

REFLEXIONES ACERCA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

por PEDRO MARTÍNEZ RUANO

SUMARIO

I. EL CONTROL DEL PROCESO ELECTORAL.—II. LA EVOLUCIÓN DEL CONTROL DEL PROCESO ELECTORAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA.—III. CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL Y SU PROBLEMÁTICA.

El presente estudio tiene por objeto el análisis de la Administración Electoral española y su problemática. Por ello, la estructura y el contenido del mismo, han de tomar como obligado punto de partida al artículo 8 apartado 1.º de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, según el cual la Administración Electoral tiene por finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.

Ello supone que la Administración electoral no es sino una estructura que tiene como objetivo primario, en nuestro ordenamiento jurídico constitucional, asegurar la regularidad de las elecciones.

Esta referencia, como vemos, nos sitúa de lleno en el ámbito y en el terreno del control del proceso electoral, predeterminando una serie de cuestiones que deberán ser resueltas a lo largo de este trabajo cuales son: ¿Qué se ha de controlar?; ¿quién ha de desarrollar esa actividad de control?; y ¿cómo se ha de desenvolver la misma?

Para dar una respuesta adecuada a estos interrogantes, hemos estructurado el mismo en tres partes claramente diferenciadas:

— Una primera, en la que hemos estudiado en abstracto el control del proceso electoral, conceptuándolo, analizando sus presupuestos, su evolución y estudiando los diferentes modelos de control en el derecho comparado.

— Una segunda, en la que se analiza la evolución del control del proceso electoral en la historia constitucional española.

— Y, una tercera, en la que nuestro estudio se ha centrado en la actual configuración jurídico constitucional de la Administración Electoral.

I. EL CONTROL DEL PROCESO ELECTORAL

Para encontrar un significado preciso de lo que ha de entenderse por control del proceso electoral hemos de diseccionar semánticamente dicho término, clarificando el contenido efectivo tanto del proceso electoral como de la actividad de control. El proceso electoral sería el conjunto de operaciones que tienen lugar desde la convocatoria de unas elecciones hasta la toma de posesión por parte de los electos (1). En relación a esta cuestión hay que destacar las aportaciones doctrinales de quienes han delimitado los conceptos de proceso y de procedimiento electoral (2), ya que de este modo se circunscribe de modo más exacto el ámbito material de las elecciones. En cuanto a qué se ha de entender por actividad de control, ésta sería toda aquella que tiene por finalidad determinar en qué medida la materialización del proceso electoral se ajusta a las normas que lo regulan y a los principios que deben inspirarla.

De las anteriores definiciones se puede entender el control del proceso electoral como el conjunto de operaciones que llevadas a cabo por órganos de naturaleza jurídico-política tienen por finalidad determinar el modo en el que los miembros de una comunidad política han expresado su voluntad a través de una votación, ya sea para elegir a sus representantes o para pronunciarse refrendariamente y las consecuencias jurídicas que las actuaciones llevadas a cabo durante dicho proceso puedan tener.

Delimitado conceptualmente nuestro campo de estudio hemos de concretar cuál ha de ser el objeto de dicho control y, sobre todo, el ámbito temporal durante el cual éste puede y debe efectuarse. En este sentido, somos partidarios de la adopción de un concepto amplio de lo que se ha de entender por lo «electoral» y de los límites temporales del control del proceso electoral.

La intención que subyace en esta propuesta es que puedan ser inspeccionadas todas aquellas actuaciones que de uno u otro modo sean susceptibles de influir en el resultado de unas elecciones, al margen de que dichas actuaciones se realicen o no dentro del estricto ámbito temporal de la campaña (3) y del proceso electoral. De tal

(1) I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA: Voz «Procedimiento electoral», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, págs. 5177-5179.

En parecido sentido se pronuncia GONZÁLEZ HERNÁNDEZ. En J. C. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ: *Derecho Electoral Español*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 39.

Contrastar con la definición de P. SANTOLAYA. En P. SANTOLAYA MACHETTI: *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, págs. 15 y 19.

(2) Según CANO BUESO el término «procedimiento electoral» aludiría al conjunto de normas que regulan una serie de actos que se desarrollan en el tiempo en orden a la consecución de un fin concreto, cual es la satisfacción de un derecho constitucional de carácter fundamental; mientras que el «proceso electoral» sería la pura y simple sucesión de actos jurídicos. En J. CANO BUESO: «El procedimiento electoral en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista Andaluz de Administración Pública*, núm. 15, julio/agosto/septiembre, 1993, pág. 225.

(3) Esta cuestión ya ha sido puesta de manifiesto por la doctrina, cuestionándose la distinción entre campaña y precampaña y la posición que ante ello ha de adoptar la Junta Electoral Central. J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: «La reforma del Régimen Electoral», debate celebrado en el CEC, *Cuadernos y Debates*, núm. 49, Madrid, 1994.

modo, que cualquier organismo de control, y, en nuestro caso la Administración electoral, deberían poder actuar sobre todos aquellos actos que repercutiesen en el desarrollo y resultado de un proceso electoral.

En este orden de cosas, entendemos que se puede analizar el control de las elecciones tanto desde un punto de vista formal, como desde un punto de vista material, atendiendo no sólo a si un ordenamiento jurídico establece los mecanismos adecuados de control, sino también a la eficacia y finalidad real de los mismos. Y ello, porque en cualquier Estado la verdadera eficacia y efectividad de las garantías va a ser determinante a la hora de la calificación de éste como Estado Democrático y Estado de Derecho.

