



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 6 / 2 0 0 3

(Pleno)

La Laguna, a 28 de abril del 2003.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones de locales, urnas, papeletas, sobres y demás elementos materiales a utilizar en las elecciones al Parlamento de Canarias (EXP. 62/2003 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la tramitación y objeto del PD sometido a nuestra consideración

1. Mediante escrito de 11 de abril de 2003, la Presidencia del Gobierno interesa preceptivamente, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b), en relación con los arts. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto [PD] por el que se regulan las condiciones de locales, urnas, papeletas, sobres y demás elementos materiales a utilizar en las elecciones al Parlamento de Canarias.

La solicitud de Dictamen, que se recaba por el procedimiento de urgencia, viene acompañada del preceptivo certificado de Acuerdo gubernativo de la misma, habiendo sido el PD de referencia tomado en consideración por el Gobierno en sesión de 7 de abril de 2003 [art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo]. Proyecto que asimismo viene acompañado de los preceptivos informes requeridos por la normativa de aplicación, por lo que se vienen a satisfacer de este modo las exigencias impuestas por ella.

* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

Constan así en el expediente el informe de acierto y oportunidad así como la memoria económica de la Viceconsejería de Administración Pública [art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno], el informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica, así como el de la Secretaría General Técnica de la misma Consejería, el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto y, ya por último, el informe correspondiente de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

2. El objeto del Proyecto de Decreto no es otro que la regulación de las "condiciones de locales, urnas, papeletas, sobres y demás elementos materiales" a utilizar en las elecciones al Parlamento de Canarias. El PD, en efecto, dedica sus arts. 1 a 4 a los locales, urnas y cabinas electorales; los arts. 5 a 8, a papeletas y sobres electorales; y los arts. 9 y 10, a los impresos electorales. Podría entenderse que las cabinas -no mentadas expresamente en la intitulación del PD- se encuentran implícitamente contempladas en la expresión "elementos materiales".

De acuerdo con su objeto, procede en el apartado que sigue encarar de una manera general las cuestiones relativas a la competencia y el rango del PD sometido a nuestra consideración.

II

Sobre la competencia y el rango del PD sometido a nuestra consideración

1. La regulación del régimen jurídico de las elecciones autonómicas integra el correspondiente régimen electoral especial (sobre este asunto ya se pronunció este Consejo Consultivo en su DCC 39/2002) cuyas normas cabeceras son los arts. 23.1 y 152.1 de la CE, seguidas de los arts. 9 y 10.1 y disposición transitoria primera del Estatuto, por un lado, y por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General [LOREG] por otro, por cuanto su aplicación parcial al régimen especial electoral autonómico viene prefigurado por el juego del art. 1.2 y la disposición adicional primera de la misma.

En efecto, de acuerdo con lo prevenido por esta Disposición Adicional Primera, en sus apartados segundo y tercero, las previsiones de la LOREG que resultan de aplicación a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son sólo las que así expresamente resultan mencionadas (apartado

segundo), todas las cuales conciernen al Título I LOREG. El PD sometido ahora a nuestra consideración se proyecta también sobre cuestiones cuya regulación se incluye en dicho Título I (art. 70 y 71). Estos preceptos, sin embargo, no son expresamente mencionados por la Disposición Adicional Primera, en su apartado segundo. Resulta así de aplicación lo dispuesto en el siguiente apartado tercero: "Los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos"

Tales normas (LOREG: art. 70 y 71), pues, no son de aplicación directa, sino sólo supletoria. Quedan de este modo despejados los obstáculos de índole competencial. La Comunidad Autónoma dispone de la competencia requerida para regular los aspectos objeto del PD sometido a nuestra consideración. La normativa estatal podrá resultar aplicable, pero por su carácter meramente supletorio sólo en defecto de la correspondiente normativa autonómica. Si existe ésta desplaza en todo caso la aplicabilidad de la normativa estatal.

2. Por otro lado, el PD encuentra también la cobertura legal requerida, a partir de lo dispuesto por la reciente Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias [LEPC], cuya Disposición Final Segunda faculta en general al Gobierno "para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el cumplimiento y ejecución de la presente Ley". Habilitación general que debe completarse con la apelación a la expresa colaboración reglamentaria formulada por los específicos preceptos de la LEPC (art. 24, 25 y 26) dedicados a la regulación de los aspectos del régimen electoral que ahora pretenden desarrollarse mediante el PD sometido a nuestra consideración.

Desde luego, en Canarias, las condiciones para el ejercicio del derecho fundamental a la participación política están establecidas por Ley (LEPC), atendiendo las exigencias constitucionales (art. 53.2 CE). Lo único que el texto legal referido precisa en aras de su operatividad del necesario e indispensable complemento normativo en algunos de sus pormenores, lo que no se opone a la reserva constitucional establecida al respecto, ya que ésta admite la colaboración reglamentaria en la medida en que ello resulte necesario y los elementos esenciales de la regulación queden en todo caso preservados y asegurados por Ley.

