

LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA ELECTORAL POR LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL (1977-1997)

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA (*)

SUMARIO: I. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL.—II. LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL DESDE UNA PERSPECTIVA DINÁMICA.—III. LA DOCTRINA DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL. ALGUNOS ASPECTOS: A. *Derecho de sufragio activo*.—B. *Derecho de sufragio pasivo*.—C. *El Censo electoral*.—D. *Presentación y proclamación de candidaturas*.—E. *La campaña electoral y la llamada campaña institucional*.—IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

•

(*) Vocal del Consejo General del Poder Judicial. Letrado de las Cortes Generales.

I. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL (1)

1. La configuración de una Administración Electoral autónoma e independiente como garantía primaria de las elecciones libres constituye uno de los objetivos máximos del Real Decreto-Ley de Normas Electorales de 20 de marzo de 1977, que lo articula precisamente a partir del precedente maurista (Ley Electoral de 8 de agosto de 1907 o Ley Maura) o de judicialización parcial, aunque más amplia, pero todavía minoritaria, de aquella, cuya composición se completa, también conforme a dicho antecedente, con la integración en la Junta Electoral Central –cúspide de la Administración Electoral– de representantes de distintas Corporaciones e Instituciones Jurídicas.

A la Administración Electoral –que completan las Juntas Electorales Provinciales y de Zona– así formada «para asegurar su absoluta imparcialidad», en expresión del preámbulo del citado Real Decreto-Ley, se atribuye la administración del censo, la organización de las secciones y mesas electorales, la dirección del proceso electoral, incluyendo el control sobre el ejercicio de las libertades públicas durante este período, así como el escrutinio general y la proclamación de electos, además de las clásicas funciones consultiva, de resolución de quejas, reclamaciones y recursos, y las potestades disciplinaria y sancionadora (artículos 14 y 16).

(1) Vid. para más detalle mi artículo: «La Administración Electoral Española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, págs. 87 y sigs. Las consideraciones que en este epígrafe se contienen resumen el contenido básico del mismo.

2. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 (en adelante, LOREG), da el último paso en el proceso de conformación de una Administración Electoral autónoma e independiente, como autoridad competente para garantizar la pureza y sinceridad del sufragio. Y lo hace con la opción sin matices por el modelo judicialista en su composición, disponiendo la participación mayoritaria de magistrados y jueces en todos los niveles en que se estructura –designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial, de entre los magistrados del Tribunal Supremo para la Junta Electoral Central, y de entre los de la Audiencia Provincial para las Juntas Electorales Provinciales, y por las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia de entre los jueces de primera instancia e instrucción, o en su defecto de paz, para las Juntas Electorales de Zona– completando su composición con juristas designados a propuesta conjunta de las entidades políticas con representación parlamentaria (artículos 9 a 11).

Con la judicialización de la composición de la Administración Electoral – que se extiende también a las Juntas Electorales de Comunidades Autónomas creadas por las respectivas leyes electorales rectoras de los procesos electorales autonómicos (2)– se persigue asegurar la máxima objetividad, solidez y fiabilidad del aparato electoral que redunde en la pureza y la imagen misma de pureza del proceso. Aunque hubieran cabido otras fórmulas alternativas para dar respuesta al problema de la organización y administración de las elecciones, la judicialización de la Administración Electoral –que cuenta con el respaldo constitucional del artículo 117 que exceptiona el principio de exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional por los jueces y magistrados en relación con las competencias que «expresamente les sean atribuidas por la ley en garantía de cualquier derecho»– es la solución idónea para asegurar la que W.J.M. MACKENZIE definió como confianza en el sistema («No hay sistema por noble que sea que inspire confianza si lo aplican hombres que 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») (3). En fin, la solución «judicialista» para la Administración Electoral es la más acertada para garantizar la libre expresión de la soberanía popular, elemento nuclear del Estado democrático, en palabras del preámbulo

(2) Con excepción de las leyes electorales de Asturias, Madrid, Navarra que no disponen la creación de una Junta Electoral de Comunidad Autónoma; y de Cataluña, que no ha dictado hasta la fecha su ley electoral. Sobre el régimen de las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, vid. CANO BUESO, J.: *La organización de las elecciones en las Comunidades Autónomas*, en VV.AA. Reflexiones sobre el régimen electoral. IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Congreso de los Diputados. Madrid, 1997, págs. 461-474.

(3) MACKENZIE, W. J. M.: *Elecciones libres*. Tecnos. Madrid, 1962, pág. 110.

de la LOREG, para velar en nombre del pueblo que su voz se oiga nítida, clara, sin interferencias exógenas que alteran su manifestación.

3. El artículo 8.2 LOREG delimita la Administración Electoral al decir que: «Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales Central, Provinciales, de Zona y, en su caso, de Comunidades Autónomas, así como las Mesas Electorales». A la Administración Electoral así formada se le encomienda la *misión institucional* de «garantizar en los términos de la presente Ley, la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad» (artículo 8.1). El resto de los órganos que intervienen en la preparación o desarrollo del proceso electoral no integran la Administración Electoral sino que forman parte del aparato organizativo de las elecciones y actúan subordinadamente a aquélla en el cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas.

Así delimitada la Administración Electoral, el legislador de 1985 la ha habilitado —e incluso, en las reformas ulteriores de la LOREG, y muy particularmente, en la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, ha ampliado sustancialmente el marco inicialmente conferido— para, en nombre del pueblo, titular de la soberanía nacional (artículo 1.2 CE), y de conformidad con la definición del Estado español como Estado democrático (artículo 1.1 CE) a partir de la celebración de elecciones periódicas por sufragio universal, libre, directo y secreto (artículo 23.1 en relación con los artículos 68.1 y 69.1 CE), *velar* por la limpieza del proceso electoral y evitar cualquier intromisión o adherencia que pueda condicionar la expresión de la decisión libre y democrática de aquél; o, dicho con palabras de NAVARRO AMANDI, es llamada a evitar el «falseamiento de la representación» (4); o, en las de POSADA, a «velar por la fuerza y verdad», por la autenticidad del sufragio (5).

El cumplimiento de esta trascendental función sitúa a la Administración Electoral en el momento previo inmediato al de formación de la voluntad política por el titular de la soberanía y a la constitución de los órganos representativos (incluso se ha señalado que se coloca en la fase «prepolíti-

(4) NAVARRO AMANDI, M.: *Estudios sobre procedimiento electoral*. Imp. Revista de Legislación. Madrid, 1885, pág. 18.

(5) POSADA, A.: *El servicio administrativo de la función de sufragio en la Administración*. Revista Internacional, vol. 5. Madrid, 1897, pág. 255.

ALVAREZ CONDE, E. y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, J. C., en el prólogo de «Código de Derecho Electoral español». Tecnos. Madrid, 1985, pág. 46, ponen de relieve el amplio consenso que desde los primeros momentos de la tributación parlamentaria se consiguió en torno a la Administración Electoral.

ca»). No convierte sin embargo a la Junta Electoral Central en órgano constitucional –opción de la mayor parte de los Estados iberoamericanos (6)– ni en órgano de relevancia constitucional –como, por ejemplo, en Portugal, cuya Norma Fundamental consagra «el deber de colaboración con la Administración Electoral, en las formas previstas por la ley».

Nuestro constituyente, como los de nuestro entorno europeo, optó por un prudente –quizás discutible a la vista de su misión garantizadora de la igualdad concurrencial entre todas las fuerzas políticas, de la libre formación de la voluntad popular y de la composición conforme a la misma de los órganos representativos, sin duda de relevancia constitucional– silencio, a pesar de ser una institución íntimamente ligada a las instituciones democráticas, que se manifiesta en plenitud y cobra todo su sentido con el normal funcionamiento de los poderes constituídos.

De acuerdo con la posición especial que ocupa en la organización pública, derivada de la misión institucional que le es encomendada, la Administración Electoral presenta un conjunto de rasgos propios que completan su naturaleza. Al abordar los rasgos definidores, de esta «peculiar estructura administrativa» –en la expresión utilizada por la sentencia del Tribunal Constitucional 21/1984, de 16 de febrero– ésta se nos presenta netamente diferenciada de la Administración Pública general, pero sin que pierda su carácter de Administración al fin y al cabo. La Administración Electoral es una Administración peculiar, compleja no encuadrable en el Ejecutivo –pero tampoco en el Legislativo ni en el Judicial–, que goza de una posición de supremacía sobre todos los actores intervinientes en las operaciones electoral e incluso sobre todas las restantes Administraciones Públicas que tienen atribuidas funciones relacionadas con la organización electoral (7), y que se caracteriza por ser:

- Una Administración *independiente* en cuanto está exenta de cualquier tutela no solamente de la Administración del Estado o de los demás entes territoriales e institucionales sino también de las Cortes Genera-

(6) Vid. la recopilación que de las Constituciones iberoamericanas, precedida de un estudio preliminar, han realizado LÓPEZ GUERRA, L. y AGUIAR DE LUQUE, L.: *Las Constituciones de Iberoamérica*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992. Por lo demás tiene el mayor interés el estudio comparativo del régimen electoral iberoamericano que se contiene en el volumen colectivo. *Procesos electoral en Iberoamérica: Organización, Administración y Ejecución*. Ministerio del Interior, Madrid, 1992.