En este sentido, el control del proceso electoral, entendido desde un punto de vista meramente formal o jurídico, implica la concurrencia de una serie de presupuestos. Requiere que se den un conjunto de circunstancias y condiciones sin las cuales no se podría hablar del mismo. Evidentemente, para que se pueda analizar el fenómeno del control del proceso electoral lo primero que tiene que haber son elecciones, y en concreto una elecciones para elegir a unos representantes de los ciudadanos que orgánicamente han de plasmar la voluntad de la Nación y constituirse en expresión de la soberanía popular.

A su vez, este planteamiento exige el reconocimiento de los derechos de participación política a todos los ciudadanos capaces, es decir, el sufragio universal. Pero no sólo basta con que haya elecciones, sino que ha de haber una voluntad, materializada jurídicamente, de que las mismas sean el mecanismo que traduzca fielmente la decisión del electorado impidiendo cualquier falseamiento de ésta. Es decir, sólo se puede hablar del control del proceso electoral en el seno de un Estado fundamentado sobre la libertad y el principio democrático representativo (4), en el que, además, los derechos de los ciudadanos gocen de la debidas garantías, para que dicho proceso de elección se desarrolle del modo más ajustado a las normas que lo regulan y a los principios que ha de respetar.

Para finalizar, en cuanto a todo lo relativo al ámbito y objeto del control, hemos de poner de manifiesto la existencia de una pluralidad de formas de control. Junto a los controles de naturaleza jurídica, aparecen los que tienen un contenido exclusivamente político. En este sentido es conveniente diferenciar también entre los que son de carácter interno, es decir, desarrollados por las instituciones y órganos propios del Estado, y los que son de carácter externo, llevados a cabo, generalmente, en circunstancias excepcionales o de crisis por organismos internacionales de observación (5).

Una vez hechas estas consideraciones iniciales, se ha de determinar el modo en el que ha evolucionado el control de las elecciones. A este respecto, en primer lugar

(4) Vid. J. STUART MILL: *Del Gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 33.

(5) M. GONZÁLEZ VARGAS: «La observación electoral, una herramienta de consolidación democrática en el derecho internacional americano», *Libertad de elecciones y la observación internacional en las elecciones*, Universidad de la Laguna, 1994, págs. 132-133.

hay que señalar que las labores de inspección y vigilancia de los procesos electorales que se desarrollan en la actualidad tienen su origen en la institución medieval de la verificación de los poderes de los representantes en Cortes de las ciudades y villas. Institución que se encuentra desde sus inicios en el Derecho Histórico Español (6) y otros ordenamientos como el inglés (7) o el francés (8), y que se traslada al estadounidense desde la aparición del mismo (9).

Así las cosas, y partiendo del origen histórico del control del proceso electoral en la institución de la verificación de poderes, tanto en el modelo continental como en el anglosajón, el control del proceso electoral ha evolucionado en dos direcciones distintas.

En primer lugar, ha cambiado el objeto del control electoral, ya que desde sus inicios, en las Cortes estamentales medievales, la actividad de control ha pasado de ser un acto administrativo de comprobación de la identidad y de los poderes concretos de cada parlamentario (10) a ser un acto de calificación jurídica, de la adecuación de la elección y, por extensión, del proceso electoral a la legislación electoral.

Esta evolución del objeto de la labor de verificación se debe, esencialmente, al cambio en la naturaleza del mandato de los parlamentarios y al distinto papel que, dentro de la lógica de la división de poderes, juegan los Parlamentos en los inicios del Estado liberal, respecto del que tenían asumido en los albores absolutistas del Estado moderno.

Como hemos señalado anteriormente, solamente en el seno de un modelo de democracia representativa tiene verdadero sentido hablar del control del proceso electoral. Y es por ello por lo que la transición del Estado absolutista al liberal, y del mandato imperativo al representativo (11), comporta la atribución de un contenido material distinto a la labor de verificación llevada a cabo por los Parlamentos.

(6) F. MARTÍNEZ MARINA: *Teoría de las Cortes*, t. I., Editora Nacional, Madrid, 1979, pág. 355.

E. S. PROCTER: *Curia y Cortes en Castilla y León, 1072-1295*, Cátedra, Madrid, 1988, pág. 123.

(7) T. ERSKINE MAY: *Traité des lois, privileges, procedures et usages du parlements*, Grand E. Bierre, París, 1909, págs. 54-56.

(8) E. PIERRE, en *Traité droit politique electoral e parlamentaire*, LIR, París, 1919, págs. 404-405.

(9) Constitución de Estados Unidos de 1787, sección 5.ª, artículo 1.º

«1. Cada Cámara será juez de las elecciones, de las actas sobre el resultado de los escrutinios y de la capacidad legal de sus respectivos miembros, y en cada una de ellas la mayoría constituirá el quórum para deliberar; pero un número menor puede suspender las sesiones de un día para otro y podrá exigir a los miembros ausentes que asistan, del modo y bajo las penas que determine cada Cámara.

2...»

(10) En un Decreto de 27 de julio de 1660 se manda que los Procuradores de las ciudades no cedan por dinero sus procuraciones y que no sean aprobados sus poderes mientras sus poseedores no hagan constar que son los verdaderos electos identificando su personalidad. En G. AZCÁRATE: *El régimen parlamentario en la práctica*, Tecnos, Madrid, 1978.

(11) P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», *REP*, núm. 44, 1985, pág. 26. Y «Parlamento y opinión pública», *El Parlamento a debate*, FCEPC, 1997, pág. 184.

J. A. PORTERO MOLINA: «Sobre la representación política», *RCEC*, núm. 10, 1991, pág. 101.

Conjuntamente, la asunción por parte de éstos de una serie de prerrogativas basadas en su autonomía, entre las que se encuentra la calificación de la elección de sus propios miembros, hace indiscutible esa competencia de las Cámaras, al menos en el seno del continente, aunque no así en Inglaterra, durante un largo período de tiempo.

