

# La Administración electoral autonómica

María Vicenta García Soriano  
*Profesora Titular de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Valencia*

*SUMARIO:* 1. INTRODUCCIÓN.— 2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.— 3. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL AUTONÓMICA. 3.1. *La situación de la Junta Electoral Central dentro de la Administración electoral autonómica.* 3.2. *Las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma.* 3.2.a) Las diferentes configuraciones de la Administración electoral Autónoma. 3.2.b) La composición de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma. 3.2.c) Las competencias de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma. 3.3. *Las Juntas Electorales Provinciales.* 3.3.a) La composición de las Juntas Electorales Provinciales. 3.3.b) Las competencias de las Juntas Electorales Provinciales. 3.3.c) Relaciones entre las Juntas Electorales Provinciales y las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma. 3.4. *Las Juntas Electorales de Zona.* 3.4.a) La composición de las Juntas Electorales de Zona. 3.4.b) Las competencias de las Juntas Electorales de Zona.— 4. LAS MESAS ELECTORALES.— 5. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL AUTONÓMICA Y SU CONTROL POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES.

## 1. INTRODUCCIÓN

Que las elecciones puedan o no ser juzgadas como libres y competitivas y, en definitiva, aceptadas como fuente legítima del poder, ya hemos señalado en ocasiones anteriores<sup>1</sup> que depende en buena medida de la existencia de una Administración Electoral adecuada<sup>2</sup>, pues «no habrá elecciones libres en la práctica si no se dispone, entre otras cosas, de una administración competente»<sup>3</sup>: La Administración

---

<sup>1</sup> Sobre la importancia de la Administración electoral como instrumento de garantía me he pronunciado con anterioridad en *Elementos de Derecho Electoral*, Valencia, 2005, pp. 81 y ss. y *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*, Madrid, 2000, pp. 67 y ss.

<sup>2</sup> Una clasificación de los distintos modelos de control del proceso electoral puede consultarse en la página web <http://www.aceproyecto.org>.

<sup>3</sup> W.J.M. MACKENZIE, *Elecciones libres*, Madrid, 1962, p. 109.

Electoral española se ha constituido en una «*Administración de garantía*» y en este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional cuando ha hecho alusión a la peculiar naturaleza de esta Administración afirmando que la misma se ha instituido como un «*complejo orgánico*»<sup>4</sup>, una «*Administración ad hoc*»<sup>5</sup> o una «*administración de garantía*»<sup>6</sup> y ha recalado que «*la configuración de la Administración electoral no es en modo alguno casual sino que para el legislador estatal resulta una consecuencia necesaria del interés público esencial al que tal Administración sirve, que no es otro que el de garantizar un régimen de elecciones libres consustancial a nuestro Estado social y democrático de Derecho, en el que los poderes emanan del pueblo español en quien reside la soberanía nacional (arts. 1.1 y 1.2 CE)*»<sup>7</sup>.

Sin duda, la Administración electoral constituye uno de los ejes sobre los que se articula nuestro sistema electoral<sup>8</sup> y ha sido estatuida en la LO /1985 de Régimen Electoral General (LOREG) para garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral así como el principio de igualdad<sup>9</sup>. Finalidad de indudable relieve constitucional que permite comprender la reserva de ley orgánica que rige muy intensamente en materia de procedimiento electoral, así como el hecho de que las normas reguladoras de la composición de las distintas Juntas Electorales se separen manifiestamente de lo que es ordinario de los órganos correspondientes a la Administración General del Estado. En este sentido, el Alto Tribunal ha señalado que, precisamente por la misión trascendental que la LOREG encomienda a las Juntas Electorales, estos órganos presentan, en su composición y funciones, notables peculiaridades que las apartan del régimen general de las Administraciones públicas. Eso explica que la composición de las referidas Juntas esté judicializada en forma muy decisiva siendo, además, todos sus miembros inamovibles durante los periodos para los que son elegidos y que no guarde, obviamente, relación alguna de dependencia con la Administración<sup>10</sup>.

Que la Administración Electoral española<sup>11</sup> presente un perfil manifiestamente judicial –que encuentra su apoyo en el propio texto constitucional, *ex*

<sup>4</sup> STC 154/1988.

<sup>5</sup> STC 80/2002.

<sup>6</sup> SSTC 197/1988 y 80/2002.

<sup>7</sup> STC 83/2003.

<sup>8</sup> STC 24/1990.

