

Las elecciones locales de 27 de mayo de 2007 en la doctrina de la Junta Electoral Central y en la jurisprudencia

Enrique Arnaldo Alcubilla
*Ltrado de las Cortes Generales.
Profesor titular de Derecho Constitucional
de la Universidad Rey Juan Carlos*

1. Presentación.
2. Paridad y elecciones.
3. La presentación de candidaturas por las coaliciones electorales.
4. Anulación de la proclamación de todas las candidaturas presentadas por las agrupaciones electorales de ASB.
5. La anulación de la proclamación de 133 candidaturas de ANV.
6. Sólo se computarán como válidos los votos expresados en papeletas inalteradas.
7. Cuestiones sobre la campaña institucional y sobre la campaña electoral.
8. De nuevo el voto asistido. Ahora: la reforma legal.
9. Error material que afecta al resultado electoral planteado transcurridos los plazos del recurso contencioso electoral.

1. Presentación

Las elecciones locales, en coincidencia con las autonómicas de trece de las diecisiete comunidades autónomas, se celebraron el domingo 27 de mayo de 2007, en orden a la conformación de las más de ocho mil corporaciones locales españolas que iniciaron la octava legislatura (apropiándonos de un término propio del Derecho Parlamentario) local. No corresponde a esta sección realizar valoraciones sobre los resultados ni siquiera sobre las interpretaciones, siempre diversas y hasta opuestas, de los mismos, sino –de acuerdo con el encargo de los editores– hacer una exposición selectiva de la doctrina de la Junta Electoral Central, el órgano supremo de la Administración electoral, sobre las elecciones, añadiendo, en la crónica de este año, las referencias jurisprudenciales.

2. Paridad y elecciones

Tras la incorporación a la Ley orgánica del régimen electoral general del artículo 44.bis (mediante la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo) en cuya virtud se imponía en términos porcentuales la paridad en las listas electorales, las entidades políticas, apremiadas por la inmediatez de la convocatoria local, procedieron a tomar las medidas necesarias para garantizarla. Eso sí, requirieron de la interpretación de dicho precepto, que llevó a cabo la Junta Electoral Central mediante la Instrucción 5/2007, de 12 de abril, sobre aplicación de dicho precepto y del artículo 187.2 de la LOREG de forma independiente para la vista de candidatos y la eventual lista de suplentes seguida inmediatamente de otra, la Instrucción 8/2007, de 29 de abril, de la Junta Electoral Central, acordando la interpretación más favorable y flexible del trámite de subsanación de irregularidades previsto en el artículo 48.1 de la LOREG por incumplimiento de los requisitos de los artículos 44.bis y 187.2 de la LOREG.

No es éste el lugar para reproducir su contenido, que puede consultarse en el BOE, pero sí recordar algunas resoluciones del órgano supremo de la Administración electoral dadas a las consultas, abundantes, planteadas por las entidades políticas concurrentes, cuyos asesores se habían visto desbordados por una ley tan recientísima y que obligaba a un cambio radical en la forma de actuar de aquéllas al formar las listas:

–Las reglas establecidas en el artículo 44.bis de la LOREG deben aplicarse distinguiendo entre la lista de candidatos y las eventuales listas de suplentes. A ambas listas se aplicarán de forma independiente las citadas reglas (Acuerdo de 22 de marzo de 2007).

–Las reglas establecidas en el artículo 44.bis de la LOREG no deben entenderse aplicables a las elecciones a las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco, resultando en cambio aplicables a éstas la regla establecida en la Ley aprobada por el Parlamento Vasco 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizcaia y Gipuzkoa, consistente en que las candidaturas estén integradas por al menos un 50 por ciento de mujeres, manteniendo esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y en cada tramo de seis nombres (acuerdos de 22 de marzo y 3 de mayo de 2007).

–No es de aplicación el artículo 44.bis de la LOREG a la lista de candidatos para elección de consejeros comarcales, pues en dicho precepto no se incluye las elecciones de los consejos comarcales entre los procesos electorales a los que es de aplicación el requisito de la composición equilibrada de las candidaturas y, mientras la legislación autonómica catalana no establezca otra

cosa, no resulta aplicable a las citadas elecciones la normativa sobre composición equilibrada de las candidaturas (Acuerdo de 6 de junio de 2007).

—Tampoco es de aplicación el artículo 44.bis de la LOREG a la lista de candidatos a que se refiere el artículo 208 de la LOREG para la elección de diputados provinciales, pues dicho precepto no incluye las elecciones de diputados provinciales entre los procesos electorales a los que es de aplicación lo dispuesto en dicho precepto, no resulta aplicable a las citadas elecciones la normativa sobre composición equilibrada de candidaturas (Acuerdo de 12 de junio de 2007).

