

Regulación de los trámites electorales que integran el acto del escrutinio en el sistema electoral español*

Jorge Villarino Marzo**

Introducción

El procedimiento electoral constituye uno de los elementos vertebrales en el ejercicio del derecho fundamental a la participación política. Se trata, como todo procedimiento, de una sucesión de actos encaminada a convertir la voluntad popular, la voluntad de la ciudadanía, en la representatividad propia de los sistemas democráticos de participación política.

Son muchos los actos que componen ese procedimiento. Así, a título de ejemplo: la inscripción en el censo electoral, la proclamación de las candidaturas, la designación de los representantes de las candidaturas ante la administración electoral, la campaña electoral, etc. Sin embargo, nos vamos a centrar básicamente en un determinado momento de ese procedimiento electoral o, más concretamente, en una sucesión de momentos destinados a un mismo fin: el escrutinio. Se va a hacer, en todo caso, con la legislación electoral española como ejemplo, sin perjuicio de que sus características esenciales sean extrapolables a cualquier país de corte democrático.

* Este texto está basado en la ponencia impartida en el foro *Análisis comparado y avances en el tema de escrutinio y transmisión de resultados*, en el que fui invitado a participar con motivo de la Misión de Observación Electoral en las elecciones legislativas de Colombia de 2010, en la que participó una delegación del Senado español.

El contenido de este artículo, que responde a la ponencia original, es meramente descriptivo de las operaciones de escrutinio conforme a la legislación española. Para profundizar en el análisis y en la doctrina electoral que han ido fijando los órganos de la administración electoral española sobre la materia, ver el compendio de Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, “Código electoral”, séptima edición. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, España, febrero de 2011.

** Letrado de las Cortes Generales, España.

La operación de escrutinio, o de conversión de los votos obtenidos por una candidatura en escaños, se produce en dos momentos sucesivos, ambos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (en adelante LOREG): el escrutinio en la mesa electoral y el escrutinio general.

Escrutinio en la mesa electoral

En primer lugar, el **escrutinio en la propia mesa electoral**, se encuentra regulado de manera muy detallada en los artículos 95 a 103 de la referida norma. Las notas fundamentales que han de acompañar a esta operación, según el artículo 95.2 LOREG, son las condiciones de continuidad, publicidad y orden, a cuyos efectos el presidente de la mesa electoral conserva sus facultades de autoridad para mantenerlo, autorizándole la ley a expulsar a las personas que de cualquier modo entorpezcan o perturben el desarrollo de la operación de escrutinio.

Esta operación, en todo caso, comienza en el momento en que termina la votación. Es frecuente, en este sentido, que en España concurren elecciones a diferentes cargos en una misma jornada electoral, por lo que la propia ley establece minuciosamente cuál será el orden a seguir en la operación de escrutinio. En concreto, cuando se han celebrado simultáneamente varios procesos electorales el orden de realización de esta operación es el prefijado en el artículo 95.3 LOREG, a saber: en primer lugar, las del Parlamento Europeo; después, las del Congreso de los Diputados; posteriormente, las del Senado; después, las de las entidades locales; a continuación, las de la Asamblea Legislativa autonómica, y, por último, las de los cabildos insulares.

La operación propiamente dicha es sencilla: de acuerdo con el artículo 95.4 LOREG, el presidente va sacando, uno a uno, todos los sobres y extrayendo las correspondientes papeletas, leyendo en voz alta el nombre de la candidatura o de los candidatos votados. Los vocales, interventores y apoderados concurrentes podrán examinar cualquiera de ellas y formular las pertinentes protestas en caso de duda.

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

En el marco de dicha operación las cuestiones más determinantes son las referidas a la validez de los votos emitidos. En este sentido, la normativa española lleva a cabo una delimitación negativa, esto es, recoge los supuestos en los que el voto ha de ser considerado como nulo. En concreto, el artículo 96 LOREG considera como tales los siguientes: los votos emitidos en sobres o papeletas distintas de los modelos oficiales (si bien la doctrina de la Junta Electoral Central y la jurisprudencia han sido bastante flexibles en la consideración de este extremo), los emitidos sin sobre o conteniendo más de una papeleta, así como las papeletas que contengan tachaduras u otras inscripciones o más candidatos (en el caso del Senado) que los correspondientes a la circunscripción. En definitiva, y aquí radica la clave, son nulos todos aquellos que dificulten el conocimiento de la voluntad real del elector. Esta última causa ha sido la que ha permitido que la doctrina de la Junta Electoral Central en España haya añadido supuestos tales como la nulidad del voto emitido mediante papeleta rota o cortada, o del voto emitido por correo ordinario y no certificado.