<sup>9</sup> En relación con la organización de las elecciones puede consultarse las obras de M. MARTÍNEZ CUADRADO, «La organización de las elecciones» en F. SAINZ MORENO, *Reflexiones sobre el régimen electoral, IV Jornadas de Derecho parlamentario*, Madrid, 1997, pp. 329-63, M.F. ALCÓN YUSTAS, «El diseño del sistema electoral español», en *Actualidad Administrativa*, n.º 44, 2002, J.C. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *Derecho electoral español*, Madrid, 1996, J.C. GAVARA DE CARA, *Derecho electoral: esquemas, casos y prácticas*, Barcelona, 2004, P. SANTOLAYA MACHETTI, «La Administración electoral», en *Administraciones públicas y Constitución*, Madrid, 1999, pp. 656 y ss., «La delimitación e competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral», en *Revista de Derecho Político*, n.º 24, 1987, pp. 55 y ss., F. BASTIDA FREIJEDO, «Principios y criterios que informan los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas», en AAVV, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1984, pp. 253-280, J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, «Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas en la Constitución», en *Anales de la Facultad de Derecho*, n.º 16, 1999, pp. 161-184.

<sup>10</sup> STC 197/1988.

<sup>11</sup> Hasta la Ley electoral de 8 de agosto de 1907 en España no existe una Administración electoral específica, diferenciada de la Administración general.

art. 117.4— por cuanto la LOREG otorga no sólo la mayoría de las vocalías a los miembros del Poder Judicial, sino también su presidencia<sup>12</sup>, ha sido explicado en razón de la indispensable independencia que ha de caracterizarla<sup>13</sup>. Esta peculiar naturaleza de la Administración electoral, que por ello no puede encuadrarse en modo alguno en el concepto genérico de Administraciones públicas, se corrobora claramente en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. El apartado 2 del artículo 1 de dicha Ley excluye la Administración electoral de la cláusula general de enumeración que acota el concepto de Administraciones públicas y sólo admite, en su apartado 3, que la jurisdicción del orden contencioso conozca de la actuación de la Administración electoral tras la consideración de los órganos que incluye en dicho apartado, separando de ellos a la Administración electoral en un apartado c) que, significativamente, se somete para el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa a «los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General».

## 2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

La Administración Electoral, está integrada, según el art. 8.2 de la LOREG, por «la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales Provinciales, las de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales»<sup>14</sup>. Pese a la enumeración taxativa de los elementos que la integran, no han faltado discrepancias a la hora de incluir o no en ésta otros elementos si bien, en nuestra opinión no pueden considerarse parte de la Administración Electoral aquellos titulares de otras funciones públicas que colaboran en la preparación y celebración de las elecciones<sup>15</sup>. Por consiguiente, la Administración electoral se conforma, única y exclusivamente, por aquellos elementos independientes de otras Administraciones que tengan atribuida la misión específica contenida en el art. 8.1 LOREG y que se organicen de manera jerarquizada<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> En opinión de F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Madrid, 1986, p. 32, con ello la LOREG ha acuñado una solución más sencilla y diáfana que la trazada por el RDL 20/1977.

<sup>13</sup> C. PRIETO FERNÁNDEZ, «El control jurisdiccional y los recursos de amparo en el proceso electoral», en *Actualidad Administrativa*, n.º 12, 1991, p.168. El desarrollo de los fines de la Administración Electoral hacen, a su juicio, imprescindible esa independencia. A la búsqueda de la misma responde la participación de los Jueces y Magistrados en el proceso electoral, desarrollando una actividad *administrativa*.

<sup>14</sup> E. ARNALDO ALCUBILLA, «Las Juntas Electorales: naturaleza y competencias», en *Reflexiones...*, *op. cit.* pp. 365-90, «La idoneidad del modelo de la Administración electoral configurado por la LOREG», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 6812, 2000, pp. 619-24, A. CANO MATA, «La Administración electoral española», *Civitas*, n.º 59, 1988, pp. 393-425.

<sup>15</sup> Corresponde a otras Administraciones públicas la formación de las Mesas, la fijación de lugares de propaganda en campaña electoral, emisión de voto por correo...etc.

<sup>16</sup> *Vid.* M.V. GARCÍA SORIANO, *Jueces y Magistrados...*, *op. cit.* p. 72. En el mismo sentido M. SATRÚS-TEGUI GIL-DELGADO, «Las garantías...», *op. cit.* p. 99. Al ser la organización jerarquizada de la Administración Electoral una de sus notas distintivas, difícilmente pueden considerarse otros órganos como tal a

La independencia y especialidad de la Administración Electoral resultan exigidas por la naturaleza misma de su función, esencial en un Estado democrático en el que se debe garantizar, como elemento nuclear del mismo, la libre expresión de la soberanía popular, tal y como se recoge en la Exposición de Motivos de la LOREG. Esa independencia viene reclamada, además, por las concretas circunstancias en que se desarrolla el proceso electoral, pues tanto en las elecciones generales como autonómicas se dirime la posibilidad de un cambio o renovación de gobierno<sup>17</sup>. En las Juntas Electorales se muestra en la inamovilidad de sus miembros y, se refuerza, por el modo de designación de éstos, mediante sorteo por insaculación los de origen judicial y a propuesta conjunta de las entidades políticas los restantes. Por otro lado, la Administración Electoral ha de ser una administración especializada a la que se le encomienda la supervisión de todos los procesos electorales.