En segundo lugar, se ha poner de manifiesto que la atribución de distintas naturalezas jurídicas a la actividad de control, y los problemas de carácter jurídico y político que conlleva el efectivo ejercicio del mismo ha ocasionado un cambio en cuanto a la ubicación subjetiva de dicha actividad de control, habiendo sido ésta atribuida a los Parlamentos, al Ejecutivo y a la Administración, al Poder Judicial, a las Cortes Constitucionales o a órganos creados *ad hoc* para controlar el proceso electoral.

Así las cosas, la traslación del control de las elecciones desde los Parlamentos a otras instancias se debe a una serie de causas (12):

— Primera, la reinterpretación que sufre el principio de división de poderes, no entendiéndose éste como la radical separación de los Poderes del Estado, y admitiéndose la actuación coordinada de los mismos;

— Segunda, el distinto papel que asumen los Parlamentos y la diferente aplicación que se realiza del principio de autonomía parlamentaria dentro del Estado Constitucional (13);

— Tercera, el desapoderamiento de funciones del Parlamento a favor del Ejecutivo que se produce paulatinamente con la implantación del Estado social y la integración en el Legislativo de distintas corrientes de opinión que materializan el pluralismo político (14);

— Cuarta, la progresiva independencia del Poder Judicial respecto del Gobierno;

— Quinta, la aparición del Estado de partidos (15), y el cambio de la dialéctica Gobierno vs. Parlamento por la de Mayoría Parlamentaria, Gobierno y Administración vs. Minoría Parlamentaria;

(12) A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: «Art. 70. Causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las actas electorales», *Comentario a las Leyes Políticas*, tomo VI, dir. Ó. ALZAGA, Edersa, Madrid, 1989, págs. 286 y 287.

(13) I. MOLAS BATLLORI y I. E. PITARCH: *Las Cortes Generales y el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 11 y ss.

(14) M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, A. U., Madrid, 1977, págs. 111 y ss.

J. CANO BUESO: *El «Derecho de acceso a la documentación» de los Diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie Monografías, Madrid 1996, pág. 221.

(15) M. GARCÍA PELAYO: *El Estado de Partidos*, *op. cit.*, págs. 113-114.

G. DE VERGOTTINI: *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa Calpe, Madrid, 1983, pág. 256.

— Sexta, la evolución en el reconocimiento de los derechos de participación política y de sus garantías en el seno de constituciones normativas (16).

— Y, séptima, los problemas que se derivan del uso partidista de esta prerrogativa por parte de los Parlamentos y que aconseja su atribución a otros órganos dotados de un amplio grado de independencia orgánica y funcional.

Del análisis comparado de los diversos modelos de control del proceso electoral concluimos que éstos, aun teniendo unos orígenes histórico-jurídicos comunes, en la actualidad se diferencian, básicamente, en la distinta consideración que tienen respecto de la naturaleza jurídica y el fundamento de la actividad de control de las elecciones.

Ello tiene como consecuencia la aparición de distintos modos de control. A saber: parlamentario, judicial, constitucional, administrativo, o realizado por organizaciones *ad hoc*. Deduciéndose esta clasificación de la atribución legal o constitucional del control de las elecciones en última instancia a uno u otro órgano o Poder. Ahora bien, estos modelos teóricos no se plasman jurídicamente en puridad, sino que en la mayor parte de los ordenamientos se materializan en fórmulas mixtas, en las que son órganos de distinta naturaleza los que participan de un modo principal o subsidiario en dicha actividad de control. Control que desde un punto de vista orgánico se desarrollaría, en relación a la elección de los miembros de las Cámaras Bajas (17):

— En Italia, por la Administración Electoral, por el Poder Judicial y en la Cámara de los Diputados, por la Junta para las Elecciones y el Pleno de la misma (18).

— En Estados Unidos, por la Administración Electoral, por el Poder Judicial (19), el Tribunal Supremo y en la Cámara de Representantes, por el Comité para la Administración de la Cámara y el Pleno de la misma (20).

(16) J. ASENSI SABATER: *La época constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 164.

(17) F. LANCHESTER: «La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, fasc. 5 (octubre), pág. 2872.

(18) P. VIRGA: *La verifica dei poteri*, Palermo, 1949; T. MARTINES: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, pág. 304; S. TOSI: *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, pág. 176; A. PIZZORUSSO: *Lezioni de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

(19) Ver al respecto FEDERAL-STATE ELECTION LAW SURVEY: *An analysis of the State Legislation, Federal Legislation and Judicial Decisions*, American Law Division of the Congressional Research Service. Library of Congress. Washington, 1975; R. CLAUDE: *The Supreme Court and the Electoral Process*, Johns Hopkins Univ. Press. Baltimore, 1970.

(20) Rules of the House of Representatives:

Rule X: Organization of Committees.

Clause 1. Committees and their legislative jurisdictions

1. There shall be in the House the following standing committees, each of which shall have the jurisdiction and related functions assigned by this clause and clauses 2, 3, and 4. All bills, resolutions, and other matters relating to subjects within the jurisdiction of the standing committees listed in this clause shall be referred to those committees, in accordance with clause 2 of rule XII, as follows:

— En Gran Bretaña, por el Poder Judicial (21) y la Administración.

— En Alemania, por la Administración Electoral, por el Poder Judicial, por el Bundestag y por el Tribunal Constitucional Federal (22).

— En Francia, por la Administración Electoral, por el Poder Judicial y el Consejo Constitucional (23).

— O, en México, por poner un ejemplo de las macroorganizaciones electorales del continente latinoamericano, por el Tribunal Electoral Federal (24).