(7) Vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, A.: «La Administración Electoral. La Junta Electoral Central: naturaleza y organización», en VV.AA. *Derecho Electoral. Cuadernos de Derecho Judicial*. CGPJ. Madrid, 1993, págs. 76-77.

les, lo que la convierte realmente en la única Administración verdaderamente independiente en cuanto carece de toda vinculación orgánica y funcional respecto de las Administraciones Públicas y, en consecuencia, no está sujeta al control ni del Ejecutivo ni del Legislativo aunque lógicamente sí al control judicial (8). La dependencia en cuanto a los medios personales o materiales respecto del Legislativo en el caso de la Junta Electoral Central y del Ejecutivo en los demás casos (artículo 13), ni cercena ni dificulta su independencia por cuanto han de ponerse a su disposición los que sean requeridos para el cumplimiento de sus funciones. La ausencia de medios propios de la Administración Electoral es una solución instrumental en función de la no permanencia de ésta, de la que no se deriva ni una limitación de su independencia orgánica ni una voluntad de condicionar su autonomía en el ejercicio de la función que le es encomendada.

Para SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA la existencia de un tipo de Administración Electoral como la nuestra no sólo indica que «la Administración independiente es posible en nuestro sistema institucional, sino que ofrece un modelo disponible de organización pública para el rendimiento de unas actividades o servicios en los que la neutralidad ideológica es esencial» (9).

- Una Administración *netamente judicializada* en su composición, en garantía de su independencia, es decir de la resolución objetiva y conforme a Derecho de todas las cuestiones que se le planteen, y de la imprescindible imparcialidad consustancial a la función para la que es creada. Lógicamente sin la objetividad de criterio mal podría la Administración Electoral asegurar la observancia de las reglas del juego del proceso electoral. Por lo demás, las soluciones ofrecidas por los artículos 9 a 11 LOREG del sorteo (la voz de dios, para los griegos) como modo de designación de los miembros judiciales de las Juntas Electorales –también el artículo 26 LOREG para la composición de las Mesas– y por el artículo 16 LOREG de la inamovilidad de

(8) Como dice RODRÍGUEZ GARCÍA, A., *op. cit.*, pág. 77: «La desvinculación de la Administración del Estado se hace patente incluso en el recurso contencioso-electoral, en el que la representación de la Administración Electoral demandada no corresponde como es común al Abogado del Estado, sino al Ministerio Fiscal, además de la defensa de la legalidad (artículo 111 LOREG)».

(9) SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J.: «Una visión institucional del proceso electoral». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, pág. 73.

los mismos desde su nombramiento hasta el final del mandato (10), refuerzan la garantía de la independencia orgánica y su autonomía funcional.

- Una Administración *especializada* a la que se encomienda el ejercicio de la máxima autoridad en materia electoral, la dirección y supervisión de todos los procesos electorales a través de los cuales se concreta el derecho reconocido en el artículo 23 de la Constitución a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos: por un lado, las elecciones políticas en sus distintos grados (se excluyen lógicamente las elecciones para la formación de otros órganos o instituciones no representativas de la voluntad de los ciudadanos como Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio o Comités de Empresa, entre otros) (11); por otro lado, los procesos refrendatarios en sus distintas formas, además de, por mor de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, en la iniciativa legislativa popular. Es, por tanto, la Administración Electoral instrumento jurídico esencial al servicio del Estado democrático de Derecho, singularizada por su cometido específico.

En función de ello parece conveniente salir al paso de una tendencia abusiva a la utilización de la denominación de Junta Electoral –incluso con la calificación añadida de Central, Autonómica o Provincial– para referirse al órgano de control de procesos electorales sindicales, corporativos, asociativos o de representación de intereses parciales, lo que además de confusión puede crear conflictos

(10) Se admite la renuncia justificada y aceptada por el Presidente de la Junta y, por otro lado, conforme al artículo 16.2 LOREG sólo podrán ser suspendidos «por delitos o faltas electorales, previo expediente abierto por la Junta Superior mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus componentes, sin perjuicio del procedimiento judicial correspondiente». Si se trata de vocales de la Junta Electoral Central, por acuerdo de ésta (artículo 16.3). Como señala RODRÍGUEZ GARCÍA, A.: *op. cit.*, pág. 78, en este precepto se contempla «un supuesto insólito en nuestro ordenamiento, el reconocimiento a un órgano administrativo, la Junta Electoral competente, de una competencia prejudicial en materia penal, a los efectos de suspender o no de su cargo a sus miembros supuestamente implicados en la comisión de un delito electoral, sin perjuicio naturalmente de lo que en definitiva resuelvan los Tribunales».

(11) La Junta Electoral Central, en su acuerdo de 20 de junio de 1986, expresó con rotundidad este criterio de que carece de competencia en relación con procesos electorales en que no se manifiesta el principio de soberanía popular. Cfr. ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN, M.: *Código Electoral*. Abella-El Consultor de los Ayuntamientos. Vol. I. 2.^a ed. Madrid, 1995, pág. 64.

que se solventarían con la sustitución de esa denominación por la de Comisión, Comité u Oficina Electoral (12).

Mayor calado tiene otra cuestión, que queremos dejar únicamente apuntada, la supletoriedad –implícita o explícita, incluso en algunas resoluciones judiciales– de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de sus disposiciones de desarrollo y de la interpretación y aplicación de la misma por la Junta Electoral en relación a otros procesos electorales, los sindicales, los asociativos, los corporativos, etc..., antes referidos.

- Una Administración *no permanente*, con excepción de la Junta Electoral Central y de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, allí donde existen. Las Juntas Electorales Provinciales y de Zona –qué decir de las Mesas Electorales que aparecen exclusivamente el día de la votación– se constituyen para cada proceso electoral al tercer día siguiente a la convocatoria, concluyendo su mandato cien días después de celebradas las elecciones, lo que las convierte en órganos efímeros o coyunturales –con competencia exclusiva sobre el proceso electoral convocado– y crea graves distorsiones de funcionamiento derivadas de esa falta de continuidad. A mi juicio tales dificultades son fácilmente salvables mediante la creación de Secretarías permanentes, a cargo del Secretario Judicial correspondiente, en las Juntas Electorales Provinciales y de Zona, lo que evitaría la configuración como permanentes de éstas.
- Una Administración *jerarquizada*, como toda Administración formada por una pluralidad de órganos, en cuanto a las Juntas superiores se encomiendan potestades de naturaleza indiscutiblemente jerárquica como resolver las reclamaciones y recursos que se formulen contra los acuerdos de las de inferior nivel. En este ámbito, la cuestión más compleja y polémica es la posición de las Juntas Electorales de Comunidades Autónomas sujetas, en principio, al patrón jerárquico de la Junta Electoral Central, lo que expresa la voluntad del legislador de conformar un aparato unitario para la dirección y supervisión de todos los procesos electorales con independencia de su ámbito en garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de participación política (13).

(12) Incluso en los conservatorios de música de grado superior se crea una Junta Electoral constituida por el Director del Centro, un profesor, un alumno y un representante del personal de administración y servicios (artículo 2.2 del Real Decreto 1815/1993, de 18 de octubre. BOE núm. 266, de 6 de noviembre).

(13) Vid. sobre esta cuestión el artículo citado en la nota 1, en concreto págs. 91 y 93-96. Asimismo sobre ésta y las demás notas configuradoras de la Administración Electoral, vid. RALLO LOMBARTE, A.: *El control del proceso electoral*. Castellón, 1993 (ejemplar mecanografiado).

De este modo la Administración Electoral integrada por las Juntas y las Mesas Electorales, si bien estas últimas limitando su competencia al acto de la votación y escrutinio, se configura como una Administración independiente orgánicamente, dotada de autonomía funcional, de composición judicial mayoritaria, jerárquicamente ordenada, y especializada, a la que corresponde velar en nombre e interés del pueblo, titular de la soberanía en el Estado democrático, por el desarrollo objetivo y sin impurezas del proceso electoral y por los derechos de los actores del mismo (ciudadanos, candidatos y entidades políticas).

II. LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL DESDE UNA PERSPECTIVA DINÁMICA

1. La actividad interpretativa de la Junta Electoral Central en estos veinte años puede calificarse –como hizo SANMARTÍN PUENTE con la de la Junta Central del Censo Electoral constituida por la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, conocida como Ley Maura– de «enorme y asombrosa» (14), dotando a la Ley Electoral «de una nutrida jurisprudencia, verdadero monumento jurídico electoral», según el más reputado comentarista contemporáneo de dicha Ley (15). Si la adjetivación de la inmensa labor realizada por la Junta Central del Censo Electoral es plenamente asumible en nuestros días a efectos retóricos, no es menos cierto que en ese plano han de quedarse la búsqueda de elementos analógicos pues si bien el norte de aquella Administración Electoral fue la sanación de los vicios y corruptelas tradicionales de nuestra historia electoral decimonónica y la reducción de la acción extensiva del Poder Ejecutivo en los procesos electorales, los resultados no fueron muy alentadores, como describe, con tintes especialmente negros, GIMÉNEZ FERNÁNDEZ (16) narrando toda suerte de las «mayores tropelías», de las «argucias y cubileteos con los que suplantar la autenticidad del sufragio».

La Junta Electoral Central, muy al contrario, ha dirigido desde el fin de 1976 la intensa y variada historia electoral española –ocho referéndum (tres nacionales y cinco regionales) y treinta y siete elecciones (16 bis), de las

(14) SANMARTÍN PUENTE, M.: *Tratado de Derecho Electoral*. Ed. Reus. Madrid, 1912, vol. I, págs. 683-684.

(15) *Ibidem*.

(16) GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, M.: *Estudio de Derecho Electoral contemporáneo* (1.ª ed. Sevilla, 1925). 2.ª ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1977, págs. 163-171, además del prefacio.

(16bis) La última de ellas, la elección al Parlamento de Galicia celebrada el 19 de octubre de 1997.

cuales siete legislativas a Cortes Generales, cinco locales, tres al Parlamento Europeo— en un marco histórico-político fundado precisamente en la plena asunción e integración de los principios y la esencia misma del Estado democrático por el conjunto de los actores políticos, y primariamente por los propios ciudadanos. Como escribe MONTERO GIBERT, más allá de una visión estrictamente cuantitativa, que se proyecta en los próximos al ritmo de al menos una por cada año, las elecciones celebradas en España desde 1977 han permitido, *inter alia*, completar pacíficamente la transición, ratificar una Constitución democrática con visos de perdurabilidad, consolidar un nuevo sistema político, realizar la alternancia gubernamental, reemplazar los equipos de gobierno municipales, edificar el complejo Estado de las autonomías y participar en los destinos comunitarios a través de representantes propios en el Parlamento Europeo (17).

Pues bien, el órgano superior de la Administración Electoral, ha sido, en relación con este conjunto de procesos electorales, instrumento fundamental al servicio de la expresión del derecho de participación política configurado por el artículo 23 de la Carta Magna. En cuanto tal, la actuación de la Junta Electoral Central ha estado presidida, como no podía ser de otra manera, por su estricta subordinación a la ley, garantía de su imparcialidad, de su posición *supra partes* y por su plena independencia respecto de los poderes públicos. De su legitimación es buena muestra su permanente reconocimiento por el *totum* de los actores políticos, pero también su propia doctrina consolidada que los Tribunales de Justicia, y el propio Tribunal Constitucional, han hecho en gran parte suya.

A lo largo de los más de veinte años de esta extensa e intensa vida electoral (18), la Junta Electoral Central, en sus más de trescientas sesiones, ha dictado varios millares de acuerdos y resoluciones en el ejercicio de sus competencias que, como se ha dicho, han sido sucesiva y progresivamente ampliadas por el legislador.

2. Y lo ha hecho en el marco reiterado del artículo 8.1 LOREG, es decir, en la tutela de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad; o, dicho de otro modo, las Juntas Electorales —tam-

(17) MONTERO GIBERT, J. R.: *Las elecciones legislativas*, en COTARELO, R. (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1976-1986)*, CIS. Madrid, 1992, pág. 244.

(18) ARAQUISTAIN, L.: *España en el crisol: un Estado que se disuelve y un pueblo que renace*. Barcelona, 1920, apuntó que «en España, después de los toros, nada embriaga más que las elecciones». Citado por MONTERO GIBERT, J. R.: *op. cit.*, pág. 244.

bién las Mesas Electorales, si bien con lógica limitación al acto de votación y al escrutinio primario— garantizan la pureza y limpieza de las elecciones, de todas las elecciones de naturaleza política, así como los derechos subjetivos de los participantes. Constituye, en los términos de la STC 197/1988, de 24 de octubre, «una específica Administración de garantía», no —como acertadamente expresa SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA— un árbitro que actúa en el proceso electoral según criterios de prudencia o sentido común, sino un órgano administrativo que está obligado a adecuar su conducta a los términos y, por consiguiente, con las limitaciones establecidas por la Ley (19).

Este marco delimita el ámbito de actuación de las Juntas Electorales en el proceso electoral desde una perspectiva finalista. Pero, a mi juicio, va más allá pues constituye una cláusula general habilitante de las Juntas Electorales en orden a asegurar la libertad e igualdad del proceso electoral, en orden a velar por y para que las elecciones sean libres. Sin perjuicio de la ulterior revisión judicial, si es instada oportunamente, las Juntas Electorales garantizan la libre formación de la voluntad popular y, conforme a la misma, la composición de los órganos representativos. De esta manera resulta imprescindible considerar su habilitación general para poder adoptar las medidas que considere necesarias para eliminar todo obstáculo o impedimento que pueda surgir a tal efecto. De no entenderse así quedaría vaciado de contenido el artículo 8.1 de la Ley Electoral, y habrían de reputarse inválidas —en cuanto adoptadas por órgano incompetente— numerosas resoluciones de las Juntas Electorales cuyo fundamento objetivo es precisamente éste y no una específica norma atributiva de competencias. El ejemplo más ilustrativo puede constituirlo el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de octubre de 1989, por el que ésta, en defensa del principio de igualdad, cuya garantía es finalidad de la Administración Electoral, resuelve comunicar al Gobierno de la Nación que en el caso de que por el Centro de Investigaciones Sociológicas se realice o se haya realizado alguna encuesta sobre intención de voto en período electoral y sus resultados se pongan a disposición del Gobierno, al mismo tiempo han de facilitarse a las entidades políticas concurrentes a las elecciones que así lo soliciten (20). Con posterioridad

(19) SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J.: *op. cit.*, pág. 74. Ya apuntó tempranamente DE VEGA GARCÍA, P.: *Ley electoral y consecuencias políticas*. Citejo. Madrid, 1977, pág. 251 que «la temática de las garantías... terminará siendo la temática fundamental de nuestro Derecho Electoral».

(20) Cfr. ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: *op. cit.*, pág. 223.

el legislador, en la reforma de 1991, hizo suya la interpretación realizada por la Junta Electoral Central en aras al principio de igualdad de las candidaturas, introduciendo un último párrafo, el octavo, en el artículo 69 LO-REG ampliando su alcance a las encuestas de intención de voto realizadas por cualquier organismo dependiente de las Administraciones Públicas en período electoral y fijando el plazo de puesta a disposición.

III. LA DOCTRINA DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL. ALGUNAS EXPRESIONES

1. La interpretación es una actividad necesaria del ordenamiento jurídico, pues sin interpretación no existe éste, al ser siempre y necesariamente una obra inacabada, inconclusa. No es éste el lugar adecuado, ni con toda seguridad quien escribe el más cualificado, para exponer una teoría sobre la interpretación jurídica; en lo que aquí nos interesa, la Ley Electoral —como norma jurídica que es— está sujeta a las reglas generales de la interpretación jurídica que se contienen en el artículo 3 del Código Civil, precepto que contiene «aspectos constitucionales» al establecer los criterios de interpretación y aplicación de las normas jurídicas, que han de entenderse modelados por los principios, valores y criterios que recoge la Constitución. Esta función interpretativa de la Ley Electoral, y del conjunto de la normativa electoral, se atribuye como ya se ha dicho, a la Administración Electoral, que culmina en la Junta Electoral Central. En su labor de intérprete ordinario, y superior, de la Ley Electoral y su normativa complementaria, la Junta Electoral asume necesariamente el conjunto de criterios interpretativos: el histórico, el gramatical o formal, el lógico o racional, el material, es decir el conjunto de factores exógenos que condicionan las normas jurídicas electorales, además de, por supuesto, el sistemático, partiendo de la idea de un Código Electoral en cuya virtud, cada norma alcanza pleno valor y sentido en relación con las demás, el finalista y evolutiva o adecuadora de las normas jurídicas a las exigencias y contextos del presente en orden a alcanzar los valores y metas que han de regir las elecciones libres, abiertas, competitivas. La Junta Electoral Central al llevar a cabo su esencial función interpretativa ha velado en todo momento por maximizar la eficacia de las normas jurídicas electorales, buscando la solución que adecue la voluntad de la ley con los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral e igualdad de los actores electores.

