medios de comunicación de titularidad pública*, lo que se manifiesta no sólo en la minuciosa regulación de la materia que contiene nuestra Ley Electoral, sino también en la vinculación que la Junta Electoral Central ha establecido entre el derecho fundamental de acceso a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad y la actividad prestacional de los poderes públicos de puesta a disposición de tales espacios gratuitos en favor de las entidades políticas que, mediante la captación de sufragios aspiran a acceder a dichos cargos representativos (Acuerdo de 23 de febrero de 2000).

El derecho a espacios gratuitos de propaganda electoral en medios de titularidad pública, contemplado con carácter general en el artículo 60.2 de la LOREG y desarrollado, en cuanto a su efectividad, en los artículos siguientes (61 a 67), tal y como dichos preceptos han sido interpretados en la doctrina de la Junta Electoral Central, se ajusta a los siguientes criterios:

- Se conceden a las entidades políticas concurrentes en las elecciones espacios gratuitos de propaganda electoral en todos los medios de titularidad pública y no sólo en los estatales (Acuerdo de 18 de mayo de 1987), pero exclusivamente en lo que se refiere a radio y televisión, y no por ejemplo a la prensa escrita (Acuerdo de 8 de junio de 1989). La gratuidad se entiende como gratuidad en la difusión, sin que alcance a la obligación de facilitar medios técnicos (cámaras, platós, técnicos, etc) para la grabación de los espacios de propaganda electoral (Acuerdos de 9 de junio de 1986 y 29 de mayo de 1987). En emisoras de radio y televisión municipales se conceden espacios gratuitos de propaganda electoral sólo para elecciones locales (Acuerdos de 20 de febrero de 1996 y 7 de junio de 1999). Todos los medios de comunicación de titularidad pública, de ámbito estatal o inferior, han de poner a disposición de las Juntas Electorales las bandas horarias necesarias para la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral que aquéllas han de distribuir (Acuerdo de 23 de mayo de 1989).
- La distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral se hará, según dispone el artículo 61 de la LOREG, atendiendo al número de votos y escaños obtenidos en las últimas elecciones equivalentes o, si el ámbito territorial del medio o de la programación fueran más limitados que el de la elección convocada, en atención al número total de votos obtenidos en las circunscripcio-

nes comprendidas en el correspondiente ámbito de difusión o, en su caso, de programación (Acuerdo de 17 de mayo de 1993). Tal criterio se aplica tanto a la cuantía del tiempo otorgado (artículo 64) como al momento y al orden de la emisión (artículo 67).

- En cuanto a la cuantía, se establece una escala comprendida entre los diez minutos para las candidaturas que no han concurrido o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes, y entre las que lo obtuvieron se otorgan quince, treinta o cuarenta y cinco minutos, según llegaran al 5% de los votos, al 20% o superen esta última cifra, porcentajes que se refieren al ámbito de difusión o programación del respectivo medio de comunicación. El artículo 64 de la LOREG establece, a los efectos de la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral, la proporcionalidad 1, 2, 3, 4'5, proporción que debe respetarse y no alterarse por la Junta Electoral al realizar aquélla (Acuerdo de 11 de noviembre de 1985).
- Para tener derecho al reparto de espacios gratuitos hace falta, además, cumplir un requisito adicional: haber presentado la candidatura en el 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito del medio (o en municipios que supongan el 50% de los habitantes de la provincia para elecciones locales). Carecen, por tanto, del derecho a la obtención de espacios gratuitos de propaganda electoral las entidades políticas que no presenten candidatura en más del 75% de los distritos comprendidos en el ámbito de difusión o, en su caso, programación del medio (Acuerdo de 17 de mayo de 1993).
- Una excepción a esta regla es el reconocimiento del derecho a espacios gratuitos en los medios nacionales, por un tiempo de quince minutos, a las candidaturas que se presentan en una sola Comunidad Autónoma y que hayan obtenido, al menos, el 20% de los votos³⁰. Son lo que en la jerga propia de los medios de comunicación se conoce como desconexiones territoriales o espacios «tapados».
- En cuanto a las candidaturas presentadas no por partidos, federaciones o coaliciones, sino por agrupaciones de electores, dado que cada una de ellas es independiente de cualquier otra, la LOREG posibilita su federación a estos efectos de realizar propaganda electoral en los medios de comunicación públicos, siempre que las agrupaciones federadas cumplan con el requisito de, entre todas, cubrir el 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, programación del medio correspondiente.

30. Con la composición parlamentaria de la VII Legislatura, tienen derecho a estos espacios las siguientes formaciones políticas: Convergència i Unió, PSC-PSOE, EAJ/PNV, Coalición Canaria y Unión del Pueblo Navarro.

- La competencia para la distribución de los espacios gratuitos se atribuye por la LOREG a la Junta Electoral Central (artículo 65). A estos efectos, y para efectuar una propuesta, se crea una Comisión de Radio y Televisión, designada por la propia Junta, e integrada por un representante de cada candidatura con escaños en el Congreso de los Diputados. No ostentan el derecho a la representación en la Comisión de Radio y Televisión las candidaturas que no cuenten con representación en el Congreso de los Diputados ni las que, aun teniendo representación en el Congreso de los Diputados, no concurren al proceso electoral convocado (Acuerdos de 26 de mayo y 2 de junio de 1986). Sí, curiosamente, forman parte de la Comisión —con las distorsiones que ello puede suponer— los representantes de candidaturas que, aun teniendo representación en el Congreso de los Diputados, no tienen derecho a espacios gratuitos por no cumplir el requisito de haber obtenido el 20% de los votos de la Comunidad Autónoma en que se presentan³¹. Los representantes de la referida Comisión votan ponderadamente, de acuerdo con la composición de la Cámara y elevan sus propuestas a la Junta, que decide al efecto. La Junta Electoral Central no puede sustituir o avocar la competencia de la Comisión de Radio y Televisión de efectuar tal propuesta, competencia que es irrenunciable y se ejerce precisamente por el órgano que la tiene atribuida como propia (Acuerdos de 20 de abril de 1982 y de 10 de mayo de 1995).
- La LOREG abre, asimismo, la posibilidad de un funcionamiento paralelo de las Juntas Provinciales, con sus respectivas Comisiones de Radio Televisión, en el supuesto de delegación por parte de la Central en dichas Juntas Provinciales del reparto de espacios gratuitos de propaganda electoral en medios locales y regionales o en programaciones regionales y locales de medios estatales; delegación que se suele producir en la práctica en todos los períodos electorales. Así, por ejemplo, se hizo tal delegación para las últimas elecciones municipales y a Asambleas legislativas de determinadas Comunidades Autónomas mediante *Instrucción de 25 de abril de 2003*; y por *Instrucción de 10 de febrero de 2004* se delegó en las Juntas Electorales Provinciales y en la Junta Electoral de Andalucía la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en las programaciones regionales y locales de los medios de comunicación de titularidad pública para las elecciones generales y al Parlamento de Andalucía del pasado 14 de marzo de 2004.