No hay obstáculos, pues, tampoco desde esta perspectiva, para que el Gobierno autonómico, al amparo de lo dispuesto en la mencionada disposición final legal (LEPC), regule los aspectos instrumentales y/o técnicos que coadyuvan al efectivo ejercicio del derecho de participación política en condiciones de igualdad, seguridad y transparencia.

En un contraste con las prescripciones legales que han de emplearse como parámetro, hay que significar, ya por último, y para completar este apartado que no se observan contradicciones con las previsiones reglamentarias que pretenden ahora ser introducidas por el PD sometido a nuestra consideración. Por lo que no habiendo tales contradicciones, y existiendo la cobertura legal precisa, puede concluirse que también se despejan los obstáculos relativos al rango requerido de la normativa proyectada.

III

Observaciones al articulado (y al anexo) del PD sometido a nuestra consideración

1. Art. 3.-

Este precepto prescribe, por un lado, que los sobres y papeletas se dispongan "ordenadamente"; por otro, "que no se mezclen las candidaturas". Si en lugar de la expresión "ordenadamente" se utilizase la de "separadamente", se soslayarían algunos equívocos y el tener que incorporar y clarificar el criterio de ordenación que pretende utilizarse. El mismo objetivo se conseguiría asimismo, más simplifícadamente, eliminando la expresión "las candidaturas".

2. Art. 5.-

Apartado 2.

La expresión "en la circunscripción electoral donde se haya interpuesto el recurso" es una obviedad innecesaria, por cuanto la circunscripción electoral es la isla [art. 9.4 del Estatuto] y "ningún candidato puede presentarse en más de una circunscripción ni formar parte de más de una candidatura dentro de una misma circunscripción" [art. 18.2 de la LEPC]. Va de suyo que la confección de las papeletas se deberá posponer "en la circunscripción electoral donde se haya interpuesto el recurso" y no en ninguna otra donde, como se ha dicho, el

candidato no ha podido ni puede presentarse. Esta previsión reglamentaria no constituye exacta reiteración de la LEPC (art. 26.2), que exige expresar la "firmeza" de la proclamación en caso de recurso, aspecto al que el PD elude hacer referencia.

Apartado tercero.

Constituye una mera reproducción, prácticamente literal, de lo prevenido por la LEPC, art. 63.3.

3. Art. 9.-

Apartado 3.

La expresión "utilización conjunta de impresos" con ocasión de coincidencia de procesos electorales es confusa, máxime cuando en el art. 10 del PD se regula la utilización común de tales impresos. Una cosa es que el contenido de las papeletas sea común a tales procesos electorales y otra distinta, en efecto, es que su utilización sea conjunta [¿todos los impresos en el mismo sobre? ¿un mismo impreso para todas las consultas?]. Por otra parte el "se podrá disponer" añade un plus de indeterminación, desde el momento en que no se dispone, mediante el empleo de algún criterio objetivo, cuándo procederá esa conjunción ni quién la acuerda. Habría que clarificar el supuesto de hecho sobre el que se proyecta la consecuencia jurídica prevista, la autoridad u órgano llamado a aplicar ésta y los criterios sobre los que su decisión habrá de apoyarse. A no ser que se pusiera en correspondencia este precepto con el siguiente art. 10, que sin embargo suscita otras observaciones.

4. Art. 10.-

El PD sometido a nuestra consideración es de desarrollo de la Ley de Elecciones al Parlamento de Canarias. No debe contenerse en el mismo precepto alguno -como no lo hay en la LEPC- que haga referencia a proceso electoral distinto del autonómico; y el art. 10 podría interpretarse en el sentido de tratar de extender su virtualidad a impresos y sobres electorales de elecciones locales, más allá, por lo demás, de lo que su propio Título señala. En tal caso, esta última indicación del PD (art. 10) debiera suprimirse. Se recuerda en este punto que la habilitación de la Ley al Gobierno [disposición adicional segunda] lo es para dictar disposiciones "precisas" para la ejecución y cumplimiento de la Ley,

no para cosa distinta. Tal previsión reglamentaria no puede afectar a las competencias estatales para la organización de las elecciones que corresponden al Estado. Trasciende a su ámbito propio, de acuerdo con el título del PD, y a su objeto específico.

Sin embargo, además de esta interpretación cabe sostener perfectamente otra bien diferente del precepto analizado. Podría así deducirse del mismo que postula la aplicación de los impresos previstos para las elecciones locales (municipales e insulares) a las mismas elecciones autonómicas objeto de regulación por el PD sometido a nuestra consideración. La equivocidad acaso provenga en este punto de la utilización de la expresión "se declararán".