La aplicación del precepto, en cualquier caso, originó notables quebraderos de cabeza a las entidades políticas, fundamentalmente en las poblaciones de tamaño medio. De hecho, algunas entidades políticas presentaron sus candidaturas municipales para las elecciones del 27 de mayo de 2007 sin cumplir con la exigencia de composición equilibrada entre hombres y mujeres contenida en el artículo 44.bis de la LOREG. Dichas candidaturas fueron inicialmente proclamadas por las correspondientes juntas electorales de zona, si bien ante la interposición de recurso contencioso-electoral por otra de las candidaturas correspondientes en la circunscripción, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo dictó sentencia procediendo a anular el acuerdo de proclamación de la candidatura no ajustada al repetido artículo 44.bis. Abierta la vía del amparo electoral, el Tribunal Constitucional se pronunció en las STC 96, 97 y 98/2007, de 8 de mayo; 99, 100, 101, 102, 103 y 104/2007, de 9 de mayo; 105, 106, 107, 108, 111, 113, 114 y 115/2007, de 10 de mayo, en el sentido de que la pretendida lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión que se imputa a la Administración electoral debe ser reconducido a la queja relativa a la vulneración del derecho de sufragio pasivo (artículo 23.2 de la CE), en cuanto la no-proclamación, en suma, origina la muerte jurídica de la candidatura.

El Tribunal Constitucional constató, en todos los casos, que la Junta Electoral de Zona correspondiente no hizo a las candidaturas, que incumplían las exigencias del artículo 44.bis, advertencia alguna, desconociendo no sólo dicho precepto sino la norma primera de la Instrucción de la Junta Electoral Central de 19 de abril de 2007. Constata asimismo que las juntas de zona no dieron oportunidad alguna a las formaciones políticas de subsanar el defecto de composición desequilibrada. A partir de aquí dedica los últimos dos fundamentos jurídicos de las sentencias citadas a recordar la doctrina sobre la subsanación de irregularidades sufridas en la presentación de candidaturas que se resume en que, por principio, todos son subsanables y siempre deben las juntas electorales ofrecer la oportunidad de subsanarlo. Con esta colaboración entre la Administración electoral, las candidaturas y los candidatos, “se expresa legalmente el interés público no sólo en el correcto desenvolvimiento, desde sus

inicios, del procedimiento electoral, sino en la misma efectividad del derecho fundamental de los ciudadanos (artículo 23.2 de la CE) que, a través de las vías dispuestas por la Ley, quieran presentarse ante el cuerpo electoral recabando los sufragios necesarios para acceder a las instituciones representativas". Y añade que "si por la Administración electoral se incumple este deber legal en orden al examen de los escritos de presentación de candidaturas, no dándose así ocasión a los interesados para la reparación de unos defectos que después llevan al rechazo de aquéllas, se habrá ignorado una garantía dispuesta por la LOREG para la efectividad del derecho de sufragio pasivo, que resultará así afectado negativamente en la medida en que se desconozca por una junta electoral, o se atiendan sólo imperfectamente la exigencia legal de la que aquí se trata".

En fin, la irregularidad cometida en la presentación de la candidatura de no incluir una composición equilibrada "no puede tener la trascendencia fatal para el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos que ha apreciado el órgano judicial, pues se trata de una irregularidad subsanable, conforme a la doctrina constitucional expuesta, y no advertida por la Junta Electoral de Zona", acorde además con el principio de interpretación de la legalidad aplicable del modo más favorable al derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la CE.

3. La presentación de candidaturas por las coaliciones electorales

La verificación del cumplimiento de los requisitos de aceptación o no de una coalición electoral corresponde a la junta electoral competente según la elección de que se trate y deberá hacerse en los diez días siguientes a la convocatoria electoral, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.2 de la LOREG. Al resolver las consultas de carácter general en la materia, la Junta Electoral Central reiteró su doctrina al respecto: la denominación de una candidatura presentada por un partido político deberá ser idéntica a la que consta en el Registro de Partidos Políticos, sin que proceda modificación alguna, mientras que las coaliciones electorales utilizan cualquier denominación; es criterio reiterado, a los efectos del cómputo del número de votos de una candidatura, que cuando un partido político se presente en un municipio por sí solo y en otros formando parte de una coalición los partidos políticos y la coalición son entidades políticas independientes y distintas; no se produce, por tanto, el cómputo acumulado de los votos obtenidos por el partido y por la coalición, sin que esta situación pueda modificarse por ningún pacto entre las formaciones políticas (Acuerdo de 22 de marzo de 2007).

La Junta Electoral Central desestimó la solicitud de unificación de criterios interpretativos interesada "ya que no existe una diferencia de criterios de las

juntas electorales sobre la interpretación del apartado dos de la disposición transitoria segunda del Estatuto de autonomía de Canarias sino un criterio reiterado que está basado en la propia doctrina de la Junta Electoral Central, según la cual las coaliciones electorales son formaciones políticas diferenciadas de los partidos que las integran, y por ello, no cabe, a efectos de alcanzar la barrera electoral del 6 por ciento de los votos válidamente emitidos en la Comunidad Autónoma de Canarias para poder obtener representación en el Parlamento de Canarias, sumar los votos de una coalición electoral a los que puedan obtener las candidaturas de los partidos o federaciones integrantes de aquella, que es la interpretación dada por la Junta Electoral de Canarias y objeto de la solicitud de unificación de criterios interpretativos" (Acuerdo de 24 de mayo de 2007).