31. Es el caso, por ejemplo, del Bloque Nacionalista Galego, del Partido Andalucista o de Eusko Alkartasuna.

Por instrucción de 17 de marzo de 2004 se hizo idéntica delegación para las elecciones al Parlamento Europeo de 13 de junio de 2004.

- Las Instrucciones de referencia, además de contener la delegación de la Junta Central en las inferiores (en la de Comunidad Autónoma o en la Provincial en la que radique un medio de comunicación autonómico o el centro emisor de un medio de comunicación nacional), contemplan una serie de reglas para determinar qué resultados deben ser tenidos en cuenta en el caso de concurrencia de elecciones; y así, se establece una especie de gradación de la importancia de las contiendas electorales: Cortes Generales — dentro de ellas el Congreso—, Asambleas legislativas autonómicas, Corporaciones locales y Parlamento Europeo (artículo 63). Finalmente, se advierte en dichas Instrucciones —recogiendo reiteradísimo criterio— que para casos de coincidencia de elecciones se pondrá a disposición de las entidades políticas un solo bloque de espacios gratuitos de propaganda electoral.

Los mayores problemas que se le han planteado a la Junta Electoral Central en relación con la asignación de espacios gratuitos de propaganda a las candidaturas han derivado del reconocimiento o «conservación de su haber» a entidades políticas que concurren a un proceso electoral de forma distinta a como lo hicieron en el anterior, y a la distribución de dicho «haber»; es el caso de partidos que se presentaron en unas elecciones anteriores en coalición y ahora lo hacen en solitario y viceversa. Antiguos acuerdos, ya reiterados en múltiples ocasiones (por ejemplo, de 2 de junio de 1986, de 18 y 29 de mayo de 1987 y de 5 de febrero de 2001) establecen que en caso de ruptura de una coalición han de dividirse los votos obtenidos por el número de escaños y multiplicar esta cifra por el número de candidatos de la entidad política que ahora se presenta en solitario y que obtuvieron escaño, sin tener en cuenta los cambios de adscripción de parlamentarios habidos durante la legislatura. En sentido contrario, habrá que proceder a la suma de los votos de los grupos políticos que habían obtenido escaños en las últimas elecciones por separado y que ahora se presentan en coalición. Cuestión más conflictiva es si tienen derecho al disfrute de los espacios gratuitos de propaganda electoral las entidades políticas que propugnan la abstención, aun cuando sea ésta una opción libre del elector, habida cuenta de que tales espacios gratuitos, como medios de campaña electoral, lo son «en orden a la captación de sufragios», esto es, se encaminan a la consecución de votos.³²

32. Véase al respecto ENTRENA CUESTA, R.: «Las campañas electorales ante la Junta Electoral Central española», *Memoria del II Curso de formación judicial electoral*, Oaxaca, México, 2002; pág. 36.

- En cuanto al *tratamiento informativo de los medios de comunicación*, a lo largo de todo el período electoral —esto es, el que se inicia con la convocatoria de las elecciones y termina el día mismo de la votación— y no sólo en tiempo de campaña, el artículo 66 de la LOREG recoge los dos principios por los que se ha de regir: pluralismo político y social y neutralidad informativa; tales principios, predicados inicialmente de los medios de comunicación social de titularidad pública, se han extendido también a los de carácter privado³³. Asimismo, dicho precepto posibilita el recurso ante la Junta Electoral Central de las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios de comunicación de titularidad pública.

En desarrollo del mismo, la Junta Electoral Central ha dictado la *Instrucción de 13 de septiembre de 1999, sobre procedimiento de los recursos contra actos de los medios de comunicación en período electoral*, la cual, además de reiterar que las decisiones de los órganos de dirección de los medios de comunicación de titularidad pública que puedan tener incidencia en el proceso electoral son recurribles ante dicha Junta Central y prever la tramitación de tales recursos, impone, para aquéllos y para los de los medios privados, la obligación de comunicación previa a la Junta Electoral Central de los debates o entrevistas que se prevean celebrar con representantes de las entidades políticas que concurren a las elecciones. La Junta superior publicará entonces en el Boletín Oficial correspondiente un anuncio de las referidas programaciones, a los efectos de que las entidades políticas afectadas puedan formular sus recursos si se consideran afectadas y lo estiman pertinente.

Hay que subrayar que la exigencia del anuncio de los programas o entrevistas no supone ningún intento de censura previa por parte de los órganos electorales; antes al contrario, se trata de salvaguardar los derechos de las entidades políticas que pudieran sentirse lesionadas por la decisión de un medio de emitir determinados programas con trascendencia electoral y facilitar su reparación, bien mediante la inclusión de la entidad afectada en el programa de que se trate, bien restableciendo el principio de la proporcionalidad, bien mediante cualquier otro sistema. Y se trata, también, de salvaguardar la libertad de información de los profesionales y los medios, que, ante reclamaciones extemporáneas, se verán protegidos por la publicación de su anuncio y el transcurso de los plazos perentorios establecidos para recurrir.