5. Disposición derogatoria.-

El único de los Decretos indicados, de vigencia realmente ilimitada, es el 75/91; los otros se prepararon "ad hoc" para la regulación de las correspondientes convocatorias electorales y, por consiguiente, extinguieron naturalmente sus efectos cuando dichas convocatorias se desarrollaron.

6. Disposición final primera.-

Ha sido el R.D. 605/1999, de 16 de abril, de Regulación Complementaria de los Procesos Electorales [R.D. 605/1999], el que justamente ordena, en ejecución de la habilitación reglamentaria genérica contenida en la disposición adicional segunda de la LOREG, los aspectos concernientes a locales [art. 1], urnas [art. 2] e impresos electorales [art. 5]; Real Decreto que es llamado por el PD como norma supletoria para integrar lo no previsto por el mismo.

La llamada mediante reenvío que el PD hace del R.D. 605/1999 en su disposición final primera podría plantear problemas por la reiteración textual en el PD de algunos preceptos reglamentarios estatales [arts. 1, 2, 3, 10 del PD], de manera que podría sostenerse la necesidad de limitarse a un reenvío formulado en términos aún más amplios, ordenando sólo los aspectos que sean regulación "ex novo" y disímil por tanto de la que el Estado ha aprobado.

Sin embargo, en la concreta materia que nos ocupa (regulación de los elementos materiales de las elecciones al Parlamento de Canarias), por su proyección sobre el ámbito de unas elecciones autonómicas, la normativa estatal cuya aplicación se recaba se produce sólo a título supletorio. De este modo, la Comunidad Autónoma ostenta la disponibilidad completa sobre su propia

competencia, y puede por tanto sin limitaciones determinar lo que reproduce y lo que no reproduce y, por lo mismo, lo que resulta aplicable a título supletorio. Al contrario que en el caso de las normas básicas, al reiterarlas en estos casos, hace afirmación expresa de su competencia sobre dicho ámbito.

7. Anexos.-

- El Reglamento ejecutivo de la Ley que se pretende aprobar aspira a una vocación de permanencia indefinida en el Ordenamiento en cuanto norma general y abstracta, condiciones de las que también participa la ley habilitante (LEPC). En los Anexos 3 a 9 y 11 se incluye la leyenda "elecciones 2003" o "elecciones mayo 2003", de conformidad con lo exigido por el art. 25 LEPC, pues es lo cierto que la norma será de aplicación. Sin embargo, la norma pretende aplicarse no sólo a tales comicios ya convocados, sino también a los sucesivos. Por tanto, debe disponerse que los mismos modelos incluidos en los Anexos regirán a través de la correspondiente disposición adicional en las próximas convocatorias electorales, alterándose el mes o el año electoral correspondiente. La fecha deberá así concretarse con ocasión de cada convocatoria.

- Con carácter general, asimismo, en todos los Anexos en los que se hace referencia a la documentación que acompaña a determinados impresos electorales [por ejemplo, en el de presentación de candidatos, notas al pie, Anexo 5] debe también hacerse referencia a la aportación por el candidato de declaración sobre el nombre de pila o seudónimo con que, si fuera el caso, podrá figurar en la papeleta [art. 19.1.a) de la LEPC].

- Por otra parte, la impresión en el modelo de papeleta sólo del tratamiento masculino (así, anexo 3: D., y no D./D^a.) debería corregirse en aras de la consecución de igualdad que la Constitución impone a todos los poderes públicos.

- De forma ya más puntual: 1) No consta, como parece anunciarse, el impreso denominado "ACM"; 2) en los anexos 9.2 y 9.3, la expresión "Normas Electorales vigentes" es demasiado imprecisa y podría resultar equívoca (la LEPC también es una Ley Electoral), observación que también podría extenderse a los anexos 6.1 y 6.1a), que emplean la expresión "Ley Electoral vigente": sería preferible apelar a la "Ley Orgánica del Régimen Electoral General", como se

hace más acertadamente en tantos otros casos o, si no, efectuar la cita completa de esta Ley; 3) en el anexo 2, la naturaleza y relevancia de la primera de sus prescripciones (por su conexión con el carácter secreto del voto) la hace más propia del articulado del PD que del anexo, máxime si además en el mismo anexo se reproduce ("d) El diseño de la cabina garantizará el secreto de la votación del elector, para lo cual contará con elementos tales como cortinas o similares").

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma de Canarias dispone de la competencia requerida para regular el objeto del PD sometido a nuestra consideración.

2. El PD, tanto en su articulado como en sus anexos, resulta conforme a Derecho. No obstante, se formulan puntuales observaciones de carácter técnico en el Fundamento III.