En cualquier caso, y de un modo genérico, se puede decir que los modelos de control de cada uno de los países responden y traen causa, básicamente, de dos razones:

— La primera, cada país adopta uno u otro modelo de control en función de la experiencia histórica que ha sufrido en relación al control de las elecciones. Con carácter general, se puede señalar que los países en los que aún persiste el modelo de control parlamentario son aquellos en los que la actividad de las Cámaras ha sido respetuosa con la legalidad electoral no habiendo dado lugar a usos partidistas de las facultades de control que podrían haber supuesto su sustitución por otras fórmulas. Así, las razones que los autores esgrimen para optar por un determinado modelo, a veces, no son aplicables a otros ordenamientos, ya que responden más a la experiencia electoral interna que a reflexiones abstractas de lo que ha de ser el control del proceso electoral. Aunque, bien es cierto, que es en estos países donde el debate se encuentra más abierto

(a) «...»

(i) Committee on House Administration.

(1) «...»

(12) Election of the President, Vice President, or Members, Senators, Delegates, or the Resident Commissioner; corrupt practices; contested elections; credentials and qualifications; and Federal elections generally.

(21) La disciplina actual, relativa al control de las elecciones esta regulada en la parte III de la *Representation of the People Act* de 1949, contenida en el texto refundido de 1983.

(22) KLAUS STERN: *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pág. 582.

(23) J.-P. CAMBY: *Le Conseil Constitutionnel, juge électoral*, Ed. Sirey, París, 1996; J.-C. MASCLÉ: *Droit électoral*, PUF, París, 1989; A. y F. DEMICHEL: *Droit électoral*, Dalloz, París; P. CHARNAY: *Le contrôle de la régularité des élections parlementaires*, LGDJ, París, 1964; P. DUFRESNOY: *Guide du contentieux électoral*, Berger-Levrault, París, 1991; L. FAVOREU y L. PHILIP: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 8.^a ed., Sirey, París, 1995; L. PHILIP: *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises*, LGDL, París, 1961; P. ARDANT: «Le jugé électoral», *Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, Montchrestein, París, 1988.

(24) Como producto de la reforma constitucional de 1996, el Tribunal Electoral fue incorporado a la esfera del Poder Judicial de la Federación, dándose con ello la pauta a una serie de modificaciones en el esquema contencioso electoral federal mexicano, manifestado en la reforma legal del mismo año. A esta Institución se le dotó de nuevas atribuciones, se fortaleció su estructura orgánica y capacidad resolutoria y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 Constitucional, se constituyó en máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

— La segunda, estos modelos responden a una escala de desconfianza en las instituciones de los países en los que se implantan. De tal modo que cuanto menor sea el grado de confianza el modelo de control será más amplio, complejo y garantista (25).

Partiendo de todas las consideraciones anteriores, podemos concluir que, desde un punto de vista formal, la labor de control electoral es un actividad de naturaleza claramente jurídica, ya que consiste en determinar si en un concreto caso se han cumplido o no las prescripciones normativas que regulan el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo y la elección de los representantes del pueblo. Así, determinada la naturaleza jurídica de la labor de verificación, concluimos que en última instancia han de ser los órganos que, ordinaria o excepcionalmente, realizan la actividad de protección jurídica de los derechos de los ciudadanos los que se deben encargar de dicha actividad.

II. LA EVOLUCIÓN DEL CONTROL DEL PROCESO ELECTORAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA (26)

En cuanto a la evolución del control del proceso electoral en España, ésta supone una traslación casi mimética de las específicas características de la historia de nuestro constitucionalismo al ámbito puramente electoral (27).

Obviamente, los derechos de participación política y, por tanto, sus garantías han estado sujetos a los avatares político-constitucionales que han condicionado nuestra historia. De tal modo, que el estudio de la evolución del control del proceso electoral en nuestro Estado pone de relieve que durante un gran período de tiempo no se daban los presupuestos jurídico políticos necesarios para que se pudiera hablar desde un punto de vista material de la existencia de dicho control (28).

Las características de nuestro sistema político hacen que, aunque se produzca una gradual progresión en la adopción de mecanismos de fiscalización de muy diverso signo, parlamentarios, judiciales y administrativos, la mayor parte de ellos no tenga como finalidad favorecer la igualdad y la pureza del proceso electoral, sino perpetuar la corrupción del mismo, suponiendo su conversión en piezas del falseamiento sistemático de nuestra experiencia electoral.

Ahora bien, al margen de posiciones políticas progresistas o conservadoras, la atribución del control del proceso electoral, en última instancia, se realiza en todos nuestros textos constitucionales de forma indistinta al Parlamento a través de la ins-

(25) P. SANTOLAYA MACHETTI: «La Administración Electoral», *Administraciones Públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1999, págs. 656 y ss.

(26) Vid. C. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: *La verificación de poderes*, UNED, Madrid, 1987.

(27) Vid. J. TOMÁS VILLARROYA: *Breve Historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, 9.ª ed., Madrid, 1990, pág. 43.

(28) Vid. E. ARNALDO ALCUBILLA: «Las Juntas Electorales: Naturaleza y competencias», en VV.AA., *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1999.

titución de la verificación de poderes, como derivación de los principio de autonomía, independencia y soberanía, y nunca pensando en cual es el órgano que mejor puede desarrollar esta actividad.

Siendo, curiosamente, las fuerzas progresistas las que, si es posible, de un modo más acentuado eran partidarias del modelo parlamentario de control de las elecciones, ya que desde su óptica el principio de soberanía del Parlamento primaba sobre la atribución de una función de control al Poder Judicial, lo cual suponía la intromisión de una Administración al servicio del Gobierno en una actividad que se creía de naturaleza estrictamente parlamentaria y que, por tanto, materializaba de un modo más puro el principio democrático.