Precisamente, la Junta Electoral Central ha intentado en lo posible, al resolver recursos o reclamaciones contra la cobertura informativa prestada por los medios de comunicación, respetar la libertad de éstos en cuanto a la ordenación de su programación. Y así, garantizados por los medios en la infor-

33. Así, por Leyes Orgánicas 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada, 10/1991, de 8 de abril, reguladora de la publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora, y 14/1995, de 22 de diciembre, de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres.

mación relativa a las campañas electorales los principios de proporcionalidad en función del número de votos y de escaños, de pluralismo político y social y de neutralidad informativa, el órgano electoral nunca ha considerado procedente alterar el Plan de cobertura informativa presentado por aquéllos (Acuerdos de 11 de mayo de 1995, de 8 de junio de 1999 y de 16 de febrero de 2004).

Digamos, por último, que la estricta aplicación de los principios de pluralismo político y social y de neutralidad informativa, proclamados en la LOREG y reiterados por la doctrina de la Junta Electoral Central (Acuerdos de 10 de marzo de 1986, 17 de mayo de 1989 y 3 de mayo de 2001, entre otros), implica, por ejemplo, que no se pueda excluir información en los programas informativos, sobre las actividades electorales de ningún partido con representación parlamentaria. Se trata de una especie de principio de universalidad de las entidades políticas parlamentarias en el tratamiento informativo. Lo que hace difícil que en nuestro país tengan lugar debates entre candidatos de las entidades políticas concurrentes en las elecciones, al menos en el formato bilateral; cierto es que la Junta Electoral Central ha establecido su licitud (Acuerdos de 11 y 17 de octubre de 1989, por ejemplo) y, por tanto, la posibilidad de su emisión, pero siempre matizando que ello sea «sin detrimento del derecho de acceso a los debates de las candidaturas que cuenten con representación parlamentaria y que deseen participar en los mismos», con lo que para cualquier debate programado por los medios hay que contar con la eventualidad de la presencia en el mismo de representantes de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Quede, en todo caso, constancia de su posibilidad, pero también de su difícil realización en nuestro sistema con el mencionado escollo de la interpretación actual de la Ley Electoral.

IV. VOTACIÓN Y ESCRUTINIO

En esta fase final del proceso electoral, en la que los ciudadanos son, sin duda alguna, sus protagonistas, tanto a través del ejercicio del sufragio como mediante el control que ejercen sobre las operaciones materiales de la votación y el posterior recuento de los votos, el grueso de las decisiones de la Junta Electoral Central que han ido formando su doctrina ha sido consecuencia, no ya de la resolución de consultas o reclamaciones sobre incidencias del acto mismo de la votación o del escrutinio subsiguiente, sino de la resolución del recurso previsto en el artículo 108.3 de la LOREG contra los acuerdos de las Juntas escrutadoras.

En la resolución de tales recursos, que agotan la vía administrativa previa al contencioso-electoral, la Junta Electoral Central, como argumentación para adoptar cualesquiera de las decisiones del artículo 113.2 de la LOREG, ha necesitado aclarar qué votos son y cuáles no son válidos, qué papeletas se admiten y cuáles se rechazan y qué pasa con los sufragios emitidos en con-

diciones «dudosas». Y en el desarrollo de esta labor interpretativa, el máximo órgano electoral ha venido cumpliendo una doble función: evitar la multiplicidad de recursos contencioso-electorales que demoren la firmeza de los resultados electorales, por un parte; y, por otra, unificar los criterios de las distintas Juntas Electorales inferiores en esta fase final del proceso electoral (Acuerdo de 8 de junio de 1991). La función de interpretación reviste, así pues, una importancia extraordinaria en orden a la determinación del resultado final de la votación y la consiguiente proclamación de quienes han resultado electos³⁴.

Pero aunque esto sea así, la doctrina de la Junta Electoral Central atinente a la última fase del proceso electoral no se agota, obviamente, en la determinación de la validez o nulidad de votos y papeletas. Por el contrario, con relación al acto mismo de la votación y al posterior del escrutinio, tanto en las Mesas como en las Juntas Electorales, se han dictado también por la Junta Electoral Central numerosos acuerdos y resoluciones que completan la minuciosa regulación legal en este punto³⁴; acuerdos que, en ocasiones, resultan casi anecdóticos, porque aunque las disposiciones de la LOREG que tratan de las operaciones materiales del día de la votación son en extremo detalladas, nada impide que las previsiones legales sean superadas por las imprevisiones de la práctica.

Antes de entrar a examinar la doctrina de la Junta Electoral Central sobre la validez de votos y papeletas electorales, cuestión, a nuestro juicio, del mayor interés y a la que por ello vamos preferentemente a ceñirnos en estas páginas, sí cabe hacer una referencia, siquiera breve, a algunas de las cuestiones que recurrentemente han sido planteadas a Junta Electoral Central en relación con el acto mismo de la votación y repetidamente resueltas por este órgano.

Así, por ejemplo, acuerdos reiterados de la Junta Electoral Central han sido los siguientes:

- La identidad del votante debe acreditarse mediante exhibición del Documento Nacional de Identidad, pudiendo ser válido, excepcionalmente, el pasaporte o el carné de conducir, en cuanto en tales documentos constan la fotografía y la firma del titular (Acuerdo de 20 de septiembre de 1982). La identidad del votante extranjero se acredita, normalmente, mediante la presentación de la tarjeta de residencia, si bien pueden admitirse otros documentos oficiales con foto y firma del elector (Acuerdo de 7 de junio de 1999). Los internos en centros penitenciarios acreditan su identidad mediante el Documento de Identidad Interior (Acuerdos de 15 de febrero de 2000, 20 de abril de 2001 y 23 de febrero de 2004, entre otros).

34. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en STC 169/1991, de 19 de julio, decía que «el legislador, al prever la intervención de la Junta Electoral Central, ha tratado de reforzar las garantías del procedimiento electoral y de unificar los criterios de actuación de las distintas Juntas, persiguiendo, además, disminuir así las causas de la litigiosidad posterior».