Al no ser una Administración permanente —aunque si lo sean la Junta Electoral Central, y las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma— ni guardar una relación de jerarquía respecto de otros órganos de la Administración, se la considera como una «*Administración especial*» que responde nítidamente a un patrón jerárquico, que se manifiesta en las potestades de las Juntas superiores de instrucción, sanción y resolución de las reclamaciones y recursos que se formulen contra los acuerdos de las Juntas inferiores, y en la de resolver sus consultas con carácter vinculante<sup>18</sup>.

### 3. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL AUTONÓMICA

Como consecuencia de las previsiones contenidas en el Título VIII de la Constitución española y de los Estatutos de autonomía, el derecho electoral autonómico puede tender hacia la falta de homogeneidad. Para evitarlo, será la LOREG, la ley en donde habrán de encontrarse los principios generales que permitan que las elecciones autonómicas se celebren respetando el derecho a la igualdad. Ello ha de compatibilizarse con la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, prevista en el art. 148.1 CE, y esta organización institucional autonómica «(...) *se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio (...)*», según el art. 152 CE<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> J.L. MEILÁN GIL, «La revisión de oficio en materia electoral», en AAVV, *Las Cortes Generales*, Madrid, 1987, p. 1713.

<sup>18</sup> No está resuelta con nitidez la cuestión de si la potestad de dictar instrucciones, se extiende a aquellas materias en que las Juntas de inferior nivel ostentan competencias propias, sólo fiscalizables en vía jurisdiccional. Por ejemplo, la proclamación de candidatos y electos.

<sup>19</sup> Cfr. R. FERNÁNDEZ VALVERDE, «El reparto de competencias en materia electoral» en F. Pau i Vall *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la asociación de letrados parlamentarios, Pamplona, 1999, pp. 179-95, J. DÍAZ DELGADO, «Las elecciones autonómicas», en *Derecho electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, XXXII, 1993.

La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes es competencia estatal por mandato constitucional, *ex art.* 149.1.1. Un ámbito en el que la igualdad podría verse conculcada es el ejercicio del derecho de sufragio, por ello los elementos básicos del régimen electoral autonómico aparecen contenidos en la LOREG, que regula la Administración Electoral<sup>20</sup>, situación que no ha de traducirse en una uniformización absoluta de los sistemas electorales autonómicos, pero que permite al legislador autonómico un margen de actuación restringido a los aspectos accesorios. De todos modos, recordemos que, no obstante la autonomía permita que se adopten diversas soluciones a la hora de diseñar los sistemas electorales autonómicos, éstos, al menos por lo que se refiere a la circunscripción, forma de voto, barrera mínima, y fórmula electoral mimetizan los rasgos básicos del sistema electoral general, de modo que la heterogeneidad de sus efectos en las distintas Comunidades autónomas tiene que ver con las especiales características de la territorialidad y la vida política de éstas<sup>21</sup>. La excepción a esta uniformidad será, como veremos a continuación, la configuración de la administración electoral autonómica.

La Constitución establece una reserva de ley orgánica para la regulación del «régimen electoral general», en el art. 81.1, de modo que será competencia del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de sufragio. Con todo, de una interpretación restrictiva de la Constitución y del concepto de «régimen electoral general» se inferiría que la variación de alguno de los elementos del mismo en ejercicio de la potestad atribuida a las Comunidades Autónomas atentaría contra la Constitución y, por consiguiente, se las despojaría de dicha competencia<sup>22</sup>.

Por su parte, en el art. 1 de la LOREG, se establece que esta ley orgánica será de aplicación, entre otras, a las elecciones de las Asambleas de Comunidades Autónomas en los términos establecidos en la Disposición Adicional Primera<sup>23</sup>. La Administración electoral (Título I, Capítulo III, arts. 8 a 30 de

<sup>20</sup> Como afirma el Tribunal Constitucional en la STC 38/1983, «el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza».

<sup>21</sup> Pueden consultarse las opiniones de diversos expertos sobre «el sistema electoral autonómico» en el Cuestionario debate «Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma», formulado a distintos profesores y publicado en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, nº 8, 1999, pp. 29-162. Dicho mimetismo se explica para estos expertos, fundamentalmente, por razones políticas, pues los mismos partidos estatales que diseñaron el sistema electoral general han diseñado, por lo general, los autonómicos y no tanto por la perfección de aquél.

<sup>22</sup> F. FERNÁNDEZ PÉREZ, «El sistema electoral en las Comunidades Autónomas», en *Sistema*, nº 45, 1981, p. 78.

<sup>23</sup> Disposición Adicional Primera: 1. «Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos en relación con las elecciones a las respectivas Asambleas Legislativas (modificada por la LO 1/2003).