En ningún momento, durante nuestra historia constitucional, se dan, además, las circunstancias necesarias para que dicha labor de control del proceso electoral se pueda asignar a otras instancias o poderes, ya que, como acabamos de señalar, la necesaria independencia del Poder Judicial se tornaba, en nuestro caso, en sumisión directa o indirecta al Ejecutivo.

En cualquier caso, a lo largo del siglo XIX se crea, poco a poco, una estructura administrativa encargada más de organizar las elecciones que de realizar labores de control, estructura que posteriormente será la semilla de la actual Administración electoral.

Administración electoral que encuentra sus orígenes más remotos en la Instrucción Electoral de 1810 (29) y en la propia Constitución de 1812 en la que de un modo dudosamente justificable se constitucionaliza todo el proceso electoral como muestra de su carácter rupturista. En estas normas se constituye una estructura jerarquizada de Juntas (30) que actúan simultáneamente como colegios electorales y como órganos de control. La cual llevaba a cabo todas las funciones de control previas a la definitiva intervención del Parlamento.

De un modo paralelo, la legislación electoral comienza a regular progresivamente el Censo Electoral hasta convertirlo en uno de los elementos esenciales de los procesos electorales, perfeccionándolo y dotándolo de determinadas garantías, algunas incluso de carácter judicial.

Ahora bien, hemos de ser conscientes de que la manipulación del Censo electoral, controlado por el Ejecutivo, fue uno de los instrumentos que se utilizó para la institucionalización del fraude en los resultados electorales, adquiriendo sus garantías una naturaleza puramente formal. Todo lo cual era posible como consecuencia de la oligarquía y del caciquismo reinante, ampliamente estudiado por los autores clásicos (31).

Hay que hacer también referencia a la lenta incorporación del Poder Judicial a la actividad de control electoral, la cual se produce por primera vez en nuestra historia

(29) Instrucción de 1 de enero de 1810, Sevilla, Imprenta Real, 1810, Archivo del Congreso de los Diputados, legajo 124, número 15.

(30) R. SALAS Y CORTÉS: *Lecciones de Derecho Público Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982 (1.ª ed. 1821), pág. 191.

(31) En general, *vid.* J. L. COMELLAS: *El sistema político de Cánovas*, Madrid, 1961.

con la Ley Electoral de 18 de julio de 1865 (32). Aunque no es hasta la Ley electoral de 1907 cuando cobra un protagonismo decisivo, mediante la atribución al Tribunal Supremo de competencia para emitir un dictamen, sin carácter vinculante para el Congreso de los Diputados, sobre la legalidad de la elección de sus miembros (33).

Respecto de la labor de control desarrollada en el ámbito parlamentario, con carácter general, ésta se realizó respondiendo a criterios partidistas, sin tener en cuenta lo establecido en las normas electorales. Ahora bien, se ha de señalar que en la inmensa mayoría de los casos era en las instancias administrativas inferiores, subordinadas al ejecutivo, en las que se realizaba el fraude falseando los elementos de juicio, esencialmente el acta, que posteriormente eran utilizados por el Congreso para tomar su decisión.

III. CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL Y SU PROBLEMÁTICA

En cuanto a la determinación y definición del modelo de control del proceso electoral vigente en España se ha de señalar que nuestro modelo ha de recibir, *a priori*, la calificación de judicial.

(32) La Ley electoral de 1865 se asentaba sobre la creación de un censo electoral permanente elaborado e inspeccionado por autoridades administrativas y sujeto a un procedimiento garantista de revisión judicial.

(33) El Tribunal Supremo, por primera vez en nuestra historia, interviene en el proceso electoral, con una notable incidencia en el control del mismo. En relación a ello, eran dos las vías legales previstas en la ley que habilitaban la presencia de dicha Corte para el desarrollo de esta función:

1. El Tribunal Supremo debía informar directamente al Congreso, a instancia de la Junta Central cuando existiesen actas protestadas, sobre la validez y legalidad de la elección, y asimismo sobre la aptitud y capacidad del candidato proclamado para que éste, «en su soberanía, resuelva en definitiva». Los dictámenes del Tribunal debían versar necesariamente sobre una o varias de las siguientes propuestas:

- a) Validez de la elección y aptitud y capacidad del candidato proclamado.
- b) Nulidad de la elección verificada y necesidad de hacer una nueva convocatoria en el distrito o circunscripción.
- c) Nulidad de la proclamación hecha en la Junta de escrutinio a favor del candidato proclamado y validez de la elección, y por tanto proclamación del candidato o candidatos que aparecían como derrotados.
- d) Nulidad de la elección y suspensión temporal del derecho de representación parlamentaria en el distrito o circunscripción, cuando del expediente o informaciones se depuren hechos que revelen la venta de votos en forma y número de cierta importancia.

2. El Tribunal Supremo podía revisar el expediente electoral, aunque las actas no fueran protestadas, a instancia de todo candidato derrotado o del representante del ministerio público, cuando existieran pruebas que afecten a la validez de la elección. A tal fin, se constituirá un Tribunal formado por el Presidente de sala y los seis magistrados más antiguos, «que no sean ni hayan sido diputados a Cortes o senadores en los últimos cuatro años». El Tribunal Supremo remitía al Congreso informe con alguna de las propuestas anteriormente descritas.

Como se observará en ambos supuestos, la competencia del Tribunal Supremo no es propiamente judicial. No se trata de una actividad jurisdiccional, sino que el Tribunal Supremo se limita a la emisión de un dictamen preceptivo pero no vinculante, a partir del cual ejercía la Cámara su competencia resolutoria.