Y es que toda cuestión de validez o invalidez de los votos escrutados ha de conjugar por un lado, la promoción de un derecho fundamental como el derecho de sufragio activo; pero por otro lado, sin convertir a la mesa electoral (máxime cuando ésta está compuesta por ciudadanos que colaboran e incluso se puede decir que son parte de la administración electoral) en un órgano que determina a través de un juicio de valor cuál es la verdadera voluntad de un ciudadano cuyo sentido del voto, por las circunstancias que fueren, no está claro.

Distinta naturaleza tienen los denominados votos en blanco. Estos votos son perfectamente válidos y simplemente expresan un sentir del ciudadano contrario a cualquiera de las candidaturas o candidatos propuestos. La LOREG considera como votos en blanco el de los sobres que no contengan papeletas, recogiendo a su vez una norma especial en el caso de las elecciones al Senado en las que, como consecuencia de que las papeletas contienen

Cuaderno de Capel 56

todas las candidaturas, se considera voto en blanco aquel que no recoja indicación a favor de ninguno de los candidatos.

Una vez concluido el recuento comienza la fase de cotejo en la propia mesa electoral, es decir, procede confrontar el total de los sobres con el de los votantes que conste que efectivamente hayan ejercido su derecho al voto a lo largo de la jornada electoral. Concluido este trámite, el presidente de la mesa electoral lee los resultados en voz alta, confrontando el total de sobres contabilizado con el de votantes que, si no se corresponden, puede dar lugar a la nulidad de la elección, e interroga a los presentes sobre su conformidad con los mismos; acto seguido se procede a la destrucción de todas las papeletas que no hayan suscitado protestas y que no hayan sido declaradas inválidas (artículo 97 LOREG).

Finalizada esta operación de cotejo, se levanta la denominada acta de escrutinio, que es la vía a través de la cual se cumple con el principio de publicidad y en la que se recogen los siguientes datos: número de electores censados en la mesa electoral, certificaciones censales aportadas, número de votantes, papeletas nulas, votos en blanco y votos obtenidos por cada una de las candidaturas. Dicha acta se publica a la entrada del local electoral y de la misma se distribuye una copia a los representantes de las candidaturas que lo soliciten, así como a un representante de la administración, en este último caso a los solos efectos de facilitar los resultados provisionales de los que éste ha de informar, según el artículo 98 LOREG.

Distinto documento es el que se conoce como acta de la sesión, en el que se consignan todos los datos contenidos en la de escrutinio y, además, cualquier protesta presentada por los representantes de las listas, los miembros de las candidaturas, los apoderados, los interventores y los electores, ya sea sobre la votación o sobre el escrutinio. También se consigna cualquier incidente que se hubiera producido en los locales de votación, y el nombre y apellidos de quienes los hubieran causado. En ambos supuestos, reclamaciones e incidencias, se recoge también la solución o decisión que la mesa, en su caso, hubiere adoptado.

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

Esta acta de sesión es la que se incorpora al expediente electoral (artículo 99 LOREG) como documento público acreditativo de todos los hechos en él consignados. Se produce, en consecuencia, un desplazamiento de la carga de la prueba a aquel que pretenda lo contrario de lo consignado en ella para cualquier ulterior reclamación que se pudiera dar. De esta acta tienen derecho a recibir copia los representantes de las listas, los miembros de las candidaturas, los apoderados y los interventores.

Tanto el acta de escrutinio como el acta de la sesión han de ir firmadas por los integrantes de la mesa y por los interventores de la misma que lo deseen.

Una vez firmadas las actas, la documentación de la mesa electoral se distribuye en tres sobres:

- a) El primer sobre contendrá lo que se conoce como el expediente electoral, compuesto por los siguientes documentos:
 - el original del acta de constitución de la mesa;
 - el original del acta de la sesión;
 - los documentos a que ésta última haga referencia;
 - y, en particular, la lista numerada de votantes y las papeletas a las que se hubiera negado validez o que hubieran sido objeto de alguna reclamación;
 - la lista del censo electoral utilizada, y
 - las certificaciones censales aportadas.
- b) El segundo y tercer sobre contendrán respectivas copias del acta de constitución de la mesa y del acta de la sesión (artículo 101.2 y 101.3 LOREG).

Todos los sobres van firmados por los miembros de la mesa e interventores, firma que además se realiza de manera cruzada sobre la parte que en su día deba abrirse, de tal modo que pueda observarse que no ha habido ningún tipo de manipulación.