2. La actividad interpretativa de la normativa electoral es resultado de la función consultiva que a la Junta Electoral Central atribuye el artículo

19.1.c) LOREG, sin duda una de las de mayor alcance y relieve, pues en su ejercicio, y sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales se convierte en el órgano interpretativo superior de la normativa electoral fijando un cuerpo de doctrina que –si bien resulta vinculante para las Juntas Provinciales y, en su caso, las de Comunidad Autónoma, siempre y en todo caso, y para las Autoridades y Corporaciones públicas o entidades políticas (artículo 20 LOREG) que se dirijan a la misma– tiene en la práctica, en la realidad de las cosas, una vinculatoriedad cuasi general en virtud de su posición de garante del proceso electoral, y sin perjuicio por supuesto de la ulterior revisión jurisdiccional.

Para SANTAMARÍA PASTOR las resoluciones dictadas en la evacuación de las consultas planteadas son, *mutatis mutandis*, verdaderos actos administrativos con contenido de voluntad, no simplemente expresos de un parecer u opinión, lo que las hace plenamente recurribles, y a los que es de aplicación el régimen propio de los actos administrativos (21). Las Juntas Electorales decidirán en cada caso si, en virtud del alcance general de la resolución adoptada en la evacuación de la consulta, procede la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», o en el caso de la Junta Electoral Central en el «Boletín Oficial» provincial en los demás (artículo 18.3 LOREG). Ahora bien, aunque sólo en el caso de la publicación oficial de las resoluciones puede propiamente predicarse su vinculatoriedad *erga omnes*, en el supuesto de que no proceda tal publicación oficial su alcance no tiene por qué limitarse al sujeto, órgano o entidad a que la resolución se dirige, pues en su respuesta las Juntas Electorales no ejercen una función informativa sino de complemento del ordenamiento jurídico electoral que traspasa la pura eficacia *inter partes*. Su ámbito es estrictamente el de los procesos electorales quedando, entre otras, excluidas las cuestiones conexas como pueden ser las de régimen local, el registro, financiación o funcionamiento interno de los partidos políticos o las cuestiones de naturaleza parlamentaria (22), si bien tampoco queda impedido el pronunciamiento de la Junta Electoral Central sobre las mismas sin perjuicio de que debe salvar necesariamente las competencias del órgano correspondiente.

El apartado d) del artículo 19.1 LOREG configura la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral Central como pará-

(21) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «El régimen jurídico del proceso electoral», en VV.AA. *Las Cortes Generales. Jornadas de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*. IEF. Madrid, 1987, Vol. I, pág. 207.

(22) Según reiterados acuerdos de la Junta Electoral Central. Cfr. ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN, M.: *op. cit.*, Vol. I, pág. 94.

metro necesario de la actuación y resolución de las Juntas inferiores, entre las que se incluyen las de las Comunidades Autónomas, si bien su posición no es la misma que la de las Provinciales y de Zona, dada su especialidad procesal y la autonomía organizativa de la que son emanación. En efecto el carácter vinculante de la doctrina de la Junta Electoral Central la faculta para revocar de oficio en cualquier tiempo, o, a instancia de parte, dentro de los plazos previstos en el artículo 21, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, cuando se opongan a la interpretación de la normativa (no únicamente de la Ley) electoral llevada a cabo por la Junta Electoral Central.

El carácter exorbitante o excepcional de esta potestad adicional de control que es la revisión de oficio de actos que no son *per se* nulos de pleno derecho –en los términos del artículo 62 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común– exige una enorme cautela en su ejercicio, sobre todo en relación con las Juntas de Comunidad Autónoma, por lo que ha de limitarse a supuestos de contradicción de plano u oposición inequívoca o evidente con la interpretación realizada por la Junta Electoral Central en aras a la protección del interés público en la objetividad y pureza de las elecciones.

Por otra parte la unificación de los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa legal (artículo 19.1.e) LOREG), que compete a la Junta Electoral Central, no es sino la reiteración del alcance de su función interpretativa con carácter vinculante de la normativa electoral, en la que lógicamente se enmarca la unificación de los criterios interpretativos. Ahora bien, sin perjuicio de su redundancia, esta cláusula sirve para reforzar la posición tuteladora sobre todos los procesos electorales de la Junta Electoral Central, en cuanto, por un lado, se parte de la necesidad de disponer de unos parámetros interpretativos uniformes en relación a todas las convocatorias electorales (incluso las de ámbito territorial limitado) en garantía de la objetividad y aseguramiento de los derechos de los actores electorales, y, por otro lado, se consolida la posición de intérprete supremo de la normativa electoral –concretando su alcance y sentido– de la Junta Electoral Central (23).

3. La interpretación de la normativa electoral en el marco de la misión institucional atribuida a la Administración Electoral, ha permitido conformar

(23) Vid. sobre estas cuestiones mi artículo «La Administración electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central», *op. cit.*, págs. 92-93.

ciertamente un *corpus iuris* complementador de aquélla, dotando de la certeza jurídica necesaria a amplios aspectos o extremos de la normativa electoral. Desde otra perspectiva esta «formidable» labor interpretativa de la Junta Electoral Central ha reforzado la legitimidad misma de este órgano superior de la Administración Electoral, tanto racional como de eficacia, realimentada en las sucesivas convocatorias electorales, consecuencia de su institucionalidad.

En las estrictas dimensiones de este estudio no cabe ni siquiera resumir los aspectos principales de la doctrina de la Junta Electoral Central sentada a lo largo de más de veinte años de procesos electorales y referendarios, por lo que se ha optado por una imperfecta selección de las principales resoluciones en determinados aspectos primarios del proceso electoral. Quedan necesariamente fuera otras relevantes materias, como las de los procedimientos de votación, el escrutinio provisional y general o el recurso contencioso-electoral. Por citar algunas. En todo caso las cuestiones referidas no giran exclusivamente sobre su propio ámbito, sino que traspasan el mismo para ofrecer una visión general sobre los principios interpretativos de la normativa electoral por la Junta Electoral Central.

A. *Derecho de sufragio activo*

1. Tempranamente la Junta Electoral Central, en acuerdo de 5 de mayo de 1977, sentó el criterio de que la legislación electoral «delimita y no limita o restringe el ejercicio del derecho de sufragio activo» (24). En cuanto a los requisitos positivos —la edad y la nacionalidad— el órgano superior de la Administración Electoral ha señalado el carácter absoluto de ambos: la condición de *mayoría de edad* ha de cumplirse con referencia a la fecha de la consulta electoral, momento en que se ejerce y actualiza el derecho de sufragio activo, por lo que ha de «ostentarse el día de la elección» (Acuerdo de 30 de junio de 1987 y 13 de mayo de 1991); la condición de *nacionalidad* no tiene otra excepción que la que deriva del artículo 13.2 CE, que exige una norma de intermediación —tratado o ley— para que los extranjeros puedan participar en las elecciones locales españolas, atendiendo al criterio de reciprocidad, cuestión cuya complejidad exige su remisión dada

(24) Cfr. ARNALDO, E. y DELGADO-IRIBARREN, M.: *op. cit.*, pág. 32. Es del mayor interés el estudio de DELGADO-IRIBARREN, M.: «El ciudadano como sujeto activo del proceso electoral», en VV.AA. *Reflexiones sobre el régimen electoral*, *op. cit.*, págs. 51 y ss.

la naturaleza de este trabajo (25). Por lo que a los requisitos negativos concierne, la Junta Electoral Central en el acuerdo ya citado de 5 de mayo de 1977, entendió que «la plenitud en el uso de los derechos civiles y políticos —que después referiría a éstos el artículo 68.5 CE— consistirá en la simple inexistencia de incapacitaciones, formalmente declaradas con arreglo a las leyes».