Ello es consecuencia de la consideración de nuestra Norma Suprema como una Constitución normativa, en la que por un lado, se produce el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales, entre los que se incluyen los de participación política; y por otro, se lleva a cabo la mención expresa a favor del modelo de control jurisdiccional de las elecciones, en su artículo 70 apartado 2.º, en el que señala que «La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral.» Siendo así, que serán los jueces y magistrados, en el ejercicio de la función jurisdiccional, los que determinarán la adecuación de la elección de los parlamentarios a la legalidad electoral.

Por tanto, no cabe ninguna duda en cuanto a la naturaleza jurisdiccional que en nuestro actual sistema tiene la actividad de control del proceso electoral, ya que la misma se estructura como garantía del principio de igualdad, de los derechos de participación y de la transparencia y pureza del proceso electoral.

Ahora bien, alrededor de este modelo judicial, aparecen diversas instancias de control, entre las que se integra la Administración Electoral. De tal modo, que se ha construido un sistema de control complejo y sumamente completo en el que se sucede la intervención administrativa y jurisdiccional, tanto en sede ordinaria como constitucional.

Una vez ubicada la Administración Electoral en el esquema general del control electoral que nos es propio, corresponde determinar el concepto, naturaleza y principios de la misma.

Respecto de su concepto hay que poner de manifiesto que éste ha de ser analizado tanto desde un punto de vista objetivo como desde una perspectiva subjetiva.

Objetivamente, podrían formar parte de la Administración Electoral el conjunto de órganos encargados de preparar y dirigir antes, durante y después la celebración de unas elecciones en todas sus fases, inclusive la justicia electoral. Ahora bien, en este punto hay que determinar cuáles son las funciones que han de ser competencia de la Administración Electoral, si solamente las de control o si también lo han de ser las de organización (34). A este respecto, aun siendo conscientes de que se ha configurado normativamente una Administración Electoral conforme a un criterio restrictivo, somos partidarios de la adopción de un concepto objetivo amplio de la misma, entendiendo que deben estarle encomendadas funciones no sólo de supervisión sino también de organización de todo el proceso electoral (35).

(34) J. A. SANTAMARÍA PASTOR: «El régimen jurídico del proceso electoral», *Las Cortes Generales*, vol. I, IEF, 1987, pág. 210.

(35) Como consecuencia de lo señalado, GONZÁLEZ HERNÁNDEZ entiende que a la Administración Electoral le corresponderían las siguientes funciones: regular la organización del cuerpo electoral, gestionar eficazmente los censos de esa naturaleza y verificar la capacidad subjetiva de los ciudadanos para ejercer el derecho de sufragio, así como dirigir, coordinar y controlar las operaciones técnico administrativas que permiten el desarrollo del procedimiento electoral, resolviendo los conflictos hasta su límite jurisdiccional; funciones éstas que no se pueden disociar de lo que son mandatos imperativos como son el cumplimiento de los objetivos de garantía de certeza de las expresiones de la voluntad popular; impedir

En cuanto a la concepción subjetiva de la Administración Electoral ésta estará integrada única y exclusivamente por los órganos a los que hace referencia el artículo 8 apartado 2.º de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, es decir, las Juntas Electorales y las Mesas, sin que en ningún momento se pueda entender que la Oficina del Censo Electoral forma parte de la misma (36) como mantiene un sector minoritario de la doctrina (37).

Partiendo del anterior concepto de Administración Electoral, nos corresponde incardinar a ésta en el conjunto de los Poderes de Estado. En este sentido, son múltiples los argumentos que atribuyen a la Administración Electoral una naturaleza parlamentaria o judicial, a pesar de lo cual hemos de inclinarnos por su naturaleza estrictamente administrativa (38).

Se conforma así una Administración caracterizada por su autonomía e independencia, su complejidad, su naturaleza administrativa, su evidente composición cuasijudicial, su parcial provisionalidad y su ámbito competencial especializado. Sometida a los principios de jerarquía, autonomía y legalidad (39).

De las anteriores consideraciones se deduce una Administración Electoral que se configura en la actualidad, según se deriva de la Legislación Electoral, de la doctrina del Tribunal Constitucional y de la propia doctrina de la Junta Electoral Central como una Administración de garantía. Lo cual supone, en primer lugar, su consideración como Administración y, por tanto, la de su actividad como actividad adminis-

su falseamiento y, en congruencia con el principio de unidad que afecta al proceso electoral, conservar la eficacia de los actos electorales.

J. C. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ: *Derecho Electoral Español*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 38.

(36) En apoyo de esta tesis se encuentran las opiniones de E. ARNALDO ALCUBILLA: «Las Juntas electorales: Naturaleza y competencias», *op. cit.*, pág. 8; M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992, pág. 46 y «Las garantías del derecho electoral», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, 1991., págs. 98 y 99; F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Dykinson, Madrid, 1986, págs. 32 a 35, y *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992, pág. 820; J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: «Una visión institucional del proceso electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, pág. 11; E. ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 61; A. CANO MATA: «Administración electoral española», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 59, 1988, pág. 395.

(37) P. SANTOLAYA MACHETTI: *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, Madrid, 1991, pág. 43. Asimismo, se muestra favorable a esta opinión A. TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho Constitucional Español*, Universidad Complutense, Madrid, 1992, pág. 520.

(38) Así lo afirma la práctica unanimidad de toda nuestra doctrina:

Entre otros, L. M. COSCULLUELA Y MONTANER y S. MUÑOZ MACHADO: *Las elecciones locales*, ed. Abella, Madrid, 1979, pág. 68; C. SERENA VELLOSO: *Comentarios a la ley Orgánica del Régimen electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 92; E. ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 64 y ss.; J. A. SANTAMARÍA PASTOR: «El régimen jurídico del proceso electoral», *op. cit.*, págs. 203 y 204; M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: *Derecho Constitucional*, vol. II, *op. cit.*, pág. 46, y «Las garantías del derecho electoral», *op. cit.*, pág. 97; J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: «Una visión institucional del proceso electoral», *op. cit.*, pág. 12; E. ARNALDO ALCUBILLA: «Las Juntas electorales: Naturaleza y competencias», *op. cit.*, p.