- Dichos documentos pueden estar caducados si permiten la acreditación de la identidad del votante, en cuanto conste la fotografía y la firma del elector (Acuerdo de 9 de junio de 1986). No se admite, en cambio, a los efectos de acreditación de la identidad del votante, el resguardo de la policía de renovación del carné de identidad, porque no contiene fotografía que permita la identificación de aquél.
- Quienes hayan solicitado la documentación para votar por correo no pueden votar personalmente en la Mesa electoral, aunque no llegaran a emitir el sufragio por correspondencia (Acuerdos de 21 de mayo y 8 de junio de 1991, y de 2 de junio de 1993, entre otros). No obstante, no procede incluir en la relación de solicitantes de voto por correo a aquellos electores que, habiendo solicitado la documentación a tal fin, no la han recibido por haber sido devuelta a los servicios de Correos (Acuerdo de 24 de octubre de 1989).
 - El derecho de sufragio ha de ostentarse el día de la elección, por lo que cabe la anulación del voto efectuado por correo, cumpliendo todos los requisitos determinados por la ley, por un elector que falleció después de su emisión y antes del día de la votación (Acuerdos de 13 de mayo de 1991 y de 28 de mayo de 1995).
 - Respecto de los votos emitidos por los españoles residentes en el extranjero, no cabe el voto personal en la Mesa electoral de los españoles inscritos en el censo especial de residentes-ausentes, sino únicamente el voto por el procedimiento del artículo 75 de la LOREG o el voto ordinario por correspondencia para los que al tiempo de la votación se encuentren en España (Acuerdos de 27 de febrero de 1986 y de 10 de junio de 1999). No se admite tampoco el voto por procuración por ser el sufragio un derecho personalísimo e intransferible (Acuerdo de 21 de noviembre de 1980).
 - La legislación electoral no permite el voto de los españoles que accidentalmente se encuentran en el extranjero (Acuerdo de 12 de mayo de 1993) Conforme a la legislación vigente, no existe la posibilidad de que en las Embajadas, Consulados o Casas de España se constituya un colegio electoral especial ni tampoco un censo del mismo especial, distinto del de los residentes-ausentes (Acuerdo de 28 de marzo de 1979).
 - En cuanto al voto de los interventores, el artículo 79.1 de la LOREG determina con rotundidad que ejercen su derecho de sufragio en la Mesa ante la que están acreditados. No establece, en consecuencia, una facultad de opción entre el voto en la Mesa electoral en cuyas listas del censo figura inscrito y aquélla en la que ha sido acreditado como interventor, sino que una vez que se ha producido dicho nombramiento como interventor no cabe sino el ejercicio del derecho de sufragio en dicha Mesa electoral y, en ningún caso, en la propia (Acuerdos de 8 de junio de 1995 y de 22 de enero de 1996).
 - Finalmente, por lo que se refiere a los requisitos de las papeletas electorales, deben contener todos los candidatos proclamados, con expre-

sión de los suplentes, en su caso (Acuerdo de 19 de mayo de 1977); y además de en castellano, podrán imprimirse en las lenguas de las propias Comunidades Autónomas (desde Acuerdo de 1 de junio de 1977). No afectan a la validez de las papeletas las pequeñas diferencias de tonalidad, siempre que se respete el secreto del voto y no ofrezca duda la identificación del candidato (Acuerdos de 10 de junio de 1977, 2 de junio de 1993 y 7 de marzo de 2000, entre otros). Los sobres electorales han de ser opacos para garantizar el secreto del voto (Acuerdo de 12 de septiembre de 1978).

Pasando ya al examen de la doctrina de la Junta Electoral Central sobre la validez o nulidad de votos y papeletas electorales, y antes de entrar en la casuística, forzosa en este punto, cabe hacer una previa mención de los principios rectores o ideas esenciales que han guiado el quehacer de los órganos electorales en la adopción de sus decisiones, extraídos de los Acuerdos más recientes, adoptados en las últimas elecciones municipales (Acuerdos de 2, 5 y 6 de junio de 2003).

- Conforme a criterio reiterado de la Junta Electoral Central, jurisprudencialmente confirmado, rigen en el proceso electoral los principios de máxima efectividad de los derechos fundamentales y respeto a la voluntad del elector, clara, limpia e inequívocamente expresada, de modo que sólo cuando haya duda de cuál sea ésta habrán de considerarse nulos los votos emitidos en favor de determinada entidad política.
- Son también principios rectores del proceso electoral los de interpretación más favorable al ejercicio del derecho del sufragio, de igualdad y de proporcionalidad, principios todos ellos suficientemente reiterados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- Los principios de conservación de los actos electorales y de presunción de legitimidad de los actos de las Mesas electorales, en cuanto representantes del pueblo e integrantes de la Administración Electoral, tienen su reflejo en el carácter excepcional de las nulidades y en la limitación de éstas a los supuestos en los que realmente se produzca un «falseamiento de la voluntad popular».
- Los principios de consentimiento o de los actos propios y de preclusividad de los trámites electorales impiden que, sin haberse hecho constar reclamación en las actas de las Mesas y de escrutinio general de las Juntas Electorales, pueda, tardíamente, interponerse el recurso del artículo 108.3 de la LOREG ante la Central y, por supuesto, el posterior contencioso-electoral en vía judicial.
- En fin, los principios de eficacia y rapidez en la resolución del escrutinio general obligan a las Juntas Electorales, sin poder proceder a la realización de pruebas o comprobaciones de ningún tipo en el estrecho marco temporal y legal en que se desarrolla aquél, a resolver las dudas o reclamaciones que pudieran plantearse a la vista de la docu-

mentación contenida en los sobres de documentación electoral, y «sin anular ningún acta ni voto. Sus atribuciones se limitan a verificar sin discusión alguna el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes Mesas (...) pudiendo tan sólo subsanar los meros errores materiales o de hecho y los aritméticos» (artículo 106 de la LOREG).

El Tribunal Constitucional, desde antiguo, ha confirmado los referidos principios aplicados por la Junta Electoral Central al dar o negar validez a los sufragios, principios ya suficientemente consolidados en su doctrina.