En este sentido la Junta Electoral Central, por ejemplo, resolvió una consulta en el sentido de que «los deficientes mentales tienen derecho de sufragio si no se encuentran legalmente incapacitados» (Acuerdo de 21 de abril de 1983), o, en otros términos, «no cabe privar del derecho de sufragio (ni excluir de las listas del censo electoral) sin la previa resolución judicial, procediendo instar la misma solamente a quienes, conforme al Código Civil y a la LEC, estén legitimados para ello» (Acuerdos de 27 de febrero de 1990 y 5 de junio de 1991). Esta interpretación estricta de las causas de privación del derecho de sufragio es plenamente conforme con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional conforme a la cual las normas constitucionales de los derechos fundamentales deben ser interpretadas siempre de manera que se maximalice en lo posible la eficacia de estos derechos.

2. Sin perjuicio de lo que después se refiere en cuanto a la inscripción en el censo electoral —«indispensable» para el ejercicio del derecho de sufragio, como dice el artículo 2 LOREG— que conforma la capacidad de obrar electoral, asimismo ha tenido ocasión de pronunciarse la Junta Electoral Central sobre otras cuestiones del mayor interés por afectar al derecho fundamental primario de participación política, como son el ejercicio del derecho de sufragio por los internos en establecimientos penitenciarios (Acuerdo de 13 de abril de 1983, reiterado, entre otros, por el de 26 de mayo de 1994), por los detenidos en dependencias policiales (Acuerdo de 17 de octubre de 1989), por los funcionarios públicos que ejercen servicios esenciales para la comunidad el día de la elección (Acuerdos de 24 de octubre de 1989 y 10 de septiembre de 1990).

B. *Derecho de sufragio pasivo*

1. En relación con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo la Junta Electoral Central ha sostenido desde sus primeras resoluciones que «en ma-

(25) Vid., en general, mi trabajo «El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34, 1992, págs. 87 y ss. y, en concreto, en relación al desarrollo del TUE, «Las elecciones locales: Crónica desde la Junta Electoral Central». *Anuario del Gobierno Local*. Diputación Provincial de Barcelona, 1995, págs. 208-210.

teria de inelegibilidades no cabe una interpretación extensiva» (26), o, en otros términos, ha optado siempre por la interpretación más favorable para el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público, de acuerdo, por lo demás con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional resumida en la sentencia 45/1983, de 25 de mayo, conforme a la cual «no cabe por vía interpretativa extender las causas de inelegibilidad previstas por la Ley Electoral». De esta doctrina es buen ejemplo la interpretación literal del artículo 177 LOREG en el sentido de que «no concurre causa de inelegibilidad con el cargo de concejal en los deudores de fondos municipales contra quienes se haya expedido mandamiento de apremio por resolución administrativa, pues para que se dé aquélla es preciso que el mandamiento de apremio esté dictado por resolución administrativa firme, no siendo –por tanto– suficiente la mera resolución administrativa» (Acuerdos de 2 de junio de 1986, 30 de junio de 1987, 5 de julio de 1994 y 10 de mayo de 1995, entre otros). Con esta resolución, que se atiene a la letra de la ley (y, muy probablemente, a su voluntad misma), el artículo 177 se convierte en inaplicable, en mero ornato legal. Con arreglo a dicha interpretación restrictiva de las causas de inelegibilidad, también a título de ejemplo, pueden citarse también los acuerdos de 3 de abril de 1987, 17 de abril de 1991, 17 y 24 de abril de 1995 en cuya virtud la Junta Electoral Central resuelve que «la LOREG no establece como causa de inelegibilidad para ser concejal el desempeño de un alto cargo en una Administración Autonómica, pues el artículo 6.3.a) establece la inelegibilidad relativa para quienes ejerzan la función de mayor nivel de cada Ministerio en las demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal», o el de 5 de mayo de 1977 respecto de la inelegibilidad de los jueces, magistrados y fiscales que alcanza a quienes se encuentren «en situación de activo», no en otras situaciones administrativas, pero sí a los jueces y fiscales de paz pues la Ley no los excepciona (Acuerdos de 5 de mayo de 1987 o 4 de diciembre de 1991, entre otros muchos), de conformidad con el artículo 6.1.h) LOREG (27); o, por fin, el de 19 de octubre de 1992 y 7 de abril de 1995 respecto de la inelegibilidad de los miembros de todos los cuerpos de policía, incluidos los de la policía municipal dado que el artículo 6.1.f) LOREG se refiere a «los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo», sin excepcionar tampoco a las policías locales.

(26) Vid. ARNALDO, E. y DELGADO-IRIBARREN, M.: *op. cit.*, págs. 601-603.

(27) Respecto de los jueces y fiscales de paz la Junta Electoral Central modificó su criterio sentado en el acuerdo de 5 de febrero de 1979 conforme al cual aquéllos no quedaban afectados por la inelegibilidad porque «no puede entenderse que forman parte de las carreras judicial y fiscal», lo que fue consecuencia de la distinta configuración de la justicia de paz antes y después de la LOPJ de 1985.

2. Otra cuestión asimismo reiterada ha sido la no exigibilidad de la inscripción ni el censo electoral ni el padrón municipal de habitantes de la provincia o, en su caso, del municipio, en el que presente su candidatura, por cuanto el artículo 6 LOREG determina que son elegibles los españoles mayores de edad que reúnan la cualidad de elector, en términos generales, sin exigir que dicha condición se reúna en la provincia o municipio en que presente su candidatura (entre otros muchos, Acuerdos de 8 de febrero, 15 de marzo y 24 de abril de 1995). Tal condición es exigida por la mayor parte de los Estatutos de Autonomía en relación con las elecciones al Parlamento o Asamblea autonómica.

C. *El censo electoral*

1. La naturaleza declarativa y no constitutiva de la inscripción censal no resulta modificada por la calificación de ésta en el artículo LOREG, nada menos (28), que como «indispensable» pues en otro caso se desnaturalizaría el derecho fundamental de sufragio tal como es configurado por el artículo 23.1 CE y a su partir por la LOREG que distingue netamente entre la titularidad (artículo 2.1) y el ejercicio del derecho (artículo 2.2). La Junta Electoral Central así lo entendió en uno de sus primeros acuerdos, el de 5 de mayo de 1977, al subrayar que «el censo es una institución cuyo fin es posibilitar el control de las operaciones electorales para que no ejerzan el derecho de sufragio aquellos que no tienen legalmente derecho al mismo, pero no puede ser utilizado como barrera para impedir el ejercicio de aquel derecho a quienes tienen la capacidad e idoneidad que la ley exige» (29). El Tribunal Constitucional así lo confirmó, en la sentencia 154/1988, de 21 de julio, al decir que, sin perjuicio de su «conexión inescindible» el derecho fundamental de sufragio y la inscripción censal son de naturaleza distinta, pues ésta es de naturaleza declarativa de la titularidad del derecho de voto y no constitutiva de la misma, pero al mismo tiempo «no existe un derecho a tal inscripción separado del de sufragio y éste comprende el de ser inscrito en el censo». No obstante la inscripción en el censo electoral no otorga *ex novo* un derecho, es decir, no condiciona la existencia misma del derecho, sino sólo su ejercicio (por todos, acuerdo de 11 de mayo de 1987).

(28) En expresión de DELGADO-IRIBARREN, M.: «De nuevo sobre el censo electoral: la certificación censal específica». *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 9, mayo 1993, pág. 1239. Sobre la configuración del censo electoral en LOREG, vid. mi libro: *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, págs. 316-340.

(29) Cfr. ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: *op. cit.*, pág. 32.

El censo electoral es el documento público que contiene, como dispone el artículo 31.1 LOREG al concretar su objeto, la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallan privados definitiva o temporalmente del derecho de sufragio, siendo por tanto su naturaleza exclusivamente electoral, como subrayó la Junta Electoral Central en su acuerdo de 25 de febrero de 1991. Estructuralmente está compuesto por el censo de los electores residentes en España y por el censo de los electores -residentes ausentes que viven en el extranjero (artículo 31.2) y es único para toda clase de elecciones (artículo 31.3) —cuestión que aborda en profundidad la STC 154/1988, de 21 de julio—.