(39) E. ÁLVAREZ CONDE: «Los principios del derecho electoral», *RCEC*, núm. 9, 1991, pág. 22.

trativa, controlable judicialmente en vía contenciosa; y, en segundo lugar, su adjetivación como Administración independiente (40), hecho que se deriva de su composición cuasijudicial, de su autonomía material y personal y de la finalidad que legalmente tiene encomendada.

En cualquier caso, el respeto de los anteriores principios no impide que se entienda que la actividad de la Administración Electoral es una actividad sujeta a derecho pero con una indudable trascendencia política, debido a la naturaleza de las decisiones que toma y al modo de elección de parte de sus componentes.

Así las cosas, la Administración Electoral como ente administrativo que se encuentra directamente relacionado con la organización de las elecciones, en el que, además, se sustancian las cuestiones electorales previamente al proceso jurisdiccional, se configura como el elemento básico del control del proceso electoral en nuestro sistema constitucional. Debido a la importancia que asume la Administración Electoral dentro de nuestro sistema de supervisión de las elecciones no son pocos los autores que no dudan en calificar dicho modelo como institucional (41).

Con referencia a las competencias, estructura y composición de la Administración Electoral creemos que éstas han de adecuarse a la finalidad que tiene encomendada. Así, entendemos que es sumamente positiva la participación de jueces y magistrados en la Administración Electoral. Igualmente, consideramos que, en función de la gran actividad electoral que hay en nuestro Estado, y de la importancia principalísima de las facultades que tiene encomendadas la Administración Electoral, las Juntas Electorales deberían tener carácter permanente, sobre todo, si tenemos en cuenta el nivel de eficacia que se requiere de una Administración de este tipo. Ello, evidentemente, supone un incremento de los medios personales y materiales y la dedicación exclusiva de los componentes de dichos órganos, al menos la de los Presidentes de las Juntas durante el proceso electoral.

Asimismo, la evolución de la sociedad actual, de los medios de comunicación y de los métodos de actuación de los actores políticos hace absolutamente necesaria la adaptación de la Administración electoral a estas circunstancias. La constante actividad de los partidos políticos y los continuos procesos electorales reafirman la necesidad de una Administración electoral estable, con su propio cuerpo de funcionarios, que pueda actuar inmediatamente sobre cualquier situación que pueda afectar al desarrollo o resultado de un proceso electoral (42). En este ámbito hay que señalar que la Junta Electoral Central ha actuado intentando controlar la actividad de los

(40) J. M. SALA ARQUER: «El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones independientes», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 42, 1984.

J. R. PARADA VÁZQUEZ: Voz «Administración independiente», *Enciclopedia Jurídica Cívitas*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 285.

J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: «Una visión institucional del proceso electoral», *op. cit.*, pág. 12.

(41) E. ARNALDO ALCUBILLA: «Las Juntas Electorales: un modelo institucional de control de los procesos electorales», *Parlamento y Sistema Electoral*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 85 y ss.

J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: «Una visión institucional del proceso electoral», *op. cit.*, pág. 73.

(42) Según Vallés y Bosch, la acción permanente de los partidos ha debilitado la delimitación tem-

medios de comunicación en el transcurso de la campaña electoral, como lo pone de manifiesto, por ejemplo, su Resolución de 13 de septiembre de 1999.

Aunque, como ya hemos apuntado, opinamos que la Administración Electoral debería velar por el respeto del Principio de igualdad entre todas las fuerzas políticas siempre que éste pueda ser puesto en peligro. Ahora bien, ello debe ser puesto en relación con los límites temporales que la LOREG establece a la actuación de la Administración Electoral, con las competencias parlamentarias sobre el control de los medios de comunicación públicos y con una serie de derechos y libertades fundamentales garantes del pluralismo informativo que deberán ser respetados simultáneamente.

En estos casos, si se diese carácter permanente a la Administración electoral, indudablemente, ésta se debería encargar de todo lo relativo al Censo electoral, integrando, por tanto, a la Oficina del Censo Electoral en su estructura. Y ello, porque el censo es la pieza esencial de cualquier proceso electoral.

Una vez hecha referencia a todas estas consideraciones de carácter general, no podíamos evitar hacer mención a dos de los principales problemas que en el terreno teórico-práctico han afectado y afectan a la Administración Electoral. Uno sería el relativo a la recurribilidad en vía contencioso-administrativa de las resoluciones, actos y acuerdos de la Administración Electoral; y otro, el del control y supervisión de las resoluciones y acuerdos de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma por parte de la Junta Electoral Central.

De tal modo que entendida la Administración Electoral como Administración, cuyas decisiones son recurribles en la vía contencioso-administrativa, era incomprensible, dentro de la lógica de un Estado Constitucional de Derecho, la posibilidad de que determinadas decisiones de las Juntas Electorales no fuesen cuestionables ante el Poder Judicial. No eran admisibles las interpretaciones que se habían realizado del art. 21 apartado 2.º de la LOREG en contra del art. 24 de la Constitución, y así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, la argumentación de dicho Tribunal, diferenciando dos tipos de actuaciones de las Juntas electorales, siendo sólo algunas de ellas recurribles en sede judicial, es una puerta abierta a que se puedan seguir produciendo vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva. Así, estando enteramente a favor de la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional, no podemos compartir su fundamentación jurídica al creer que al no solucionarse completamente el problema, éste, posiblemente, se perpetúe.