Especialmente ilustrativa es, por ejemplo, la STC 24/1990, de 15 de febrero, en la que recordaba la vigencia del «principio de conservación de los actos válidamente celebrados, que (...) tiende a restringir la sanción anulatoria no extendiéndola más allá de sus confines más estrictos en cada caso, evitando que una indebida ampliación de sus efectos dañe derechos de terceros». Y continuaba: «Este Tribunal ha destacado, respecto a este principio, su «especial trascendencia en el Derecho público, dado el interés general que presenta en el mismo» y su «indudable trascendencia en el Derecho electoral», señalando a este respecto que tal principio «encuentra su manifestación en el apartado 3 del propio artículo 113 de la Ley Electoral». «La interpretación sistemática y finalista y con dimensión constitucional del artículo 113.2 d) —siguiendo con las palabras del propio Tribunal Constitucional— integrada con una voluntad manifiestamente conservadora de los actos electorales válidamente celebrados, así como de los derechos fundamentales de los electores (artículo 23.1 de la Constitución) en todos aquellos casos en que no se vean afectados por las supuestas o reales irregularidades apreciadas (...) conduce al mantenimiento de todos aquellos actos jurídicos válidos, que aquí implican el ejercicio de otros tantos derechos de sufragio activo de los electores respectivos, que no habrían variado con o sin infracción electoral». Y la lógica conclusión de las antedichas argumentaciones es, para el Tribunal Constitucional, que «la declaración de nulidad es un último recurso aplicable sola y exclusivamente a aquellos supuestos en que la efectiva voluntad del elector ofrezca dudas, es decir, cuando no aparezca clara la voluntad del votante».

Con relación a la función de las Juntas Electorales al examinar las «irregularidades electorales» en el acto de escrutinio general, se pronunció el Alto Tribunal por vez primera en la STC 157/1991, de 15 de julio. En la misma, comenzaba señalando que «los procesos electorales, dada su naturaleza, su regulación y la función que cumplen, exigen la mayor colaboración y diligencia posible por parte de todas las personas y actores políticos que en ellos participan», y que «Junto a ello, debe indicarse que en los procesos electorales resulta prioritaria la exigencia del conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores, puesto que, a través de las elecciones, se manifiesta la voluntad popular, fundamento mismo del principio democrático que informa la Constitución (art. 1.1)». A continuación, se centraba la referida sentencia en acotar «la función que cumplen las Juntas

Electorales a la hora de revisar los resultados habidos en los distintos comicios», que «no se corresponde de manera total y absoluta con la que han de desarrollar los órganos judiciales», porque el órgano jurisdiccional, a decir de la sentencia, «actúa con plena jurisdicción y no se encuentra estrechamente limitado en su actuación como las Juntas Electorales». Lo que no significa «privar de sentido a los instrumentos de revisión otorgados a las Juntas Electorales. Implica, sencillamente, reconocer que se trata de un instrumento previo al control jurisdiccional, de objeto y alcance no absolutamente equivalente y que, en consecuencia, se encuentra sometido a requisitos propios»; y concluía el Tribunal Constitucional este punto precisando que «ambas instituciones (Juntas Electorales y Tribunales) tienen una finalidad común, asegurar la pureza de los procesos electorales, pero su naturaleza y alcance es distinta, por más que se encuentren conectadas entre sí».

En el mismo sentido, otra sentencia, la STC 168/1991, de 19 de julio, insistía en que: «Ciertamente, la función que cumplen las Juntas Electorales a la hora de revisar los resultados habidos en los distintos comicios no se corresponde de manera absoluta con la que desarrollan los órganos judiciales con competencias en materia contencioso-electoral, quienes actúan con plena jurisdicción a la hora de revisar el resultado electoral «y no se encuentra tan estrechamente limitado en su actuación como las Juntas Electorales» (STC 26/1990, FJ 6)». Pero, como advierte la propia sentencia más abajo, «una cosa es que quepa modular las exigencias del principio de preclusividad en materia de procedimiento electoral (art. 108.2 de la LOREG), evitando rigorismos excesivos que impidan la plena revisión jurisdiccional, mediante la exigencia tan sólo de la diligencia debida en cada supuesto (...) y otra bien distinta es que las candidaturas que reclamen la presencia de irregularidades en el procedimiento electoral puedan disponer a su antojo del agotamiento ni de la vía administrativa previa a la contencioso-electoral».

En fin, con respecto a la aplicación de la normativa legal en el sentido más favorable a la efectividad del derecho reconocido en el artículo 23 de la Constitución, la STC 146/1999, de 27 de julio, reafirmaba tal criterio, «pues el principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a los derechos fundamentales ha sido reiteradamente reconocido por este Tribunal tanto en términos generales (...) como a propósito de los derechos de sufragio activo y pasivo».

De acuerdo, pues, con los principios mencionados, aplicados, como acabamos de indicar, tanto por la Junta Electoral Central como por el Tribunal Constitucional, el máximo órgano electoral ha ido resolviendo en cada caso concreto, por la vía del recurso del artículo 108.3 de la LOREG, qué votos son válidos y cuáles son nulos. Con el ánimo de ordenar las variadísimas decisiones de la Junta Electoral Central en este punto y de dar una visión sumaria del régimen de control de los escrutinios, previo al contencioso-electoral, agrupamos, a continuación, por separado, los Acuerdos referidos a los votos válidos y los referidos a los votos nulos, extractando lo esencial de su contenido:

- a) Así, según la doctrina de la Junta Electoral Central, se reputan *válidos* los siguientes votos:
- El voto expresado en papeletas correspondientes a una candidatura, el nombre de cuyo cabeza de lista ha sido señalado con una «x», pues ninguna duda cabe de la voluntad del elector de dar su voto a la referida candidatura (Acuerdos de 24 de junio de 1999 y de 3 y 5 de junio de 2003).
 - El voto expresado en papeletas con una irregularidad consistente en que aparecen en la misma cuatro candidatos suplentes, debiendo ser el cuarto suplente el último candidato de la lista (Acuerdo de 6 de junio de 2003), atendiendo a que dichas papeletas fueron en su momento homologadas por la Junta Electoral de Zona y fueron utilizadas de buena fe por los electores (Acuerdo de 6 de junio de 2003).
 - El voto expresado en papeletas con una irregularidad consistente en incluir un candidato más del número legalmente permitido, en orden a favorecer el derecho de sufragio activo y al resultar inequívoca la voluntad del elector de dar su voto a la candidatura cuyas papeletas presentan la citada irregularidad (Acuerdo de 3 de junio de 2003).
 - El voto expresado en papeletas en las que el símbolo o logotipo de la entidad política contenga un error (Acuerdo de 24 de mayo de 1995).
 - El voto para el Congreso de los Diputados emitido en papeletas electorales aunque contengan algún subrayado, señal o marca que no suponga intención de exclusión, enmienda o tacha de cualquiera de los candidatos que figuren en la papeleta, ni altere el orden de colocación de los candidatos, siempre que la voluntad del elector resulte clara, y ello en orden a salvaguardar dicha voluntad libre e inequívocamente expresada y la efectividad del derecho de sufragio (Acuerdos de 28 de marzo de 1979, 24 de octubre de 1989, 13 y 26 de mayo de 1991, 5 y 8 de junio de 1991, 7 de junio de 1994, 7 de junio de 1995, 10 y 22 de junio de 1999 y 3 y 5 de junio de 2003).
 - El voto expresado en papeleta en la que figura, junto a las siglas de la candidatura, la palabra «sí» escrita de puño y letra del elector (Acuerdo de 5 de junio de 2003) o junto al nombre del cabeza de lista (Acuerdo de 3 de junio de 2003).
 - El voto emitido generalizadamente en un municipio, en papeletas en las que aparece perfectamente recortada la parte inferior, de modo que falta el último de los suplentes de la lista, ya que el defecto no era claramente apreciable a primera vista por los electores, que usaron tales papeletas irregulares con evidente desconocimiento de este deterioro (Acuerdo de 23 de junio de 1999).