4. Anulación de la proclamación de todas las candidaturas presentadas por las agrupaciones electorales de ASB

La STS, Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ, de 5 de mayo de 2007, acordó la anulación de todas las candidaturas presentadas por las agrupaciones electorales de Abertzale Sozialisten Batasuna (ASB), tras evidenciar el apoyo y tutela desde la ilegalizada Batasuna a dichas agrupaciones electorales que utilizan los términos ASB y a continuación el nombre de la localidad en que se han constituido las mismas, denominación que sirve al designio de que se identifiquen inequívocamente por los electores como sucesoras de Batasuna. Por lo demás, la Sala Especial constata la presencia en buena parte de las agrupaciones electorales de candidatos que han mantenido vínculos con los partidos ilegalizados, mientras que en otras candidaturas a pesar de no existir tales vínculos se aprecia la sucesión fraudulenta o *designio defraudor*, mediante el recurso a una nueva marca, dirigido a la continuidad de los ilegalizados.

La sentencia, por lo demás, rechaza que se hayan vulnerado la libertad ideológica, la libertad de expresión (por exigir una declaración de rechazo y condena al terrorismo), el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho de acceso a los cargos públicos, invocando las sentencias precedentes de 3 de mayo de 2003 y de 21 de mayo de 2004. En cuanto a la objeción sobre la brevedad del plazo para la formulación de alegaciones, la Sala Especial recuerda la sumariedad del recurso jurisdiccional regulado en el artículo 49 de la LOREG, que impone inexcusablemente la fugacidad y preclusividad de los plazos que lo componen, si bien en todo caso quedan salvaguardados los derechos de contradicción y de defensa y el normal curso del proceso electoral.

Por su parte, la STC 110/2007, de 10 de mayo, denegó el amparo solicitado por las agrupaciones electorales de ASB. Entendió el Alto Tribunal que la valora-

ción de las declaraciones y manifestaciones efectuadas por significados dirigentes de los partidos disueltos en las que se pone de manifiesto el protagonismo activo de dichos partidos en la promoción de las agrupaciones electorales no puede merecer tacha alguna de inconstitucionalidad, pues se trata de informaciones hechas públicas por los medios de información y que no han sido contradichas por sus autores. La concesión de una extremada relevancia a la utilización por todas las agrupaciones de la denominación común ASB para acreditar la incardinación de todas y cada una de las agrupaciones anuladas, no puede considerarse como una inferencia excesivamente abierta si se repara tanto en la unánime coincidencia en la denominación de unas realidades que de suyo se caracterizan por la espontaneidad como al hecho de que un dirigente de la ilegalizada Batasuna avanzaba a la prensa que sus plataformas tendrían tal denominación. Sin embargo, asimilar, siquiera sea únicamente a efectos indiciarios, como ha hecho el Tribunal Supremo, la integración de candidatos de agrupaciones electorales impugnadas con éxito, en aplicación del artículo 44.4 de la LOREG, con la de candidatos que lo fueron de partidos ilegalizados, supone una restricción excesiva del derecho de sufragio pasivo, y ello por cuanto la disolución de un partido político no comporta la privación del derecho de sufragio, activo o pasivo, de quienes fueron sus promotores, dirigentes o afiliados y, por consiguiente, tampoco de los integrantes de las agrupaciones electorales demandantes de amparo.

La STC concluye que no se ha vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías y que ha quedado garantizada la imparcialidad, en la doble vertiente objetiva y subjetiva, de la Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ del Tribunal Supremo, para conocer de un proceso que tiene por objeto dilucidar si un partido previamente disuelto por la misma Sala es continuado o sucedido, de hecho y en su actividad, por determinadas agrupaciones de electores.

En fin, debe tenerse en cuenta el ATS, Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ, de 22 de mayo de 2007, que rechazó la procedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 4.2 de la Ley orgánica 6/2002, de partidos políticos, tras cita detenida de la STC 48/2003, de 12 de marzo, y de la STEDH de 7 de diciembre de 2006 (caso Linkov contra la República Checa).

5. La anulación de la proclamación de 133 candidaturas de ANV

El auto de la Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ, de 5 de mayo de 2007, estimó las demandas deducidas por la Abogacía del Estado y del Ministerio Fiscal que impugnaron 133 de las candidaturas presentadas por el partido político ANV.

La diferente naturaleza y razón de ser del partido político y la agrupación electoral explican que la competencia de la Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ del Tribunal Supremo se reserve, en el contencioso-electoral, para el conocimiento de las impugnaciones que recaigan sobre la proclamación de candidaturas o exclusión de candidatos de agrupaciones electorales comprendidas en el caso del artículo 44.4 de la LOREG, es decir, por entenderse que no son sino un instrumento fraudulento para suceder, de hecho, a un partido político disuelto y que, fruto de esa reserva, no sea posible canalizar a través de dicho proceso la impugnación de candidaturas promovidas por partidos políticos. Se trata, con esta garantía, de conciliar el respeto del derecho de sufragio pasivo reconocido en el artículo 23 de la CE como medio de ejercer el derecho de participación política de los ciudadanos que se integran en una agrupación electoral con ese fin, con la eficacia e integridad de la sentencia que declaró la ilegalización de un partido político, a cuyo fin se encomienda al órgano jurisdiccional que la dictó la competencia para revisar que la constitución de las agrupaciones de electores no se convierta en un mecanismo defraudatorio del fallo de la sentencia.

La falta de mención en la LOREG de una fórmula procesalmente válida para la impugnación de candidaturas de partidos políticos no obedece a un olvido del legislador. El cauce adecuado es la ilegalización del partido y el consiguiente incidente de ejecución de sentencia.