2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título primero de esta Ley Orgánica:

la LOREG) está incluida entre los artículos 1 a 42 a los que se refiere el apartado 2 de la Disposición Adicional citada. Por lo demás, en el supuesto de que las Comunidades Autónomas carecieran de normativa electoral, los restantes preceptos serían de aplicación supletoria<sup>24</sup>. Del análisis de la citada Disposición y de los preceptos constitucionales mencionados se han extraído consecuencias relativas a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia electoral: las Comunidades Autónomas cuentan, una vez articulado a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, con competencia legislativa en materia electoral, si bien circunscrita a las elecciones autonómicas. Si no hacen uso de la misma, será de aplicación el apartado 5 de la Disposición Adicional Primera<sup>25</sup>.

Así pues, si bien el régimen electoral general ha de ser fruto de la voluntad exclusiva del legislador estatal (que delimita las posibilidades de actuación en la normativa electoral propia de cada Comunidad), el legislador autonómico goza de cierto margen de libertad en relación con algunas decisiones que afectan a la Administración electoral autonómica. Es el caso de la creación de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma puesto que sobre su existencia la decisión queda en manos del legislador autonómico<sup>26</sup>. La LOREG sólo las hace posibles y remite a la Ley electoral de cada Comunidad Autónoma para que configure su propia Administración electoral<sup>27</sup>. Con ello

---

1 a 142; 44; 45; 46.1,2,4,5,6 y 8; 47.4; 49; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152.

3. Los restantes artículos del Título primero 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».

<sup>24</sup> Vid. I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, en L. CAZORLA PRIETO, *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Madrid, 1986, p. 1833, para quien el legislador orgánico se ha excedido en el ejercicio de las competencias exclusivas que la Constitución atribuye al Estado para garantizar el derecho a la igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio, limitando a las Comunidades Autónomas para articular su propia organización. Esta tesis es asumida por P. MARTÍNEZ RUANO, *El control electoral*, Madrid, 2003, p. 165-7.

<sup>25</sup> «5. En el supuesto de que las Comunidades Autónomas no legislen sobre el contenido de los artículos que a continuación se citan, éstos habrán de interpretarse para las elecciones a las Asambleas Legislativas de dichas Comunidades de la siguiente manera:

- a) Las referencias contenidas a Organismos Estatales en los artículos 70.2, 71.4 y 98.2, se entenderán referidas a las Instituciones Autonómicas que correspondan.
- b) La mención del territorio nacional que se hace en el artículo 64.1 se entenderá referida al territorio de la Comunidad Autónoma.
- c) La alusión que se hace en el artículo 134 a la Comisión establecida en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, se entenderá referida a una Comisión de la Asamblea Legislativa correspondiente, y la obligación estatal de subvencionar los gastos electorales mencionada en dicho artículo y en el anterior corresponderá a la Comunidad Autónoma de que se trate».

<sup>26</sup> Vid. J. CANO BUESO, «La organización de las elecciones en las Comunidades Autónomas», en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el Régimen Electoral*, Madrid, 1997, pp. 461-474.

<sup>27</sup> Pondremos de relieve el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña en donde de aprobarse próximamente una ley electoral dejará de ser la única comunidad autónoma sin una norma de este tipo pese a que el Estatuto de 1979 ya preveía una ley electoral propia. Por el momento se aplican las previsiones contenidas en la LO 4/1979 de Estatuto de Autonomía para Cataluña, en su Disposición Transitoria Cuarta. Sobre la Administración Electoral establece: «Las Juntas Provinciales Electorales tendrán, dentro de los límites de su respectiva jurisdicción, la totalidad de las competencias que la normativa electoral vigente atribuye a la Junta Central». Se completó con la Ley 5/1984, de 5 de marzo, por la que se adapta la normativa general electoral para las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1984.

el terreno estaba abonado para que creciesen distintas *tipologías* de Administraciones Electorales Autonómicas, lo que ha generado una organización que no resulta en absoluto homogénea<sup>28</sup>.

Como resultado de lo expuesto, la Administración Electoral Autonómica estará configurada por: La Junta Electoral Central, la Junta Electoral de Comunidad Autónoma, allá donde exista con entidad autónoma, las Juntas Electorales Provinciales, las Juntas Electorales de Zona y las Mesas electorales. Por consiguiente, excepto por la eventual existencia de una Junta Electoral Autonómica con competencias para las elecciones autonómicas, sus elementos integrantes coinciden con los de la Administración electoral general.

### 3.1. *La situación de la Junta Electoral Central dentro de la Administración Electoral Autonómica*

La Junta Electoral Central (JEC), viene regulada en el art. 9 LOREG que la instituye como un órgano permanente integrado por ocho vocales Magis-

---

Para conocer la regulación de la Administración electoral autonómica pueden consultar las siguientes leyes: Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, en su art. 7. Ley 2/1987, de 16 de febrero de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su art. 6. Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, en su art. 7. Ley 8/1986 de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de Baleares, en su art. 6. Ley 3/1987, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral de Canarias, en su art. 5. Ley 5/1987, de 27 de marzo, de regulación de las elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria, en su art. 9. Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, en su art. 8. Ley 3/1987, de 30 de marzo, de Castilla y León, en su art. 7. Ley 2/1987, de 16 de marzo, de elecciones a la Asamblea de Extremadura, en su art. 9 y en su DA 3. Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, en su art. 13. Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, en su art. 7. Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, en su art. 6. Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra, en su art. 7. Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones a la Diputación General de la Rioja, en su art. 8. Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco en sus arts. 14 y 15. Ley 1/1987 de 31 de marzo, electoral Valenciana en su art. 15.