- El voto emitido en sobre bilingüe en la zona no bilingüe de una Comunidad Autónoma (Acuerdo de 28 de mayo de 1995), o con papeleta en castellano en una Comunidad Autónoma bilingüe (Acuerdo de 17 de mayo de 1999).
- El voto emitido en sobre en el que junto a la papeleta se introduce un impreso de propaganda electoral de la misma entidad política (Acuerdos de 7 de junio de 1995 y de 3 de junio de 2003).
- El voto cuando el elector introduce en el sobre de votación más de una papeleta correspondientes a la misma entidad política, porque resulta clara e inequívoca la voluntad del elector (Acuerdo de 23 de junio de 1999).
- El voto en que el elector introduce varias papeletas de misma entidad política en el mismo sobre, una para las elecciones municipales y otra para las elecciones a la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma, porque resulta clara e inequívoca la voluntad del elector de votar a determinada candidatura (Acuerdo de 5 de junio de 2003).
- El voto emitido en papeletas que presenten ligeras diferencias respecto del modelo oficial en cuanto a la tonalidad o el tamaño de las papeletas o sobres electorales; las meras faltas de ortografía o pequeñas diferencias o errores tipográficos claramente salvables no afectan a la validez del voto, siempre que no tengan carácter sustantivo o determinante, se respete el secreto del voto y no ofrezca duda la identificación de la candidatura y de los candidatos (Acuerdos de 15 de junio, de 27 de octubre de 1989, de 9 de junio de 1995, de 10 y 23 de junio de 1999 y de 3 de junio de 2003).
- El voto emitido en papeletas elaboradas con papel reciclado (Acuerdos de 13 de mayo de 1999 y de 3 de junio de 2003)
- El voto expresado en papeleta que aparece parcialmente rota, afectando al símbolo del partido, pero no a su denominación ni a los candidatos en ella recogidos, pues no hay dudas de la voluntad del elector (Acuerdo de 22 de junio de 1999).
- El voto emitido en papeleta que aparece cortada si la parte que falta de la papeleta no supone alteración sustancial de su contenido (Acuerdo de 24 de junio de 1999).
- El voto emitido en papeleta que se encuentra en parte rasgada, pero pegada con papel celo en la parte rasgada (Acuerdo de 5 de junio de 2003).
- El voto emitido con papeletas en que no figura el candidato proclamado en virtud de recurso contencioso-electoral, aun cuando las papeletas oficiales que figuraron el día de la votación en los colegios electorales incluyeran a dicho candidato (Acuerdo de 18 de octubre de 1982).
- Los votos emitidos en favor de otro u otros candidatos en el supuesto de retirada de candidatura al Senado proclamada sin

suplente, no computándose los emitidos en favor del candidato retirado; si solamente se vota al candidato retirado, se considerará voto en blanco (Acuerdo de 26 de octubre de 1989).

- En la elección de Alcalde de Concejo abierto, el voto introducido en el sobre electoral correspondiente a «Concejales» (Acuerdo de 3 de junio de 2003).
- En elecciones municipales, el voto de elector inscrito en el CERA³⁶ que ha escrito en la papeleta, además de la denominación y las siglas de la entidad política a la que da su voto, el nombre del candidato cabeza de lista, siendo inequívoca la voluntad del elector de dar su voto a determinada candidatura (Acuerdo de 6 de junio de 2003).
- El voto por correo de un elector inscrito en el CERA que aparece con matasellos de España, a cuyo respecto, la Junta Electoral Central tiene reiteradamente acordado que los electores inscritos en el CERA que, accidentalmente, se encuentren en España pueden votar por correo desde las oficinas españolas (Acuerdo de 5 de junio de 2003).
- El voto emitido por correspondencia en el que el elector ha escrito el remite en el sobre de votación, habida cuenta de la complejidad de los trámites para emitir el voto por correo y el carácter de derecho del secreto del voto (Acuerdo de 3 de junio de 2003).

b) Por el contrario, se han considerado por la Junta Electoral Central *votos nulos* los siguientes:

- El expresado erróneamente en una papeleta correspondiente a la candidatura de Diputados introducida en el sobre destinado a la candidatura de Senadores (Acuerdo de 13 de junio de 1977).
- El voto al Senado en cuya papeleta se marcan más nombres de los legalmente posibles (Acuerdo de 6 de junio de 1993).
- El voto en favor de candidatura no proclamada en virtud de Sentencia judicial (Acuerdos de 31 de mayo de 1994 y de 1.º de junio de 2004).
- El voto emitido en papeleta de proceso electoral distinto (Acuerdos de 22, 23 y 24 de junio de 1999 y de 3 y 5 de junio de 2003).
- El voto emitido en papeleta de circunscripción diferente a aquélla en que se ejerce el voto (Acuerdos de 13 de junio de 1999 y de 3 de junio de 2003).