A diferencia de lo que sucede con las agrupaciones de electores, la LOREG no contempla ninguna fórmula procesalmente válida para el control de la proclamación de candidaturas y candidatos de los partidos políticos, dejando a salvo lo dispuesto en el artículo 44.1 de la citada Ley en cuanto a la posibilidad de interponer recurso contencioso electoral, ante los juzgados de lo contencioso-administrativo, contra los acuerdos de proclamación que puedan adoptar las juntas electorales para examinar las causas de inelegibilidad a que se refieren los artículos 6 y 7 de la propia LOREG. La razón de ser de esta falta de mención especial no es casual ni procede de un olvido del legislador, sino que –señala el Tribunal Supremo– reside en el hecho de que, ante la hipótesis de que un partido político presentara candidaturas con el ánimo de defraudar los efectos de la ilegalización de otro partido político, es decir, con la finalidad abusiva de continuar con su actividad, quebrantando la sentencia de ilegalización, el cauce que el ordenamiento jurídico ofrece para salvaguardar la eficacia de la sentencia y precaverse de la posible concurrencia electoral que se tacha, en el recurso, de fraudulenta, es el de la solicitud de ilegalización del nuevo partido –o del que, sin ser de nueva creación, sea aprovechado con el mismo designio elusivo– que sirve de instrumento defraudatorio y el consiguiente incidente de ejecución de sentencia que se contempla en el artículo 12 de la Ley orgánica

6/2002, de partidos políticos, para que, sobre la base de tal improcedencia, puedan establecerse las consecuencias de todo orden que son inherentes a ella.

Por lo demás, entiende la Sala Especial que el cauce impugnatorio elegido por el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado para impugnar la proclamación de ciertas candidaturas del partido ANV no es marco adecuado para que la Sala ejerza la competencia que la Ley le asigna en relación con los partidos políticos. Y no lo es porque no cabe forzar la interpretación de la normativa vigente –LOREG y Ley orgánica 6/2002– hasta poner en palabras del legislador lo que éste no ha dicho, llevando la competencia de la Sala a un supuesto diferente de aquellos que el legislador ha previsto. La Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ del Tribunal Supremo es competente para apreciar, en su caso, la continuidad o sucesión de un partido ilegalizado y disuelto por otro partido aparentemente legal, cuya inscripción en el Registro de Partidos no haya sido hasta entonces cuestionada, pero esta impugnación, venga o no referida a la presentación de candidaturas y, por ende, en coincidencia temporal con un proceso electoral en curso, sólo se puede articular a través del medio procesal elegido y definido por el legislador, que es el del proceso de ejecución de la sentencia de ilegalización de Batasuna. Por ello, y previa audiencia de las partes demandantes y del partido demandado se acordó la continuación del procedimiento bajo el trámite de ejecución de sentencia de ilegalización de Batasuna.

A continuación, el auto de la Sala del 61 analiza la evolución histórica de Acción Nacionalista Vasca y concluye que el proceso de conformación de las candidaturas electorales ha sido gestado y dirigido en todo momento por miembros relevantes de la extinta Batasuna como mecanismo de sucesión haciendo uso de determinados elementos orgánicos de un partido político legal. Tras subrayar la irrelevancia, a la hora de enjuiciar si hay una continuidad de la ilegalizada Batasuna, del hecho de que el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado no hayan coincidido totalmente a la hora de señalar las personas vinculadas a la formación ilegalizada. La inclusión en las candidaturas electorales de ANV de un cierto número de candidatos que a su vez pertenezcan al entorno de los partidos políticos ilegalizados presenta un claro valor indiciario, junto a otros estándares probatorios aplicables.

En fin, para poder afirmar que una candidatura se integra dentro del procedimiento fraudulentamente articulado para la sucesión del partido político ilegalizado –cuando, como en el caso, consta un *consilium fraudis* para la utilización de las candidaturas de un partido legal, aunque no pueda demostrarse su concreto alcance–, basta con la justificación probatoria, respecto de cada candidatura en concreto, de una conexión subjetiva significativa con el partido ilegalizado –aunque no tenga un carácter intenso desde el punto de vista cuantitativo o cualitativo– para que pueda tenerse por acreditado que la candidatura

correspondiente de las actuaciones encaminadas a defraudar la prohibición legal de toda actividad al partido político ilegalizado, y, particularmente, de la presentación de candidaturas en los procesos electorales, pues dicha vinculación subjetiva significativa es suficiente para descartar racionalmente que la candidatura impugnada pueda ser ajena al partido político ilegalizado, y, con ello, estar situada fuera del ámbito al que alcanza el procedimiento fraudulento cuya existencia por medios objetivos se ha probado. Aunque en la mayoría de los casos examinados concurre una vinculación subjetiva intensa de orden cuantitativo o cualitativo ha de apreciarse también la conexión con Batasuna de aquellas candidaturas en las que aunque no se alcancen los estándares habitualmente utilizados en relación con las agrupaciones electorales aparece una conexión significativa con Batasuna o con los partidos o agrupaciones ilegalizados o rechazados por pertenecer al mismo complejo.