<sup>28</sup> A. RALLO LOMBARTE, *Garantías electorales y Constitución*, Madrid, 1997, pp. 269-271, subrayaba la paradoja de que siendo las Juntas de Comunidad Autónoma órganos cuya existencia y regulación se deja a la decisión del legislador autonómico, la LOREG efectúa numerosas referencias expresas a dichas Juntas. De otro lado a pesar de que este autor considera que el legislador orgánico ha rebasado los límites aceptables en el cumplimiento de esta obligación, sitúa el origen de los problemas en que, en su momento, el legislador orgánico rechazó una a una las propuestas que fueron planteadas en la Cámara por los grupos nacionalistas que pretendían diferenciar el tratamiento electoral de las Comunidades Autónomas según su vía de acceso a la autonomía, obtener competencias en materia de Censo electoral, integrar los Presidentes de las JJECA en la JEC, negar la superioridad de la JEC...etc.

Por nuestra parte, consideramos que algunas de dichas exigencias no eran viables constitucionalmente (no cabe olvidar que el propio TC declaró inconstitucional la pretensión del País Vasco de elaborar su propio Censo Electoral en la STC 154/1988, aunque otras, hubieran servido para vertebrar la Administración electoral, como por ejemplo la propuesta de integrar los Presidentes de las JECA en la JEC. *Cf.* M.V. GARCÍA SORIANO, *Jueces y Magistrados...*, *op. cit.* pp. 110 y ss.

También pone de relieve dicha problemática J. CANO BUESO, «La organización de las elecciones...», *op. cit.* p. 465, quien afirma que «Las diferentes Leyes electorales de las CCAA, sin embargo, a la hora de configurar su Administración Electoral, han omitido, en unos casos referencia alguna a la Junta Electoral Central (Galicia), mientras que, en otras se les sitúa en primer lugar de la enumeración orgánica (Andalucía).

*Esta doble alternativa en el desarrollo legislativo ha sido producto de una cierta confusión acerca del papel de la JEC en las elecciones a las Asambleas legislativas de las CCAA y de las razonables dudas que sobre el papel de cúspide de la pirámide administrativa correspondía a la JECA, todo ello en el marco de las relaciones entre la LOREG y las leyes electorales autonómicas».*



trados del Tribunal Supremo y cinco vocales Catedráticos de Derecho, Ciencias Políticas o Sociología en activo, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados. Se constituye en el órgano supremo de la Administración electoral, cuyas facultades se enumeran, fundamentalmente, en el art. 19 LOREG<sup>29</sup>.

Llama la atención que en algunas de las leyes electorales autonómicas ni siquiera se mencione la JEC. Esta omisión carece de toda significación jurídica puesto que la creación y configuración de una JEC por la LOREG le confiere la supremacía jerárquica también en la Administración Electoral autonómica<sup>30</sup>. Incluso se llegó a plantear si, en la Administración Electoral autonómica, que ha de organizarse jerárquicamente, las Juntas de Electorales Comunidad Autónoma (JJECA) eran «*inferiores*» a la JEC. No faltaron quienes sostuvieron una respuesta negativa aduciendo el hecho de su especialidad procesal y la autonomía organizativa de la que disfrutaban, pese a que la respuesta había de ser afirmativa dada su subordinación orgánica y funcional, que adquiere una mayor intensidad por el hecho de que en la mayoría de las Comunidades Autónomas se atribuye a la JEC la facultad de incoar el expediente de suspensión por delitos o faltas electorales a los miembros de las JJECA. En esta posición, que es la única que en puridad puede sustentarse, se ha defendido la subordinación absoluta de las JJECA a la JEC, pues, las competencias que las leyes electorales autonómicas puedan atribuirles sólo podrán ejercerse correctamente con subordinación a la JEC. Además, no podemos olvidar que la Ley habilita a la JEC para revocar, de oficio o a instancia de parte interesada, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y, en su ca-

<sup>29</sup> Por tratarse de un órgano que a día de hoy ha recibido atención por excelentes especialistas no vamos a reiterar lo que ya ha sido expuesto y nos limitaremos a remitirnos, por todas, a la obra de E. ARNALDO ALCUBILLA, «La Administración electoral española: naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 40, 1994, pp. 71-104, L. GÁLVEZ MUÑOZ, «La independencia de la Junta Electoral Central y sus garantías», en F. Pau i Vall, *Parlamento y sistema electoral...op. cit.* pp. 97-117, A. RODRÍGUEZ GARCÍA, «La Administración Electoral. La Junta Electoral Central: Naturaleza y organización», en *Derecho Electoral, Cuadernos del Poder Judicial*, Madrid, 1993, pp. 69-86.