El destino de estos sobres varía en cada caso y es el siguiente:

Cuaderno de Capel 56

- El primer sobre, que contiene el expediente electoral propiamente dicho, y el segundo, que es una copia de las actas de constitución de mesa y de escrutinio, son llevados por el presidente de la mesa, acompañado de los vocales e interventores que lo deseen y en todo caso, de la Fuerza Pública (que facilita el desplazamiento) al Juzgado de Primera Instancia o de paz en cuya demarcación esté incardinada la mesa electoral. De nuevo, con la finalidad de garantizar la transparencia del proceso, la ley recoge que el juez correspondiente, previa identificación del presidente de la mesa y, en su caso, de los vocales e interventores que le acompañen, expedirá el correspondiente recibo de la documentación, haciendo expresa mención del día y la hora en que la entrega ha tenido lugar. Una vez recibida la documentación, se produce una separación de los sobres, de tal modo que:
 - cuando termine de recibir el último de los primeros sobres de las mesas que se encuentren en su demarcación judicial, el juez los trasladará personalmente a la Junta Electoral que deba realizar el escrutinio, de nuevo acompañado de la correspondiente garantía de entrega mediante un recibo. Estos sobres le servirán a la Junta Electoral para realizar el denominado escrutinio general;
 - los segundos sobres que haya ido recibiendo en su juzgado serán archivados.
- El tercero de los sobres se entrega al funcionario del servicio de correos, que se personará en la correspondiente mesa electoral para recogerlo, siendo obligado que al menos uno de los vocales permanezca en el local hasta que dicha recepción efectivamente tenga lugar. Al día siguiente de la elección, el servicio de correos trasladará todos los terceros sobres a la Junta Electoral que haya de realizar el escrutinio (artículos 101 y 102 LOREG).

Escrutinio general

En cuanto al **escrutinio general**, que se inicia el tercer día siguiente al de la votación, también se produce en un acto único y público en las juntas electorales competentes, sobre la base de la documentación electoral aportada por las distintas mesas de la circunscripción (artículo 103.1 LOREG). El escrutinio habrá de estar finalizado el sexto día desde la votación (artículo 107.1 LOREG); éste se considera un plazo improrrogable.

A efectos de llevar a cabo esta operación, cada Junta Electoral competente se reúne con los representantes y apoderados de las candidaturas que se presenten en la sede del local donde ejerce sus funciones el secretario de la Junta correspondiente. El primer paso, con la finalidad, una vez más, de mantener las formalidades necesarias, consistirá en extender el acta de constitución de la Junta, que deberá estar firmada por el presidente de la Junta, los vocales y el secretario, así como por los representantes y apoderados de las candidaturas allí presentes, siempre y cuando estén debidamente acreditados.

El grado de detalle de la normativa electoral, propio de la relevancia de un acto de estas características, se pone de manifiesto en las previsiones, incluso horarias, que establece el artículo 104.2 LOREG, que contempla una sucesión de horarios previstos para el comienzo de la reunión de la Junta en función de la concurrencia o no de quórum. Así:

- la sesión se inicia a las diez horas del día fijado para el escrutinio;
- si no concurren la mitad más uno de los miembros de la Junta, se aplaza hasta las doce del mediodía;
- si por cualquier circunstancia tampoco en esta hora puede comenzar la sesión de escrutinio, entonces el presidente de la Junta la convoca de nuevo para el día siguiente, anunciándolo a los presentes y al público, y comunicándolo a la Junta Central. En este último supuesto la reunión comenzará a

Cuaderno de Capel 56

la hora que se hubiera convocado con independencia de la concurrencia o no de quórum suficiente.

En cuanto al devenir de la sesión de escrutinio general propiamente dicho, ésta se inicia con la lectura por el secretario de la Junta de las disposiciones legales relativas al acto, procediéndose inmediatamente después, por parte del personal de la Junta y bajo la supervisión de ésta, a la apertura de los sobres que contienen la documentación electoral. En caso de que faltara alguno de los sobres o bien estuviera la documentación incompleta, se recurre al tercero de los sobres que ha sido remitido por el servicio de correos. E incluso, y sin perjuicio de que existen los segundos sobres archivados, cabe la posibilidad de utilizar las copias de las actas presentadas por los representantes de las candidaturas o apoderados, salvo que fueran contradictorias.

La ley prevé que la Junta realice el recuento para el escrutinio general con dos excepciones:

- cuando en alguna mesa hubiera actas dobles y diferenciadas;
- cuando el número de votos que figure en un acta exceda al de los electores que haya en la mesa, según las listas del censo electoral y las certificaciones censales presentadas.

En estos dos supuestos la Junta no hará cómputo de las actas.

A salvo, precisamente, de lo que acabamos de señalar, el artículo 106 LOREG recoge que durante el escrutinio la Junta no puede anular ningún acta ni voto, sino que su labor consiste, exclusivamente, en verificar el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes mesas según las actas de las mesas, pudiendo subsanar exclusivamente errores materiales, de hecho o aritméticos, esto es, que no impliquen ningún tipo de valoración.