La STC de 10 de mayo de 2007 confirma la idoneidad del cauce procesal determinado por el auto de la Sala del 61, el establecido en la Ley orgánica 6/2002 y no el recurso contencioso-electoral, proceso que además de no haber causado indefensión, no trasciende al ámbito de la estricta legalidad ordinaria y no puede considerarse arbitrario, irrazonable o erróneo. Por lo demás, con el objeto de acreditar el grado de instrumentación padecido por ANV, la Sala del 61 se ha servido de la técnica arbitrada por la LOREG para impedir la proclamación de agrupaciones electorales desnaturalizadas al servicio de ese mismo fin defraudatorio. Y ha acreditado esa trama defraudatoria en la que se han concertado determinadas candidaturas que, dotadas de autonomía frente al partido recurrente, se han constituido materialmente en sujetos electorales separados, esto es, en equivalentes de agrupaciones electorales sintonizadas bajo un designio común o en un nuevo partido *de facto*, cuya suerte no ha de correr pareja con la del partido al que sólo les une una relación puramente formal. No se ha disuelto el partido, pero sí, con su no-proclamación como candidaturas, las realidades separadas en que se habían convertido algunas de sus listas electorales.

Tras declarar que la valoración de la prueba realizada por el auto del Tribunal Supremo es razonable sobre la base de la pertinente ponderación de los bienes y derechos en conflicto, la STC concluye que no se ha alcanzado el punto en el que la trama defraudatoria se confunda con la dirección formal del partido, por lo que la disolución de éste pudiera haber resultado desproporcionada.

6. Sólo se computarán como válidos los votos expresados en papeletas inalteradas

Desde la aprobación de la LOREG, la Junta Electoral Central, así como el resto de juntas electorales, han evitado una interpretación excesivamente formalista del

artículo 96.2 del citado texto legal, de manera que en el caso de advertir alteraciones irregulares en las papeletas de votación han procedido a indagar cuál era, a su juicio, la voluntad efectiva del elector. Dicha doctrina se ha fundado en el respeto de principios especialmente consagrados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, como el de interpretación más favorable al pleno ejercicio del derecho fundamental de sufragio, el de búsqueda de la verdad material o el de conservación de los actos electorales.

Con motivo de las elecciones locales celebradas el 27 de mayo de 2007, el Tribunal Constitucional en sus sentencias 167 a 170/2007, todas ellas de 18 de julio (BOE de 21 de agosto), ha adoptado un criterio que incide directamente en la doctrina mantenida hasta ahora por la Junta Electoral Central. Procede el Alto Tribunal a formalizar un giro copernicano, trascendental, convirtiendo en absoluto, casi de derecho natural, el principio de inalterabilidad de las papeletas. En las citadas sentencias, el máximo intérprete de la Constitución, tras recordar que “el entendimiento de cuándo procede y cuándo no la aplicación de lo dispuesto en el artículo 96.2 de la LOREG configura normalmente un juicio de estricta legalidad electoral, que no puede ser revisado por este Tribunal una vez comprobado que la interpretación seguida por el órgano judicial ordinario no es arbitraria, irrazonada e irrazonable (STC 165/1991, de 19 de julio, FJ 3; doctrina que reitera la STC 115/1995, de 10 de julio, FJ 5)”, “hemos de reiterar la precedente doctrina constitucional, y, ante las numerosas dudas que está suscitando la aplicación de interpretación de aquel precepto y la diversidad de soluciones que vienen siendo adoptadas por la Administración electoral y los órganos jurisdiccionales, a la hora de aplicar el criterio general en el apartado c) del fundamento jurídico precedente, insistir en la necesidad de preservar y exigir el principio de inalterabilidad de las listas electorales en los supuestos a los que se refiere el artículo 96.2 de la LOREG con el rigor con el que ha sido configurado por el legislador”.

Concluye finalmente que “la necesidad de cohonestar el principio de inalterabilidad de las listas electorales con los principios de conservación de actos válidamente celebrados, de interpretación más favorable a la plenitud del derecho de sufragio y de conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores, tampoco puede hacerse a costa del principio de inalterabilidad de las listas electorales con el rigor y la intensidad con el que ha sido configurado por el legislador en el artículo 96.2 de la LOREG, de modo que, en un orden lógico, a aquellos principios debe preceder el respeto a la inalterabilidad de la candidatura en la emisión del sufragio” (STC 167/2007, FJ 7 y 8, reproducidos después en las STC 168 a 170/2007).

En las resoluciones anteriormente citadas, el Tribunal Constitucional confirmó en un caso el criterio de la Junta Electoral Central (en la STC 167/2007), pero

en los otros tres corrigió lo acordado por ésta, que había estimado como válidas, conforme a su doctrina reiterada, las papeletas que incorporaban una cruz o aspa al lado del candidato número uno de la lista (STC 169/2007), o que incluían un aspa ligeramente por encima del primer candidato (STC 168/2007), o que contenían una línea oblicua sobre la mención del partido que presentaba la candidatura (STC 170/2007), supuestos todos ellos en que la Administración electoral primero y posteriormente los correspondientes tribunales superiores de justicia estimaron que no ofrecía dudas sobre la voluntad del elector de emitir su voto a favor de dicha candidatura.