<sup>30</sup> Contrariamente a este criterio la JECA de Andalucía, en el Acuerdo de 5 de octubre de 1990, consideraba conveniente suprimir la mención que la Ley electoral autonómica realiza de la JEC, «situándola impropriadamente y en primer lugar», recortando con ello las posibilidades de actuación de la JECA.

Sin embargo, la Administración Electoral es una Administración integrada, esto es, cuyas partes componen un todo, por un conjunto de órganos en cuya cúspide se encuentra la JEC. Ver STC 154/1988. Con ello, queda claro que «*ni desde la perspectiva legal ni desde la interpretación jurisprudencial es prescindible la JEC, como órgano vértice y cierre del complejo orgánico que constituye la Administración Electoral en las elecciones para las Asambleas Legislativas de las CCAA*». J. CANO BUESO, «La organización de las elecciones en las Comunidades Autónomas», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 23, 1995, p. 472.

El Alto Tribunal concede que la existencia de una Administración Electoral integrada no excluye, para las elecciones autonómicas, que posibilidad de que el legislador autonómico regule aspectos específicos de las Juntas actuantes en dicho territorio, tanto por lo que se refiere a las JECA como a las JEP o JEZ. No compartimos esta última parte pues abre una puerta para que las JEP o JEZ sean reguladas de manera no homogénea, como ya se ha denunciado respecto a las JECA, pues que el Tribunal diga que su funcionamiento orgánico ha de ser «*básicamente el mismo*» y no pueden ostentar competencias distintas «*en aspectos relevantes*» no evita los peligros que se pueden vislumbrar.



so, de las JJECA<sup>31</sup>, cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la JEC.

Por consiguiente, la JEC es competente en los comicios autonómicos pese a la existencia de una JECA con competencias exclusivas en este tipo de comicios, pero subordinada a la JEC. Esta se ha manifestado en este sentido cuando ha tenido que dilucidar las relaciones competenciales existentes entre la JEC y las JJECA<sup>32</sup>.

### 3.2. Las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma

El aspecto más novedoso de la actual Administración electoral es la introducción de las Juntas de Comunidad Autónoma, que se recogen por primera vez en la LOREG (aunque sin que esta norma las regule). La constitución de las Comunidades Autónomas brindó la oportunidad de que se ampliaran los elementos integrantes de la Administración electoral instituyéndose una Junta cuyo ámbito de actuación quedaba circunscrito al territorio de la Comunidad Autónoma y a las elecciones autonómicas<sup>33</sup>. Las leyes electorales autonómicas lo que hacen es «completar» dicha Administración<sup>34</sup>.

Estas normas electorales autonómicas de aplicación exclusiva en las elecciones de las respectivas Asambleas legislativas autonómicas, han plasmado en su mayoría la posibilidad brindada por el art. 8.2 LOREG pero lo han hecho de modo distinto. El legislador autonómico al establecer la configuración de los órganos que integran la Administración electoral autonómica, se ha decantado por alternativas diferentes que van desde el establecimiento de una Administración electoral autonómica en la que se prevé la existencia de la JEC, la JECA, una o más JEP, las JJEZ y las Mesas Electorales, y así se menciona expresamente (Otra opción ha sido silenciar la existencia de la JEC, omisión que, como ya hemos explicado, carece de toda relevancia jurídica) hasta el diseño de una Administración Electoral autonómica en la que se elimina bien la JECA bien la JEP.

Así, las leyes electorales de Andalucía Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Baleares, Murcia, Madrid, La Rioja, Cantabria o Ex-

<sup>31</sup> En este aspecto se ha producido una modificación tras la nueva redacción del art. 19 LOREG, porque con anterioridad la JEC, sostenía que la misma era competente para conocer los recursos contra acuerdos de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma siempre que en la correspondiente ley electoral autonómica no exista previsión expresa en contrario. Tras la LO 8/1991 de 13 de marzo ya no sería viable. *Vid.* M.V. GARCÍA SORIANO, *Jueces y Magistrados...* op. cit. pp. 110 y ss.

<sup>32</sup> E. ARNALDO ALCUBILLA, «La interpretación de la normativa electoral» en *Revista de las Cortes Generales*, nº 41, 1984, p.182.

<sup>33</sup> M.J. CANDO SOMOANO, «La Junta Electoral de Comunidad Autónoma: una nueva figura de la Administración electoral», en F. Pau i Vall, *Parlamento y sistema electoral...*, op. cit. pp. 309-26.