La cuestión es de la suficiente importancia que entendemos que ha de ser expuesta detenidamente. Así, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional

poral referente a la campaña electoral. Así, entienden que los partidos se encuentran siempre en campaña, intensificándola cuando llegan las elecciones, por lo que se plantean problemas en relación a la fijación de plazos temporales relacionados con las elecciones.

J. M. VALLÉS y A. BOSCH: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 59.

149/2000, de 1 de junio, ha puesto de manifiesto lo ya apuntado por la doctrina, cual es la inconstitucionalidad del último inciso del art. 21.2 de la LOREG. La previsibilidad del fallo, al ser esta sentencia fruto de una autocuestión planteada por el propio Tribunal, no resta ninguna importancia al contenido del mismo.

El Tribunal Constitucional basa su resolución en los mismos fundamentos que sirvieron a la Sala Primera para formular la autocuestión. De tal modo que entiende que la exclusión de todo recurso judicial podría lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva, infringiéndose, asimismo, el art. 106.1 de la Constitución Española, ya que se impide de manera absoluta, por una parte, la posibilidad de una tutela de derechos e intereses legítimos que la Constitución quiere que sea siempre dispensada por los Jueces y Tribunales, y, por otra parte, un control judicial en relación con todas las condiciones de juridicidad del acto o norma enjuiciados. Asimismo, remitiéndose a la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1996 reitera que con la exclusión de todo control judicial sobre ciertas actuaciones de las Juntas electorales, se crearía un sector de inmunidad administrativa.

No se limita el Tribunal Constitucional a realizar estas consideraciones, sino que continúa argumentando su decisión señalando que son de dos tipos las funciones que realiza la Administración electoral: unas actuaciones materialmente administrativas; y otras de garantía del proceso electoral. Para señalar a continuación, que del art. 70. 2 CE se deriva la sumisión a la jurisdicción de las actuaciones administrativas, pero admitiendo que la misma se configure de acuerdo a las circunstancias específicas del proceso electoral, disciplinado por la ley a la que la Constitución se remite.

Así, según el Tribunal Constitucional los actos y disposiciones que no están directamente vinculados con el desarrollo del procedimiento electoral serían susceptibles de fiscalización judicial con carácter inmediato y a través del oportuno recurso contencioso administrativo común. Mientras que respecto de aquellas otras actuaciones que se integran plenamente en el proceso electoral, entiende que ha de considerarse constitucionalmente admisible que no resulten sometidas a un control autónomo o independiente, sin perjuicio de que su eventual impugnación pueda llevarse a cabo dentro de los recursos establecidos o que puedan establecerse por la ley conforme a lo previsto en el art. 70.2 CE.

Siendo ésta la argumentación del Tribunal Constitucional no podemos coincidir con la misma por las razones que ya señalamos. De tal modo que no consideramos como aceptable la distinción de dos tipos o géneros de actuaciones de la Juntas electorales, ya que no se puede sostener la posibilidad de que pueda ser vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, o el debido sometimiento de la Administración a la acción de los Tribunales, partiendo de la distinta naturaleza de las actuaciones de las JJ.EE. El problema que plantea la decisión del Tribunal Constitucional no es sólo teórico, sino que tiene indudables efectos prácticos como, por ejemplo, la imposibilidad de que la distribución de los espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos pueda someterse a la inmediata revisión judicial.

En cuanto a la adecuación de la Administración Electoral a la forma territorial del Estado, creemos firmemente que la configuración de nuestro Estado como Esta-

do Autonómico no encuentra en la LOREG una expresión adecuada, pues de nada sirve la previsión de la existencia de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas si la atribución de competencias a favor de éstas no responde a los principios constitucionales configuradores de nuestro modelo de Estado.

Consideramos que el principio de autonomía política, traducido en el respeto del derecho a la autoorganización institucional de las Comunidades Autónomas no se respeta cuando se realizan interpretaciones que anteponen lo establecido en la Disposición Adicional 1.ª de la LOREG, en la que el legislador estatal se extralimita al delimitar el ámbito de lo «general», invadiendo competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, a lo establecido en los Estatutos de Autonomía y las Leyes Electorales de las Comunidades Autónomas y a la atribución de competencias que de los mismos se derivan (43).

Por ello, entendemos que las decisiones de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas, como manifestación de su soberanía, no han de ser recurribles, de oficio o a instancia de parte, ante la Junta Electoral Central, en cuanto no afecten al ejercicio homogéneo de los derechos fundamentales entre Comunidades, como se deriva del art. 149.1.1.ª CE.

En cualquier caso, hay que señalar que en estos casos, además, siempre sería posible el pertinente control jurisdiccional y, en última instancia, el del propio Tribunal Constitucional.

Por último, e inevitablemente, hay que hacer referencia al hecho de que la Administración Electoral, al incorporar a la ciudadanía en su normal funcionamiento, participando en las Mesas Electorales y de otros diversos modos, insufla en el sistema electoral y en sus resultados una dosis de legitimidad que de otras formas sería difícil llevar a cabo. Esta cuestión, aparentemente nimia, alcanza gran importancia en momentos, como los actuales, en los que lo político y lo público se encuentra en franco retroceso frente al mercado y lo privado.

Finalmente, la evaluación que nos merece el vigente modelo de control del proceso electoral de nuestro Estado, globalmente, ha de ser positiva. A pesar de los problemas detectados, hay que señalar que se ha diseñado un modelo que, aunque precise ciertos retoques, funciona adecuadamente. El actual sistema ha conseguido coordinar la actuación de la Administración electoral, del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, creando un sistema de garantías complejo, completo y perfectamente adecuado a las exigencias que se pueden derivar de nuestro texto constitucional.

(43) J. CANO BUESO: «La organización de las elecciones en las Comunidades Autónomas», *Reflexiones, sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 469.