Esta novedosa, rompedora, jurisprudencia constitucional de la completa prevalencia del principio de inalterabilidad de las candidaturas en la emisión del sufragio obligó a la Junta Electoral Central a adaptar su doctrina mantenida de modo reiterado y sostenido, mirando a ulteriores procesos electorales. Esa nueva doctrina se ha plasmado en la Instrucción 12/2007, de 25 de octubre, cuyo contenido es:

1. El artículo 96.2 de la LOREG, tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en sus sentencias 167 a 170/2007, de 18 de julio, debe interpretarse en el sentido de que deberá considerarse como voto nulo el emitido en una papeleta que en el momento de la apertura del sobre presente cualquier tipo de alteración, bien porque se haya modificado, añadido, señalado o tachado el nombre de un candidato o la denominación, siglas o símbolo de la candidatura, o alterado el orden de la candidatura, bien porque se incluyan aspás, cruces, rayas, expresiones o lemas, en el anverso o en el reverso de la papeleta, o porque la papeleta esté rota o rasgada. En estos supuestos las mesas o las juntas electorales competentes se limitarán a computar el voto como nulo.

2. De lo dispuesto en el apartado anterior se exceptuarán los casos en que la Ley indique una intervención del elector, como sucede, por ejemplo, en las elecciones al Senado, en las que el elector debe incluir un aspa o cruz para marcar el candidato elegido.

7. Cuestiones sobre la campaña institucional y sobre la campaña electoral

Una de las más relevantes novedades fue la aprobación de la Instrucción 4/2007, de 12 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación electrónicas como instrumento de propaganda electoral, en la que se aclara que las limitaciones establecidas en la legislación vigente en materia de campaña electoral son aplicables a las citadas nuevas tecnologías, entendidas como “cualquier tipo de equipos, sistemas, programas o dispositivos electrónicos que permitan la difusión de información, ideas u opiniones sea mediante páginas web, foros, chats,

correo electrónico u otros medios en internet, sea mediante SMS u otros análogos”.

En relación con las campañas de los poderes públicos durante el período electoral local y autonómico, en aplicación de la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales, adoptó, entre otras, las siguientes resoluciones:

–Respecto a la celebración de una jornada de puertas abiertas en la Estación de Mercado del Tram, en Alicante, la Junta Electoral Central desestimó el recurso contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Alicante, por entender que “se trata de un supuesto análogo al resuelto por esta Junta el 21 de abril de 2003, en el que, como sucede ahora, las referidas actuaciones no resultan imprescindibles para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos y pueden tener incidencia electoral, vulnerando lo dispuesto en el artículo 50 de la LOREG y en el apartado 2 de la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 (Acuerdo de 19 de abril de 2007).

–En relación con la reclamación por vallas y báculos instalados por la Consejería de Sanidad valenciana para la difusión del programa “Construyendo salud”, la Junta Electoral Central estimó parcialmente un recurso en lo que se refería a la valla con el siguiente contenido: “La Generalitat construye 13 hospitales, 65 centros de salud, 84 consultorios”, por entender que se trata de una campaña de logros o realizaciones de las expresamente prohibidas en el apartado tercero de la Instrucción de 13 de septiembre de 1999, desestimándolo en todo lo demás (Acuerdo de 3 de mayo de 2007).

–Las separatas son suplementos periódicamente realizados por el diario *La O.* en los que, según afirma su director, la única participación de la Diputación Provincial consiste en ser una fuente de información más de las utilizadas por sus redactores, sin que por otra parte del contenido de los suplementos puedan apreciarse connotaciones electoralistas (Acuerdo de 16 de mayo de 2007), razones por las que se archiva la denuncia.

–El nombramiento posterior de una de las personas intervinientes en el *spot* como alto cargo del Gobierno de la Generalidad, dadas las características del *spot* y el grado de participación de la citada persona, no debe conducir a impedir la difusión de dicho espacio el asunto (Acuerdo de 16 de mayo de 2007).

–Se revocó el acuerdo de suspensión de la campaña institucional para el fomento de la participación ciudadana en las elecciones a celebrar el próximo 27 de mayo al Parlamento y Concejos de Navarra, por entender que el lema institucional utilizado –“Porque lo llevas dentro, tu voto construye Navarra”– ni contiene alusión alguna a logros del actual Gobierno de Navarra, ni coincide ni es similar a ninguno de los empleados por las fuerzas políticas concurrentes a las elecciones, ni permite inducir el sentido del voto a favor de ninguna fuer-

za política, por lo que no viola los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral ni el de igualdad entre los actores electorales (Acuerdo de 16 de mayo de 2007).

–Las expresiones de la campaña institucional anuladas por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de Canarias (“Tú tienes el poder. Vota”) no van más allá del contenido previsto en el artículo 22.3 de la Ley canaria 7/2003, esto es, informar acerca del proceso electoral y fomentar la participación de los electores en la votación, sin que se aprecie influencia alguna en la orientación del voto o exhibición de logros (Acuerdo de 16 de mayo de 2007).

–Se anuló el acuerdo impugnado en lo que se refiere al requerimiento al Gobierno de La Rioja para que retire la valla publicitaria objeto del expediente, dado que, además de haber adoptado la Junta Electoral dicho acuerdo sin haber dado audiencia al Gobierno de La Rioja, con ello se está imponiendo a éste una obligación de imposible cumplimiento, por cuanto la citada valla no ha sido contratada por ninguna entidad dependiente del citado Gobierno, todo ello sin perjuicio de las medidas que la Junta Electoral de la comunidad pueda adoptar, en su caso, respecto a los responsables de la valla publicitaria (Acuerdo de 21 de mayo de 2007).

–No se desprende connotación electoral en los documentos incluidos en la página web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sino que éstos se limitan a recoger acuerdos adoptados por el ministerio o a conservar un informe realizado el año 2006 (Acuerdo de 21 de mayo de 2007).