<sup>34</sup> A título de ejemplo podemos ver el Preámbulo de la Ley electoral Valenciana en el que se dice textualmente «En este Preámbulo se establece, igualmente, que en la Ley electoral "se articula también la composición y régimen de funcionamiento de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana (...)"». *Se completa, pues, la Administración Electoral con la creación de la Junta Electoral de Comunidad Autónoma*».

tremadura mencionan la Junta Electoral Central entre los órganos que integran la Administración Electoral Autonómica<sup>35</sup>. La ley electoral de Galicia no cita la JEC<sup>36</sup>, y las leyes del Principado, del País Vasco y de la Comunidad Valenciana determinan que los órganos que integran la Administración electoral, además de las Mesas electorales, son la Junta Electoral de Comunidad Autónoma, las Juntas Electorales Provinciales (de Territorio Histórico en el País Vasco) y las Juntas Electorales de Zona, sin perjuicio de las competencias reservadas a la Junta Electoral Central<sup>37</sup>. Además de contener la mención referida, las leyes electorales de Cantabria, Baleares, Murcia, y La Rioja, atribuyen a la JECA el lugar de la JEP. En Cantabria se estatuye que si las elecciones autonómicas se celebran simultáneamente con otras convocadas por el Gobierno de la Nación, la JEP asumirá las competencias de la Administración electoral<sup>38</sup>.

### 3.2.a) Las diferentes configuraciones de la Administración electoral autonómica

Todas las leyes electorales autonómicas destinan un Título a la Administración electoral dedicado a regular, fundamentalmente, la JECA. Como hemos adelantado, existen notables divergencias, que vamos a analizar en función de si se trata de una Comunidad Autónoma configurada por una o por varias provincias. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales no suele considerarse necesario que se introduzca una JECA, si bien las soluciones han sido heterogéneas: por ejemplo, en el caso de las Comunidades de Cantabria, Murcia, La Rioja e Islas Baleares, sus respectivas leyes electorales prevén que la JEP sustituyan a las de Comunidad Autónoma<sup>39</sup>; sin embargo, en otras Comunidades ni siquiera encontramos referencia alguna a la existencia de una JECA. En las Comunidades de Navarra y de Madrid no se crea una Junta Electoral de Comunidad Autónoma, sino que las competencias que debería asumir ésta en las elecciones autonómicas son asumidas por la Junta

<sup>35</sup> Vid. Art. 7 de la Ley 1/1986, electoral de Andalucía, art. 6 de la Ley 2/1987, electoral de Aragón, art. 5.2 de la Ley 3/1987 de medidas urgentes en materia electoral de Canarias, art. 8 de la Ley 5/1986 de Castilla-La Mancha, art. 9 de la Ley 2/1987 electoral de Extremadura, art. 9.2 de la Ley 5/1987 electoral de Cantabria, art. 6 de la Ley 8/1986 electoral de las Islas Baleares, art. 7 de la Ley 3/1987 electoral de Castilla y León, art. 7.1 de la Ley 11/1986 electoral de la Comunidad de Madrid, art. 6 de la Ley 2/1987 electoral de la Región de Murcia, art. 7 de la Ley Foral 16/86 de elecciones al Parlamento de Navarra, art. 6.2 de la Ley 3/1991 de elecciones a la Diputación General de la Rioja.

<sup>36</sup> El art. 13.1 de la Ley 8/1985 sólo se refiere, en tanto elementos de la Administración electoral autonómica, a la Junta Electoral de Galicia, a las Juntas Provinciales, a las de Zona y a las Mesas electorales.

<sup>37</sup> Vid. art. 13.2 de la Ley 5/1990 de elecciones al Parlamento Vasco, art. 7 de la Ley 14/1986 de elecciones a la Junta General del principado y art. 15.2 de la ley 1/1987 electoral valenciana.

<sup>38</sup> Véase el análisis de E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRRIBARREN, *Código Electoral*, Madrid, 2003, p. 72.

<sup>39</sup> El art. 9.2 de la Ley 5/1987 de elecciones al Parlamento de Cantabria, el art. 6 de la Ley 2/1987 de la ley electoral de Murcia o el art. 6.2 de la Ley 3/1991 de elecciones a la Diputación General de la Rioja, ni siquiera mencionan a la JEP.

Electoral Provincial<sup>40</sup>. Por lo que a la regulación de estas Juntas en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales se refiere, se ha implantado, con las excepciones señaladas, una JECA de carácter permanente que se renueva por legislaturas<sup>41</sup>. Como se ha puesto de relieve, la ausencia de una JECA puede conllevar algunos problemas y disfuncionalidades, originados, fundamentalmente por el carácter no permanente de las JEP, si bien la propia LOREG ha resuelto, en parte, los inconvenientes derivados de dicha carencia<sup>42</sup>.