2. Tras una permanente y coherente línea doctrinal de la Junta Electoral Central, que se inicia en los acuerdos de 7 y 17 de abril de 1991 en relación con distintas quejas de ciudadanos por no figurar en el censo electoral con la finalidad siempre de buscar su universalidad en cuanto que la inscripción en el mismo es imprescindible para el ejercicio del derecho fundamental de sufragio, y que continuó con la Instrucción de 25 de septiembre de 1992, dirigida a «asegurar la efectividad del derecho de sufragio de los ciudadanos que ostentan la cualidad de electores y permitir que ningún ciudadano con derecho a voto tenga dudas sobre su inscripción censal» (30), se llevó a cabo una trascendente reforma de la LOREG, emprendida por la Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo, que trae causa inmediata del informe de la Ponencia especial de estudio constituida en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para el estudio de las condiciones de elaboración del censo electoral (31), cuyas conclusiones básicas resultaban, por lo demás, con los principios reiterados por la Junta Electoral Central en cuanto a la universalidad e integridad del censo electoral. En efecto se mantiene, tras la reforma, la enunciación del principio de permanencia del mismo (artículo 34.1), pero, a diferencia de lo que ocurría hasta entonces, se establecen las bases para garantizar su universalidad e integridad, de manera que —como dice el artículo 33.4— el elector mantenga inalterada su inscripción «salvo que conste que se hayan modificado las condiciones o circunstancias personales» del mismo (por cambio de domicilio, defunción, etc.). Por otra parte, se ha sustituido el sistema de revisión anual con referencia

(30) *Ibidem*. Dicha Instrucción dirigida a la Oficina del Censo Electoral ordenó una rectificación extraordinaria del censo consistente en la remisión a todos los ciudadanos de una nueva tarjeta censal antes del 30 de noviembre de 1992, seguida de un plazo de reclamaciones.

(31) El informe fue aprobado por el Pleno del Congreso en su sesión de 16 de junio de 1994. Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie E, núm. 374, de 2 de febrero de 1994.

al 1 de enero de cada año por el de revisión continua, superador de las limitaciones de aquél derivadas, articulado a través de la actualización mensual (artículo 34.1). Esta actualización mensual no es una renovación, sino una puesta al día con el fin de incorporar las altas, bajas o modificaciones producidas en ese período. De entenderse de otro modo se pondría gravemente en cuestión la permanencia del censo electoral, documento independiente del padrón municipal de habitantes (Acuerdo de 17 de enero de 1983).

D. *Presentación y proclamación de candidaturas*

1. Los requisitos formales de la presentación de candidaturas se contienen en la Instrucción de la Junta Electoral Central de 4 de abril de 1991, sobre documentación que debe acompañarse en la presentación de candidaturas (BOE núm. 88, de 12 de abril; corrección de errores en BOE núm. 92, de 17 de abril), cuyo contenido, a pesar de su vigencia indefinida, se reitera por el órgano superior de la Administración Electoral con ocasión de cada convocatoria electoral. No obstante, la Junta Electoral Central ha aclarado que la certificación acreditativa de la inscripción en el censo, no puede ser sustituida por la certificación de inscripción en el padrón municipal (Acuerdo de 5 de mayo de 1987), si bien aquélla puede ser expedida no exclusivamente por los Delegados Provinciales de la OCE, sino también, en cuanto encargados de custodiar las listas del censo para su exposición pública, por los Secretarios de los Ayuntamientos (Acuerdo de 17 de abril de 1991). No es necesaria la comparencia personal del candidato para ratificar la declaración de aceptación de la candidatura ante la Junta Electoral (Acuerdo de 19 de mayo de 1986), si bien está facultada la misma para exigir a los candidatos cualquier prueba documental sobre los extremos relativos a capacidad y elegibilidad electorales (Acuerdos de 30 de abril y 5 de mayo de 1977, entre otros).

Por lo demás las listas deben ser necesariamente completas incluyendo tantos candidatos como puestos a cubrir y además tres suplentes, sin que quepa un número inferior de titulares y suplentes (Acuerdos de 21 de septiembre de 1989 y 15 de marzo de 1995), y deben ser materialmente presentadas ante la Junta Electoral competente dentro del plazo correspondiente, que es improrrogable (Acuerdos de 9 y 19 de mayo de 1977 y 5 de mayo de 1987, entre otros).

2. De conformidad con el artículo 44 LOREG pueden presentar candidaturas los partidos y federaciones de partidos, las coaliciones electorales y las

agrupaciones de electores. A tal efecto a los *partidos y federaciones de partidos* se exige su inscripción en el Registro de Partidos Políticos con la misma denominación con la que pretende concurrir (Acuerdo de 9 de mayo de 1977). El hecho de que la inscripción de una entidad política en el Registro esté impugnada no enerva la misma, puesto que la inscripción es un acto administrativo, ejecutivo, careciendo la Junta Electoral Central de potestad para suspenderlo ya que esta potestad la ostentaría, en su caso, sólo el órgano administrativo ordenante de la inscripción; la inscripción de una marca –de denominación idéntica a la de un partido político inscrito en el Registro de Partidos Políticos– en, por ejemplo, el Registro de la Propiedad Industrial otorga al reclamante la protección civil y criminal que dispensa la Ley de Propiedad Industrial, pero no priva de efectos al acto administrativo de inscripción en el Registro de Partidos (Acuerdo de 17 de enero de 1978); en el mismo sentido respecto de las inscripciones efectuadas en el Registro de Asociaciones (Acuerdo de 12 de mayo de 1993).

3. La constitución de *agrupaciones de electores* para concurrir a las elecciones, sobre todo las locales, sigue siendo un recurso frecuente aun cuando muchas de las que se formaron como tales para las elecciones locales de 1987 y 1991 se hayan transformado en partidos políticos como lo acredita el crecimiento espectacular de las inscripciones en el Registro de Partidos Políticos que cuenta, en el momento presente, con más de 1300.

Las agrupaciones de electores, que se constituyen específicamente para cada proceso electoral (Acuerdo de 26 de abril de 1990), tienen un ámbito temporal que ha de ser coincidente con el del mandato de los cargos en cuyas elecciones presentaron candidaturas, en cuya virtud no cabe ni alegar preferencia para su constitución por quienes la formaron para un proceso anterior, ni oponer a otros electores titularidad exclusiva de una denominación electoral (32). En cuanto a los requisitos para su constitución, la Junta Electoral Central ante las reiteradas consultas planteadas en diferentes acuerdos, que concluyen en el de 16 de febrero de 1995, aclarando que: los firmantes han de estar inscritos en el censo electoral del municipio, conforme dispone el artículo 187.3 LOREG; los promotores y candidatos pueden ser también firmantes o avalistas de la candidatura; los candidatos no han de estar necesariamente inscritos en el censo electoral del municipio; para la autenticación de las firmas por el Secretario de la Corporación es exigible la presencia de cada uno de los sujetos que otorgan su firma al efecto indicado, no existiendo ningún plazo prefijado para la autenticación de firmas

(32) Cfr. ARNALDO, E. y DELGADO-IRIBARREN, M.: *op. cit.*, págs. 649-650.

por el Secretario; cabe también la autenticación notarial de las firmas; la candidatura debe presentarse ante la Junta Electoral de Zona correspondiente, acompañada de la documentación exigida, entre el decimoquinto y vigésimo día posteriores a la convocatoria; la recogida de firmas exigidas legalmente para la participación de agrupación de electores no puede iniciarse sino a partir de la convocatoria electoral correspondiente; idénticos requisitos rigen en los municipios que funcionan en régimen ordinario y de concejo abierto para la recogida y autenticación de las firmas. No existe un registro público de agrupaciones de electores (Acuerdo de 22 de diciembre de 1994), cuya personalidad jurídica lo es a los solos efectos de promover a una candidatura para un proceso electoral (Acuerdo de 26 de noviembre de 1990).

4. Por lo que concierne a las *coaliciones electorales*, cuya denominación es cuestión de orden público (Acuerdo de 24 de abril de 1987), su ámbito espacial mínimo es un distrito electoral (Acuerdo de 30 de enero de 1987). Si una coalición no presenta candidatura en un distrito, los demás partidos integrantes de la misma podrán presentarla en el mismo, salvo que otra cosa se hubiera hecho constar en el escrito de constitución de la coalición o la misma se hubiese constituido sin limitación para participar en todos los distritos del país (Acuerdos de 30 de enero y 5 de mayo de 1977 y 17 y 29 de abril de 1991). Las coaliciones electorales se constituyen específicamente para cada proceso electoral (Acuerdo de 5 de febrero de 1979), es decir, sólo subsisten hasta el término del mandato del órgano representativo a cuya formación concurrieron, salvo ruptura o disolución de la coalición (Acuerdo de 30 de mayo de 1994). No cabe la constitución de coaliciones por agrupaciones de electores. Las coaliciones sólo pueden estar constituidas por partidos y federaciones de éstos (Acuerdos de 28 de marzo de 1983, 18 de noviembre de 1994 y 7 de abril de 1995). No cabe la constitución de coaliciones entre un partido o federación y personas físicas (Acuerdo de 5 de mayo de 1977).