–Sobre vallas colocadas por la Consejería de Sanidad para la futura construcción de un hospital en Manises, la Junta Electoral Central desestimó el recurso “por entender que la campaña indicada puede entenderse incluida dentro de las imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos, sin que pueda considerarse contraria a los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y al principio de igualdad entre los actores electorales”. Lo mismo sucedió en relación con lonas de publicidad instaladas en la antigua Cárcel Modelo, futuro complejo Nueve de Octubre “por cuanto de los elementos aportados por el recurrente no se aprecia connotación electoralista sino la estricta mención del complejo administrativo que se va a edificar en el lugar en que se han instalado las lonas con la citada referencia” (Acuerdo de 21 de mayo de 2007).

–La denuncia de la campaña de publicidad institucional llevada a cabo por el Ayuntamiento de Avilés bajo el lema “Avilés informa” fue estimada parcialmente en el sentido de revocar el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Asturias en lo relativo a su apreciación de que la pretensión del recurrente ha dejado de ser tutelable por no existir la posibilidad de suspender la emisión ni de corregir sus efectos, puesto que, a pesar de la escasa diligencia del

recurrente que, según el expediente, tardó diez días en remitir las cintas de vídeo solicitadas por la Junta Electoral, en la medida en que dicha Junta no fijó un plazo para su remisión, no puede ser motivo suficiente para no resolver sobre el fondo del asunto, puesto que según parece, el citado programa "Avilés informa" se emite periódicamente, por lo que no cabe entender que no exista interés legítimo a proteger. No obstante, respecto al fondo del asunto, la Junta Central desestimó la pretensión del recurrente "por cuanto, tras un examen detenido de los vídeos aportados, esta Junta no aprecia que se haya podido producir vulneración de los principios de neutralidad, pluralismo político o de igualdad entre los actores electorales sino que se limita a informar sobre acuerdos o actuaciones municipales" (Acuerdo de 24 de mayo de 2007).

—La denuncia contra la Junta de Andalucía por la utilización de una institución pública como medio de propaganda electoral fue desestimada "por cuanto la prohibición de realizar campaña institucional por los poderes públicos prevista en el artículo 50 de la LOREG se refiere a actos convocados, financiados u organizados por los citados poderes públicos, y que no afecta al derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 20 de la Constitución de quienes ocupen cargos públicos, sin que, por otra parte, el recurrente haya podido acreditar en su recurso que los actos impugnados hayan sido convocados, financiados u organizados por los poderes públicos" (Acuerdo de 27 de mayo de 2007).

Respecto de las actividades de campaña realizadas por entidades no comprendidas en el artículo 50.1 de la LOREG, la Junta Electoral Central confirmó los acuerdos de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma Valenciana de 28 y 30 de abril de prohibir la difusión del vídeo con la película *Ja en tenim prou* realizada por una entidad privada en órganos dependientes de la Generalidad Valenciana, de las corporaciones locales y de las universidades públicas de dicha comunidad autónoma, y extendió dicha prohibición a cualquier acto público fuera del período de campaña electoral, por entender que se trata de un acto de dicha índole que sólo puede difundirse en el citado período por los sujetos autorizados por la LOREG, conforme a lo dispuesto en su artículo 50.3 (Acuerdo de 8 de mayo de 2007). Y, por otro lado, acordó archivar la denuncia en lo referente a la solicitud de incoación de expediente al Sr. Ecclestone, porque la Junta Central entendió que las frases empleadas por los altos cargos de la comunidad pueden ampararse en el derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 20 de la Constitución sin que puedan entenderse que constituyen campaña en el sentido en que el artículo 50 de la LOREG define y reserva a los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores (Acuerdo de 19 de junio de 2007).

8. De nuevo el voto asistido. Ahora: la reforma legal

La recientísima reforma de la LOREG, en los últimos respiros de la legislativa, que ha respondido a una intensa presión sectorial, ha supuesto, ni más ni menos, una injustificable deslegalización del Código Electoral español para dar entrada a la potestad reglamentaria del Gobierno. En efecto, la Ley orgánica 9/2007, de 8 de octubre, da un vuelco al artículo 87 de la LOREG que conformaba el voto asistido a través de personas de confianza de “los electores que no sepan leer o escribir o que, por defecto físico, estén impedidos para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y para entregarla al presidente de la Mesa”.

La Junta Electoral Central siempre mantuvo la idoneidad del procedimiento en garantía del derecho al sufragio secreto de dichas personas y objetó seriamente la propuesta de poner en marcha experiencias piloto para la aprobación de papeletas de votación por el sistema Braille para los invidentes (acuerdos de 24 de mayo y 5 de octubre de 2006, entre otros).