Está perfectamente tasado el momento en el que debe comenzar la sesión de escrutinio general y, en todo caso, se ha de dar en un acto único. No obstante, por pura lógica, la propia LOREG permite que, transcurridas doce horas de sesión, la Junta

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

pueda suspender el escrutinio hasta el día siguiente, con el límite antes señalado de que en ningún caso podrá concluir el escrutinio más tarde del sexto día posterior al de las elecciones.

El escrutinio es, por tanto, un acto al que, como han señalado en diversas ocasiones los tribunales españoles, se le atribuye la exclusiva virtualidad de “constatar el resultado global de la elección en la circunscripción”, sin que las juntas electorales tengan capacidad para invalidar o corregir los hechos consignados en la documentación aportada por las mesas, a excepción de la corrección de los simples errores materiales o aritméticos que les permite el citado artículo 106 LOREG.

Finalizada esta operación, la Junta también ha de elaborar dos tipos de actas:

- el acta de la sesión en el que se harán constar todas las incidencias acaecidas durante el escrutinio;
- el acta de escrutinio en cada una de las circunscripciones, de idéntico contenido que la elaborada en el escrutinio de las mesas (artículo 108 LOREG), recoge el número de electores que haya en las mesas según las listas del censo electoral y las certificaciones censales presentadas, así como el número de votantes, de votos obtenidos por cada candidatura, de votos en blanco y de votos nulos.

Ambas actas serán firmadas por el presidente, los vocales y el secretario de la Junta, así como por los representantes y los apoderados generales de las candidaturas que se hubieran acreditado debidamente. Estos, además, dispondrán de un día para presentar las reclamaciones y protestas que solamente podrán referirse a incidencias recogidas en las actas de sesión de las mesas electorales o en el acta de sesión de la Junta Electoral.

De idéntico plazo de un día dispone la Junta Electoral para pronunciarse sobre dichas reclamaciones y protestas, debiendo responder por escrito y comunicarlo de manera inmediata a los representantes y apoderados de las candidaturas, ya que éstas dispondrán de nuevo de un día para interponer un

recurso del que conocerá la Junta Electoral Central, máximo órgano de la denominada administración electoral, previo por tanto a la posibilidad de acudir a los tribunales de justicia. El procedimiento a través del cual se canaliza este último recurso es el siguiente:

- Al día siguiente de presentarse este nuevo recurso, la Junta electoral que haya efectuado el escrutinio general deberá remitir a la Junta Electoral Central, el expediente con su correspondiente informe.
- La resolución que ordene la remisión de la reclamación a la Junta Electoral Central se notificará de manera inmediata a los representantes y apoderados generales de las candidaturas con la finalidad de que puedan comparecer ante la propia Junta Electoral Central al día siguiente.
- La Junta Electoral Central, previa audiencia de las partes por plazo no superior a dos días, resolverá en el plazo de un día, notificando la resolución a las juntas electorales correspondientes de las que hubiera salido la protesta o reclamación.

Proclamación de electos

Al día siguiente a la finalización del escrutinio sin incidencias o, en su caso, resueltas las correspondientes reclamaciones y protestas y sus recursos, la Junta Electoral competente procederá a la proclamación de los candidatos electos, a cuyos efectos se computarán como votos válidos tanto los obtenidos por cada una de las candidaturas como los votos en blanco.

Al igual que las fases anteriores de escrutinio, también la proclamación de electos está rodeada de las correspondientes formalidades. Así, de este acto de proclamación se eleva acta por triplicado (artículo 108.5 LOREG):

- una copia se archivará en la propia Junta Electoral (artículo 108.6 LOREG);

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

- la segunda se remite a la cámara o corporación elegida correspondiente, y
- la tercera copia se remite a la Junta Electoral Central, que procederá, en un plazo no superior a los 40 días, a su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Estas actas de proclamación estarán suscritas por el presidente y el secretario de la Junta y contendrán la mención expresa de los siguientes datos:

- número de electores que haya en las mesas electorales incorporadas en la circunscripción de la correspondiente Junta Electoral;
- número de votantes;
- número de votos obtenidos por cada candidatura;
- número de votos en blanco;
- número de votos válidos;
- número de votos nulos;
- número de escaños obtenidos por cada candidatura y relación nominal de los electos, y
- protestas o reclamaciones interpuestas ante la Junta electoral, su resolución, el recurso ante la Junta Electoral Central, si lo hubiere, y su correspondiente resolución.

Por último se prevé la entrega de copias certificadas de las mismas a los representantes de las candidaturas que lo soliciten (artículo 108.7 LOREG).

Pero no se agota así el acto de proclamación de electos, pues el artículo 108.8 LOREG exige, para la plena adquisición del cargo, que los candidatos electos juren o prometan el acatamiento a la Constitución española y cumplan los demás requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico. Como estableció el Tribunal Constitucional en tempranas sentencias, esa exigencia no supone una adhesión ideológica al contenido del texto constitucional pero sí un acatamiento entendido como respeto a la misma.