La Junta Electoral competente ante la que hacer constar la constitución de una coalición electoral es la Junta Electoral Central; en el caso de que la coalición se circunscriba al ámbito de una sola provincia cabe hacer constar su constitución tanto ante la Junta Electoral Central como ante la Junta Electoral Provincial (Acuerdos de 5 de mayo de 1986, 30 de enero de 1987, 18 de noviembre de 1994). La Junta Electoral Central (o –en su caso– las Juntas Electorales Provinciales) toma conocimiento de las coaliciones electorales cuya constitución se ha hecho constar ante la misma y remite relación de ella a las Juntas Electorales Provinciales así como al Ministerio del Interior y a los representantes generales (Acuerdos de 5 de mayo de 1977, 17

de enero de 1979, 24 de abril de 1987, 28 de abril de 1989 y 26 de abril de 1993). Como consecuencia de la toma de razón se da por válida la constitución de la coalición, y dado lo dispuesto en el artículo 44.3 LOREG no puede el partido integrante presentar candidaturas independientes de las de la coalición en los distritos en que presentan candidaturas (Acuerdo de 12 de mayo de 1986) (33).

5. En fin, en materia de *subsanción de irregularidades* en las candidaturas (artículos 47 y 48 LOREG), la Junta Electoral Central ha hecho suya la doctrina reiteradamente sentada por el Tribunal Constitucional (SSTC 73/1983, 59/1987, 86/1987, 24/1989, 104/1991 y 175/1991, entre otros) en el sentido de que «los defectos que se aprecien en las candidaturas deben obligatoriamente ponerse de manifiesto por las Juntas Electorales durante el trámite previsto... con el fin de que dichos defectos sean subsanados cuando ello sea posible»; en fin, no cabe distinguir entre vicios subsanables e insubsanables, pues toda irregularidad advertida por la Junta Electoral ha de ser comunicada para que pueda ser subsanada, independientemente de su entidad o sustantividad. Transcurrido el plazo establecido para la subsanción sin que por el representante de la candidatura se hayan corregido debidamente las irregularidades puestas de manifiesto, la Junta Electoral competente acuerda la no proclamación (Acuerdos de 11 de mayo de 1987 y 16 de mayo de 1994, entre otros).

E. *La campaña electoral. La llamada campaña institucional*

1. La LOREG garantiza adecuadamente los principios de libertad e igualdad, principios derivados de la Constitución misma, que presiden la reglamentación de la campaña electoral. Ahora bien, la garantía de estos principios, requisitos o condiciones de unas elecciones libres y competitivas se articula por nuestra Ley Electoral –como ha escrito SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA– en términos que se adecúan menos al esquema del debate que al de la propaganda, con lo que parece más reposar en la idea del consumidor al que se trata de manipular que en la del ciudadano a quien hay que informar (34). En efecto, nuestra LOREG articula la presentación de las

(33) Cfr. ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: *op. cit.*, págs. 193-195.

(34) SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J.: «Una visión institucional del proceso electoral», *op. cit.*, págs. 75-76. Vid. asimismo GONZALO, M.: «Los medios de comunicación en el proceso electoral», en VV.AA. *Reflexiones sobre el régimen electoral*, *op. cit.*, págs. 301 y ss.

opciones políticas ante el electorado a través de los medios clásicos o tradicionales de propaganda (actos públicos, colocación de carteles, anuncios en prensa, cuñas radiofónicas, etc.) y de los medios audiovisuales públicos (radio y televisión), en términos de acumulación o sucesión de mensajes, asegurando la igualdad de oportunidades (entendida como igualdad entre los iguales y desigualdad entre los desiguales, al modo aristotélico, como no podía ser de otro modo), pero no un auténtico diálogo o debate, que es un expediente mucho más eficaz para formar la opinión pública. No obstante, la madurez de nuestro sistema político, a pesar del silencio del legislador electoral, ha exigido ese debate o confrontación auténtica entre los contendientes electorales, y la Junta Electoral Central –de conformidad con el artículo 66 LOREG y su Instrucción de 4 de noviembre de 1985 vela– a través de varias resoluciones (que, al modo de la doctrina italiana, respecto de algunas sentencias de la Corte Constitucional de dicho país, podríamos denominar resoluciones-ley) ha posibilitado su celebración con arreglo a bien definidos parámetros:

- La programación corresponde al medio de comunicación, que no puede ser sustituido a dicho efecto por la Administración Electoral.
- Ha de organizarse respetando el pluralismo político y social y la neutralidad informativa, y, por tanto, sin detrimento del derecho de acceso a los debates de las candidaturas que cuenten con representación parlamentaria, y que deseen participar en los mismos.
- Cabe su ordenación en uno o varios debates plurales o bilaterales, si bien teniendo en cuenta, en el supuesto de opción por los debates bilaterales, conocidos como «cara a cara», el derecho de las demás candidaturas que cuenten con representación parlamentaria a participar en otros debates bilaterales o plurilaterales que puedan organizarse o, en su caso, a que se ofrezca suficiente y adecuada información de las citadas entidades políticas, en orden a mantener entre todas ellas la proporcionalidad adecuada a la cobertura de la información durante la campaña electoral (lo que podríamos llamar «procedimiento de compensación») (Acuerdos de 3 de octubre de 1989, 16 de abril y 2 de junio de 1993, 7 de junio de 1994).

Hasta la fecha estos debates se han organizado básicamente en las emisoras de televisión privada que, –en virtud del apartado dos del artículo único de la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, regulador de la publicidad electoral en dichas emisoras– están sujetas a los mismos requisitos del respeto del pluralismo político y social y de neutralidad informativa durante el

período electoral que las públicas (artículo 66 LOREG), aunque gozan de una mayor autonomía funcional al carecer de las restricciones constitucionalmente impuestas a las públicas por el artículo 20.3 de la Constitución española. Nada impide, con arreglo a los parámetros indicados, su organización por los medios públicos de comunicación. Más aún, sería deseable que se extendiera la vía abierta por el Ente Público de Radio Televisión de Andalucía en las elecciones autonómicas del 12 de junio de 1994 de programación de tales debates entre los candidatos de la Presidencia de la Junta de Andalucía de las formaciones políticas con representación parlamentaria.

2. El artículo 50.2 LOREG define la campaña electoral como el «conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores en orden a la captación de sufragios». De este concepto legal de campaña electoral resultan dos elementos configuradores:

- Por una parte, *el elemento subjetivo*: los sujetos de la campaña electoral son los candidatos, los partidos, las federaciones, las coaliciones y las agrupaciones de electores. La prohibición de realización de campaña electoral por sujetos distintos de los citados (artículo 50.3) no deja de plantear dudas razonables, que ya expresé, frente al parecer de la Junta Electoral Central en su acuerdo de 13 de junio de 1982, el Tribunal Supremo en sentencias de 14 de julio y 9 de diciembre de 1982, a la luz del artículo 20 de la Constitución (35), pero también a la del entendimiento como complejo y multiforme del proceso de formación de la opinión pública, no en el sentido unidireccional de los actores políticos sino en el multidireccional del conjunto de los actores sociales.
- Por otra parte, *el elemento teleológico*: la campaña electoral es el conjunto de actividades lícitas que se dirigen inmediatamente a la captación de sufragios, caracterización que permite diferenciar de manera nítida la campaña electoral de la denominada campaña institucional (artículo 50) y de las campañas de información que organizan los poderes públicos para hacer presentes los logros o resultados de la legislatura, pero también de las actividades habituales de las fuerzas políticas de información al electorado de sus propuestas o realizaciones, de sus mensajes o respuestas, que no se dirigen directamente a la captación de sufragios pero que se enmar-

(35) Cfr. ARNALDO, E. y DELGADO-IRIBARREN, M.: *op. cit.*, pág. 246.

can temporalmente dentro del período electoral aunque fuera de los límites temporales definidos por el artículo 51.1 LOREG.

A la Administración Electoral no corresponde, según recuerda la Junta Central, el enjuiciamiento de los actos de campaña electoral presuntamente delictivos, función que es propia de la jurisdicción ordinaria (Acuerdos de 21 de febrero de 1979 y 14 de octubre de 1982, entre otros).