La insatisfacción de la respuesta condujo a la judicialización de la cuestión, dando lugar al pronunciamiento de 6 de febrero de 2007 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que resolvió la improcedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad por defecto del artículo 87 de la LOREG por el hecho de no facilitar que los invidentes puedan votar por el sistema Braille. La Sala consideró que el voto asistido para personas afectas de limitaciones es proporcionado y no restringe en exceso ni hace irreconocible el contenido sustancial del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. Y añadió: “La cuestión es de cierta complejidad técnica y organizativa. Satisfacer la legítima aspiración del actor comporta resolver antes múltiples cuestiones. Se ha puesto de relieve en diversos foros que no bastaría con elaborar las papeletas en alfabeto Braille sino que habría que extender este sistema a todo el conjunto de elementos del proceso electoral (sobres, tarjetas del censo, listas...); habría que determinar si todas las papeletas electorales llevan incorporado el sistema Braille o sólo algunas con censo específico de invidentes, resolver el problema de las listas abiertas, o el de garantizar el recuento de voto si sólo se utilizan papeletas Braille y en el colegio votase únicamente un invidente; necesidad de contemplar también en una posible modificación legislativa a otros grupos de personas afectas a limitaciones con la finalidad de garantizar el secreto de voto, etc.”

Se ha propugnado en sectores de opinión afines al actor la conveniencia del llamado “modelo sueco”. Este sistema supone enviar por correo la documentación electoral adaptada en Braille a las personas invidentes que lo soliciten, de forma que se reducen gastos, ya que sólo se imprime la documen-

tación adaptada en Braille para las personas que lo hayan pedido y no para todos los votantes. En el caso de listas cerradas (por ejemplo, las elecciones municipales, autonómicas o al Congreso) se remiten al elector invidente las papeletas habituales en tinta dentro de una sobre marcado con un adhesivo en Braille que indique cuál es la opción que hay dentro del sobre. En este caso, la persona ciega sólo tiene que sacar la papeleta que escoja de dentro del sobre con el adhesivo en Braille e introducirla en el sobre habitual. Así pues, la persona ya puede llevar su voto al colegio electoral o seguir el proceso de voto por correo. En el caso de listas abiertas (por ejemplo, elecciones al Senado) se remiten las papeletas normales, con sus correspondientes plantillas en Braille, que permiten al elector ciego marcar los candidatos de su elección. Las plantillas en Braille son como una carpeta de cartulina o plástico que permite poner la papeleta en tinta debajo y leer por encima los nombres de los candidatos. El invidente marcará con bolígrafo la casilla que corresponda.

La Sala señaló a continuación las deficiencias del sistema propuesto y concluyó recordando las iniciativas legales en curso, para concluir que la sociedad actual muestra una enorme sensibilidad ante la cuestión de este aspecto concreto de integración de los invidentes, y que “no cabe colegir que sea inconstitucional por defecto la actual regulación de la LOREG”. Veremos qué nos depara el desarrollo reglamentario del artículo 87 de la LOREG fruto de la deslegalización de la materia.

9. Error material que afecta al resultado electoral, planteado transcurridos los plazos del recurso contencioso electoral

El caso Álvaro Cuesta, candidato en las listas del PSOE por Asturias, consistió en la empecinada lucha de un excluido de la proclamación de electos consecuencia de un error material en una de las actas de una de las mesas electorales de su circunscripción en las elecciones generales de 2000. El error no fue percibido ni por los apoderados o interventores de su partido en el colegio y mesa electoral, respectivamente, ni por los representantes de su partido en el escrutinio general realizado por la Junta Electoral Provincial. Fue consentida la proclamación, por tanto. Transcurridos los plazos del recurso contencioso-electoral contra el acto de proclamación de electos, recibidas por éstos las actas correspondientes y habiendo incluso tomado posesión éstos, el referido candidato presentó un escrito ante la Junta Electoral Provincial solicitando la rectificación del error material producido o padecido. La Administración electoral primero, y el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional después, desestimaron su pretensión.

Esta cuestión ha vuelto a plantearse nuevamente a raíz de la proclamación como concejal electo por una junta electoral de zona de quien era cabeza de una candidatura que no alcanzó el 5 por ciento de los votos válidos en la circunscripción. No fue advertido el error a tiempo por las otras candidaturas concurrentes y, cuando plantearon el contencioso-electoral, fue declarado extemporáneo. Tras un nuevo intento de corrección mediante escrito conjunto dirigido a la Junta Central fue desestimada su solicitud de anulación de credencial “por entender que se trataba de un error de derecho que debería haberse planteado en recurso contencioso electoral interpuesto dentro del plazo legal”. La desestimación de la pretensión es confirmada por la STS, Sala Tercera, de 21 de febrero de 2007: “No puede considerarse vulnerado un derecho (el reconocido en el artículo 23.2 de la CE) por no cumplir los requisitos legalmente exigidos para su efectividad (en este caso el accionamiento en tiempo y forma frente a su eventual lesión)”. Ahora bien, la sentencia del Tribunal Supremo añade una consideración que califica de más calado: el principio de seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la CE. En el caso se plantea el claro dilema entre verdad material y seguridad jurídica, dilema en el que los elementos que lo componen han de considerarse en el mismo plano, el del normal funcionamiento del Estado democrático, y en el que lógica y necesariamente la segunda ha de ser premisa de la primera. En el presente supuesto, de poco serviría la total seguridad de una exacta correlación entre la voluntad del electorado y el resultado proclamado si la misma no tiene lugar en el momento en el que ha de constituirse la institución representativa, o si tal relación puede ser hecha valer “en cualquier momento”, en los términos del artículo 105.2 de la Ley 30/1992, que los recurrentes utilizan como elemento esencial de su construcción argumental. La aplicación de tal precepto al ámbito del proceso electoral resulta sencillamente inviable, dada la especificidad y singularidad del mismo, bien diferente al procedimiento administrativo.