36. Las papeletas que utilizan los electores residentes-ausentes para votar en las elecciones municipales difieren sustancialmente de las papeletas empleadas por los electores residentes en España, presentando la particularidad de ser papeletas en blanco en las que el elector, de su puño y letra, escribe el nombre del municipio para la elección de cuyos concejales vota y, además, simplemente, la denominación o las siglas de la candidatura a la que desea otorgar su voto (artículo 190.4 de la LOREG).

- El voto emitido en papeleta en que se hubiera alterado el orden de colocación de los candidatos, que debe respetarse rigurosamente (Acuerdo de 14 de junio de 1977).
- El voto emitido en papeleta sin sobre (Acuerdo de 20 de diciembre de 1978).
- El voto expresado en papeleta rota o rasgada (Acuerdo de 26 de octubre de 1989, 8 de junio 1991, 28 de mayo de 1993 y 22 de junio de 1999).
- El voto que ofrece dudas razonables sobre su sentido, según reiterada jurisprudencia; así, el que lleva inscrita la leyenda «Viva...» o al que se adjuntan pegatinas de los *Powers Rangers*³⁷ (Acuerdo de 25 de marzo de 1996), o inscripciones de los electores en forma de críticas a la candidatura (Acuerdos de 23 de junio de 1999 y de 5 de junio de 2003), así como el que acompaña inscripciones de puño y letra del votante a alguno de los candidatos, de dudosa compatibilidad con la exigencia de un mínimo de seriedad en el ejercicio del derecho del sufragio (Acuerdo de 5 de junio de 2003).
- El voto emitido por correo ordinario y no por correo certificado (Acuerdo de 6 de junio de 1993).
- El voto emitido por correo que no llegó a la Mesa electoral el día de la elección (Acuerdo de 5 de junio de 2003), aun cuando fuera trasladado a la Junta Electoral competente para realizar el escrutinio general (Acuerdo de 3 de junio de 2003).
- El voto emitido en favor de un candidato al Senado que ha renunciado y fue proclamado sin suplente (Acuerdo de 9 de junio de 1986).
- El voto en que aparece un aspa que cruza de derecha a izquierda y de izquierda a derecha la totalidad del espacio dedicado a los candidatos titulares, pues tal circunstancia impide tener por inequívoca la voluntad del elector de otorgar su voto a la candidatura a la que corresponde la papeleta (Acuerdo de 22 de junio de 1999).
- El voto emitido en papeleta que se encuentra rasgada casi en su totalidad a la altura del tercero de los candidatos de la lista (Acuerdo de 22 de junio de 1999) o que aparece deliberadamente rasgada por la mitad (Acuerdo de 5 de junio de 2003).
- El voto emitido en papeleta en la que el elector escribe la palabra «no», así como una especie de tachadura del nombre y siglas de la candidatura (Acuerdo de 22 de junio de 1999).

37. Recordemos que el Tribunal Supremo, en una temprana sentencia de 18 de abril de 1979, advirtió que «siendo (el derecho de voto) un derecho personal, en su ejercicio deben observarse unas normas de comportamiento y, por tanto, si el elector vota, debe ejercer su función con mínimo de seriedad, que es lo que exige la expresión de una voluntad que ha de ser sumada a las voluntades de otros ciudadanos».

- El voto emitido en papeleta en la que el elector tacha el nombre de una candidata y escribe encima el nombre de otra persona (Acuerdo de 5 de junio de 2003).
- El voto expresado en papeleta en la que la palabra «sí», escrita de puño y letra del elector, aparece junto a los nombres de algunos integrantes de la candidatura, que, asimismo, van marcados con una «x». Son varios los candidatos marcados, no únicamente el cabeza de lista, lo que unido a la palabra «sí» sólo junto al nombre de algunos de ellos permite albergar dudas sobre la voluntad del elector (Acuerdo de 3 de junio de 2003).
- En elecciones municipales, el voto de elector inscrito en el CERA que no escribe en la papeleta la denominación o las siglas de la candidatura, como exige el artículo 190.4, sino el nombre de alguno o algunos de los candidatos, añadiendo el número de la candidatura. La falta de voluntad clara e inequívoca del elector resulta evidente en un sistema de listas cerradas y bloqueadas en el que no cabe alterar el orden de los candidatos, no siendo el número de orden de la candidatura elemento que sirva para la suficiente identificación de ésta (Acuerdos de 9 de junio de 1995 y de 29 de junio de 1999).
- El voto expresado en papeleta correspondiente a elector inscrito en el CERA en la que se consigna únicamente el nombre de un candidato, no siendo éste el cabeza de lista, papeleta que no cumple, por tanto, los requisitos del artículo 190.4 de la LOREG (Acuerdos de 3 y 5 de junio de 2003).
- El voto de elector inscrito en el censo de residentes-ausentes que no incorpora el certificado de inscripción en el censo electoral (Acuerdo de 3 de junio de 2003).

En fin, lo hasta aquí reproducido es sólo una síntesis de las numerosísimas decisiones emitidas por la Junta Electoral Central en cuanto a validez y nulidad de votos y papeletas. Todas ellas, como se ha indicado, han sido consecuencia de los recursos planteados al amparo del artículo 108.3 de la LOREG, recursos que se plantean, si no de forma exclusiva —porque la LOREG no los limita a este supuesto— sí de forma abrumadoramente mayoritaria en las elecciones locales. No obstante, alguna decisión ha dictado también la Junta Electoral Central respecto de los escrutinios relativos a las elecciones a Asambleas legislativas autonómicas, y ya muy escasos han sido sus pronunciamientos en relación con las elecciones generales³⁸. En todos estos casos, en

38. La razón de ello es fácilmente adivinable: son pocos votos, a veces uno, los que hacen ganar o perder alcaldes, y se suelen necesitar, en cambio, miles de votos, para conseguir el último escaño de una circunscripción en las elecciones generales. De ahí que en cada convocatoria de elecciones municipales se tramiten alrededor del centenar de recursos, mientras que no llegan a media docena en las elecciones autonómicas o en las generales.

el fugacísimo plazo de tres días, el máximo órgano electoral se ve constreñido a resolver las reclamaciones que ante él se interpongan con el fin de agotar la vía administrativa previa al contencioso—electoral, cuya sentencia resolutoria podrá ser, además, recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional.