- Por lo que concierne al *elemento temporal* el artículo 51 LOREG establece las fechas de comienzo y término, que han de entenderse en sentido estricto, como ha afirmado reiteradamente la Junta Electoral Central: «No pueden realizarse actos propios de campaña electoral dirigidos a la captación de sufragios hasta que dé comienzo la misma ni a partir de la fecha de cierre» (Acuerdos de 24 de enero de 1979 y 18 de junio de 1986, entre otros muchos de forma directa e indirecta). Cabe, no obstante, la publicación o difusión de referencias a los actos de campaña electoral realizados el día de cierre de la misma, por estar dicha información el día de reflexión amparada por la libertad de expresión y el derecho de información reconocidos en el artículo 20 C.E., siempre que aquellas referencias no constituyan propaganda electoral (Acuerdos de 10 de marzo de 1986, 5 de junio y 26 de octubre de 1989, entre otros). En este ámbito temporal la cuestión más debatida sigue siendo la de la llamada «precampaña», cuestión en relación con la cual la Junta Electoral Central ha señalado que la Administración Electoral es competente en relación con las actividades desarrolladas por los partidos políticos durante el proceso electoral, pero antes del inicio de la campaña electoral. En esta materia debe primar la consideración de la libertad constitucional de expresión, lo que exige una interpretación estricta de cualquier limitación o excepción a la misma. Otra interpretación implicaría prohibir todas aquellas actividades desarrolladas por los líderes políticos, antes del inicio de la campaña electoral, en todas las consultas electorales que formalmente no contienen expresa o directa petición de voto, aunque en un juicio de intenciones no contrastado por la realidad material objetiva puede contener aquélla (Acuerdo de 28 de octubre de 1985). En definitiva, la colocación de carteles por una determinada entidad política antes del inicio de la campaña electoral no conteniendo expresa petición de voto, no constituye actividad de propaganda electoral sino que se encuentra amparada por el principio de libertad constitucional de expre-

sión así como por la admisión legal de las actividades habituales de las entidades políticas (Acuerdo de 4 de noviembre de 1985).

Es, por otro lado, doctrina reiterada de la Junta Electoral Central, que se expresa mediante el acuerdo de 15 de marzo de 1995, no realizar pronunciamiento alguno sobre el contenido de los medios de campaña electoral con carácter previo a su difusión en la fase anterior al inicio legal de la campaña.

- Por fin, en cuanto al *elemento material* o medios de campaña electoral, el rasgo más determinante de la LOREG en la consideración de los medios de propaganda electoral es —como bien expresa SANTOLAYA MACHETTI— que los contendientes electorales, por el mero hecho de serlo tienen una serie de ventajas y subvenciones indirectas por parte de los poderes públicos para la realización de la publicidad electoral, al margen de las subvenciones por gastos electorales que les puedan corresponder (36). Además de los tradicionales o clásicos que son la cesión de locales oficiales para la realización de actos de propaganda y de lugares públicos para la colocación de carteles, pancartas o banderolas (artículos 54 a 57 L.O.R.E.G.) se contemplan con especial detenimiento los que en pura técnica electoral se consideran de mayor capacidad persuasiva al concretar la atención del electorado: los audiovisuales. En efecto, se regula minuciosamente el acceso de los grupos políticos a los espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública (artículos 60 a 65), pero también se proclaman los principios de respeto del pluralismo político y social y de neutralidad informativa de los medios citados durante el período electoral —garantizados, por cierto, por la Junta Electoral Central— en su actividad informativa o programación ordinaria (artículo 66), sin olvidar mecanismos complementarios de los ante-

(36) SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Manual de procedimiento electoral*. Ministerio del Interior. Madrid, 1993, pág. 87.

Sobre los medios de campaña electoral vid. CANO MATA, A.: «Juridificación de las campañas electorales. Las previsiones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General», *Revista de Derecho Público*, núm. 115 (1989); GARCÍA LLOVET, E.: «El derecho de antena y las campañas electorales», *Revista de Derecho Político*, núm. 25 (1988); SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: «Regulación de las campañas electorales y financiación de partidos políticos», *Documentación Administrativa*, núm. 173 (1987) y BALLARÍN IRIBARREN, J. en CAZORLA PRIETO, L. M. (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, *op. cit.*, págs. 431 y sigs.

rios siempre en orden a garantizar el acceso a los medios «predeterminado en su alcance por la importancia electoral de los grupos políticos plasmada en convocatorias anteriores y en particular por la previa obtención o no de representación parlamentaria» (37). Además de los medios anteriores se prevén otros medios de campaña: la publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada (artículo 58) o los envíos postales de propaganda electoral a los que se aplican tarifas especiales (artículo 59). Al margen de éstos se encontrarían todos los demás medios lícitos utilizados por las entidades políticas para la captación de sufragios (*caravanning*, mesas callejeras, visitas a centros y otras reuniones, etc.), cuya realización se sujeta, en su caso, a la normativa general aplicable en la materia —normalmente de régimen local—, pero no a la LOREG, sin perjuicio de la función supervisora de la Administración Electoral.

3. La problemática de las campañas de información de los logros o resultados de la legislatura (campañas de promoción o «autobombo») es tan rica como de frontera dificultosa con las de carácter institucional (artículo 50.1 LOREG) (38), siendo conveniente que el legislador fije un criterio definitivo sobre la cuestión, con el fin de evitar interpretaciones faltas de uniformidad de la Administración Electoral como garante de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad de los distintos actores del proceso electoral. La conformación limitativa de las campañas institucionales en la penúltima reforma de la LOREG, la de 30 de marzo de 1994, está en la línea de la restricción de las campañas de información de los poderes públicos durante el proceso electoral, por su posible incidencia electoral; en efecto tras la redacción dada por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, el artículo 50.1 limita el objeto de la campaña institucional que puede realizar el poder público convocante de la elección a «informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores».

La Junta Electoral Central, en resolución dictada el 24 de febrero y ratificada el 15 de marzo de 1995, por tanto pocas fechas antes de la convocatoria

(37) SANTOLAYA MACHETTI, P.: *op. cit.*, pág. 88.

(38) Vid. mi trabajo «Procesos electorales y opinión pública», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, págs. 179-181. Vid. también ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO IRIBARREN, M.: *op. cit.*, págs. 240-242.

de las elecciones locales y autonómicas para el 28 de mayo siguiente, ha rectificado su doctrina tradicional en la materia (contenida en el acuerdo de 5 de junio de 1989, en los términos siguientes: «la actividad habitual de los poderes públicos dirigida a hacer presentes sus realizaciones, criterios y posiciones políticas generales no referidas al proceso electoral convocado no constituye actividad propagandística encuadrable en el artículo 50.1 LOREG por cuanto no es campaña institucional dirigida a informar e incentivar la participación en las elecciones convocadas ni tampoco en lo que dispone el artículo 50.2 del citado texto legal porque no es campaña electoral realizada por candidatos o entidades políticas en orden a la captación de sufragios», acogiendo la concepción restrictiva de las campañas que los poderes públicos pueden llevar a cabo en el período electoral. Los términos de la resolución son éstos: «Sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por esta Junta Electoral Central los supuestos concretos que se le planteen, no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el período electoral, es decir, el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación, pues ello vulnera los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, principios por los que debe velar la Administración Electoral, conforme dispone el artículo 8 LOREG en relación con lo establecido en el artículo 50 y concordantes del mismo texto legal. En este criterio se entienden incluidos, siempre que no se violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, a inducir el sentido del voto de los electores:

- a) Las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la LOREG.
- b) Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.»

La concreción de la segunda de las excepciones a la prohibición de realización por los poderes públicos de campañas en período electoral dio lugar a numerosas consultas sobre la legalidad de las ya en marcha o programadas, resueltas por la Junta Electoral Central reiterando la resolución adoptada con el añadido de que «en el marco del propio acuerdo no corresponde a esta Junta Electoral Central adoptar ninguna resolución previa a la realización o continuación de las actividades» de campaña publicitaria pública en período electoral (Acuerdos de 7, 17 y 28 de abril de 1995, entre otros).

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de los veinte últimos años, la Junta Electoral Central ha llevado a cabo una labor complementadora del ordenamiento electoral español configurando un amplio cuerpo de doctrina formado en la interpretación de la normativa electoral, garantizando la celebración de las elecciones y procesos refrendatarios celebrados en España, durante este dilatado e intenso período de nuestra historia contemporánea, conforme a los parámetros y principios que dicha normativa establece, y en el marco de la amplia habilitación funcional que se le atribuye a este órgano central de la Administración Electoral española, cuya legitimación de origen se ha visto generosamente reforzado con la del ejercicio. Es forzoso, en consecuencia, sumarse a la conclusión de SANTOLAYA MACHETTI en el sentido de que «es necesario continuar con el proceso de institucionalización de este órgano al que en última instancia deben pasar a depender de forma real y efectiva la mayor parte de las competencias en el procedimiento electoral incluidas las censales» (39).

(39) SANTOLAYA MACHETTI, P.: «La crisis del procedimiento electoral español», en VV.AA. *Reflexiones sobre el régimen electoral español*, op. cit., pág. 453.