V. COMENTARIO FINAL

Al término de estas páginas, no nos queda sino hacer dos menciones; una primera, una advertencia final; y la segunda, un comentario personal, sobre el valor de un órgano como la Junta Electoral Central.

En cuanto a la advertencia, se refiere a que otros aspectos, además de los tratados, han merecido la atención de la Junta Electoral Central, y también respecto de ellos, se ha hecho sentir el peso de su doctrina. Nos referimos, por ejemplo, a los gastos electorales, al llamado «mailing» electoral, a las encuestas y sondeos o a las inelegibilidades; cuestiones todas ellas tangenciales al proceso electoral, reguladas en la LOREG y sobre las que, en consecuencia, también ha vertido su interpretación la Junta Electoral Central; cuestiones, en fin, no tratadas en estas páginas pero que no por ello dejan de presentar interés e, incluso, en algún caso —las inelegibilidades—, una compleja problemática.

Y en cuanto al comentario, se refiere al impecable funcionamiento que hasta el momento actual ha venido mostrando la Junta Electoral Central. Este órgano, bastante desconocido para la generalidad de los ciudadanos, cumple su trascendental misión de forma silenciosa, y lo hace con estricta imparcialidad y sin perder de vista ni un momento el objetivo que justifica su existencia: «velar por la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad» entre los contendientes electorales.

Pocos han sido hasta el momento los acuerdos de la Junta Electoral Central recurridos en sede jurisdiccional, y en la resolución de tales conflictos, en muy contadas ocasiones el órgano judicial ha contradicho la doctrina de la Junta; escasas han sido también las veces en que sus acuerdos han llegado a residenciarse en amparo ante el Tribunal Constitucional; y de igual modo, la respuesta del Alto Tribunal apenas ha variado la de la Junta Electoral Central; lo cual no puede sino interpretarse como una consecuencia del acierto de las decisiones del máximo órgano electoral al resolver las reclamaciones que se formulan ante ella, así como de la fuerza y asunción de su doctrina.

No cabe duda de que ello ha sido gracias a la profesionalidad de sus miembros, Magistrados y Catedráticos capaces de compaginar en los apretados cincuenta y cuatro días que dura el proceso electoral sus tareas ordinarias con la dedicación a la Junta, así como también a la desinteresada entrega del escaso personal con que cuenta la Junta Electoral Central, un órgano que, tras treinta años de funcionamiento, sigue siendo, como dijera Santamaría Pastor, un «verdadero gigante con pies de barro, con poderes omnímodos sobre el

desarrollo del proceso electoral pero carente de la infraestructura personal y material propios»³⁹.

Que el modelo asegure, volviendo a Mackenzie⁴⁰, «la confianza en el sistema porque lo aplican hombres que no se hallan a las órdenes directas del Gobierno, y con autoridad para decidir en todas las cuestiones de hecho y de derecho que se susciten» no significa que no haya que reforzar si no sus cimientos o su arquitectura, siguiendo con el símil, sí sus revestimientos o su ornamentación. Sirvan estas páginas de llamada de atención sobre ello.

Máxime cuando se trata de un órgano que ha cumplido su tarea como auténtica cúspide y verdadero órgano superior de la Administración electoral, y sobre todo, que ha sido y es un fiel guardián del cumplimiento de la Ley Electoral y a su través, del derecho del sufragio, reconocido entre nosotros en el artículo 23 de la Constitución; un derecho cuyo ejercicio hace realidad el viejo sueño que ROUSSEAU expresaba en *El contrato social*: ser todos los ciudadanos libres e iguales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARNALDO ALCUBILLA, E.: «La Administración electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central», en *Revista vasca de Administración Pública*, n.º 40, septiembre-diciembre de 1994.
- ARNALDO ALCUBILLA, E.: «Requisitos formales de presentación de las candidaturas», *El Consultor*, año 147, n.º 9, de 15 de mayo de 1999.
- ARNALDO ALCUBILLA, E.: «Los recursos jurisdiccionales en relación con la proclamación de las candidaturas», *Memoria del II Curso de formación judicial electoral*, Oaxaca, México, 2002.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. y ABELLÁN MATESANZ, I.M.: «Sobre la presentación y proclamación de candidaturas», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 117, julio-septiembre, 2002.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: *Código Electoral*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 4.ª ed., Madrid, 2003.
- COSCULLUELA MONTANER, J. L. y MUÑOZ MACHADO, S.: *Las elecciones locales*, Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1979.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: «La Administración electoral», *Derecho Contencioso Electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.
- ENTRENA CUESTA, R. y ABELLÁN MATESANZ, I. M.: *Derecho Electoral*, Códigos Ariel, Ariel, 3.ª ed., Barcelona, 2003.
- ENTRENA CUESTA, R.: «El recurso contencioso-electoral», *Derecho Contencioso Electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.
- ENTRENA CUESTA, R.: «Las campañas electorales ante la Junta Electoral Central española», *Memoria del II Curso de formación judicial electoral*, Oaxaca, México, 2002.

38. SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «El régimen jurídico del proceso electoral», en VVAA, *Las Cortes Generales. Jornadas de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, IEF, Madrid, 1987, págs. 201-202.

39. MACKENZIE, W.J.M.: *Op. cit.*, Tecnos, Madrid, 1962, pág. 110.

- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La candidatura electoral», en NOHLEN y OTROS: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América latina*, México, 1998.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General», *Poder Judicial*, 2.^a época, núm. 31, septiembre de 1993.
- GONZÁLEZ RIVAS, J.J.: «El procedimiento electoral y las campañas electorales», *Derecho Contencioso Electoral, Cuadernos de Derecho Judicial*, XI, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.
- MACKENZIE, W.J.M.: *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, A.: «La Administración electoral. La Junta Electoral Central: naturaleza y organización», en *Curso sobre Derecho Electoral. Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, noviembre de 1993.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «El régimen jurídico del proceso electoral», en VVAA, *Las Cortes Generales. Jornadas de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, IEF, Madrid, 1987.
- SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, 4.^a ed. Madrid, 1999.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: «Una visión institucional del proceso electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 39, Madrid, 1993.