La LOREG nada dice respecto del carácter temporal o permanente de las JJECA, por lo que, ante la inexistencia de una prohibición expresa del carácter permanente de estas Juntas y la ausencia de previsiones sobre su constitución y el término de su mandato se ha interpretado que éstas han de tener carácter permanente<sup>43</sup>. También es cierto que en algunos casos ni siquiera existe la referencia al carácter permanente de la Junta Electoral de Comunidad Autónoma en la normativa autonómica, como es el caso de la Ley 14/1986 de 26 de diciembre sobre Régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, art. 8, pero de su redacción se desprende que las Juntas Electorales de Zona se constituirán cada vez que se convoquen elecciones y actuará como Junta Electoral del Principado la Junta Electoral de la Provincia de Asturias que, sin alteración de su composición, será de carácter permanente. En el caso de la Ley 11/1986 de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, el art. 7, dedicado a la Administración Electoral, aunque establece la existencia de una Junta Electoral de la Comunidad de Madrid, sus funciones se acumularán a las de la Junta Electoral Provincial de Madrid, por lo que en cuanto al cumplimiento de las funciones correspondientes a la primera tendrá carácter de permanente. La Ley Foral 16/1986 de 17 de noviembre, reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra, art. 7, hace referencia a la existencia de una Junta Electoral de Navarra no obstante, nada dice expresamente de su carácter permanente. Por último, en el caso de Cataluña, en la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto, no se encuentra referencia alguna a la Junta Elec-

<sup>40</sup> Es el caso de la Administración electoral autonómica de la Comunidad de Madrid: art. 7.2 de la Ley 11/1986.

<sup>41</sup> Hemos podido constatar que existe una regulación diversa al respecto, aunque en la mayoría de los casos, las Leyes Electorales hacían referencia explícita al carácter permanente de la Junta Electoral de Comunidad Autónoma, como en el caso de la Ley 1/1986 de 2 de enero Electoral de Andalucía art. 8.1, la Ley 2/1987 de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, art. 7.1; la Ley 8/1986 de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, art. 7.1; la Ley 3/1987 de 3 de abril de Medidas urgentes en materia electoral de la Comunidad Autónoma de Canarias, art. 6.1; la Ley 5/1987 de 27 de marzo de Elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria, art. 10.1; la Ley 3/1987 de 30 de marzo Electoral de Castilla y León, art. 8.1; la Ley 5/1986 de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha art. 9.1, la Ley 2/1987 de 16 de marzo de Elecciones a la Asamblea de Extremadura, art. 10.1, Ley 8/1985 de 13 de agosto de Elecciones al Parlamento de Galicia, art. 14.1; la Ley 2/1987 de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, art. 7.1; la Ley 5/1990 de 15 de junio Electoral del País Vasco, art. 18; la Ley 3/1991 de 21 de marzo de Elecciones a la Diputación General de la Rioja, art. 7.1, y la Ley 1/1987 de 31 de marzo, Electoral Valenciana, art. 16.1.

<sup>42</sup> Vid. P. MARTÍNEZ RUANO, *El control...*, *op. cit.* pp. 168-9, en referencia al art. 19.1.j de la LOREG.

<sup>43</sup> Vid. E. ARNALDO ALCUBILLA, «Las Juntas Electorales...», *op. cit.* p. 372, M.J. CANDO SOMOANO, «La Junta Electoral...», *op. cit.* p. 319.

toral de Comunidad Autónoma, únicamente se hace referencia a la existencia y funciones de las Juntas Electorales Provinciales.

### 3.2.b) La composición de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma

Las JJECA son órganos colegiados que adoptan sus decisiones por mayoría simple. El *quorum* de constitución no viene establecido en la LOREG, por lo que hará que acudir a lo dispuesto en cada una de las leyes electorales autonómicas. Sus miembros se nombran, por Decreto, dentro de los 90 días siguientes a la constitución de la Asamblea Legislativa autonómica y continúan en el cargo hasta que tomen posesión los nuevos miembros de la JECA. La composición de estas Juntas no es uniforme, aunque siempre tendrán una configuración mixta y judicializada, merced a que la mayoría de vocales son de origen judicial –Magistrados del Tribunal Superior de Justicia–. A ellos se suman los vocales no judiciales, –Catedráticos o Titulares de Derecho–, y en algunas también de Ciencias Políticas y Sociología<sup>44</sup>. El Presidente y el Vicepresidente, cuando lo haya, siempre será de origen judicial<sup>45</sup>.

No obstante el número de vocales y el porcentaje de las distintas procedencias no sea el mismo en todas Juntas, la *ratio* predominante suele ser, en las que cuentan con siete miembros, cuatro vocales judiciales y tres no judiciales o bien, en las que las vocalías son sólo cinco, tres judiciales y dos no judiciales. Además, sin ser miembros de la JECA, participará en sus deliberaciones el Secretario de la Junta, cargo que recae, por lo general, en el Letrado Mayor de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, el cual tendrá voz, pero no voto; también podrá estar presente en las reuniones, cuando así se solicite por parte de la JECA, un representante de la Oficina del Censo Electoral en la Comunidad Autónoma, con voz pero sin voto.

A grandes trazos puede apreciarse que, pese al predominio de los vocales de origen judicial su porcentaje queda muy por debajo del existente en el resto de Juntas Electorales<sup>46</sup>. Esta presencia mayoritaria de Magistrados, que se ha inter-

---

<sup>44</sup> Con la ampliación a los profesores de Ciencias Políticas y Sociología, algunas las leyes electorales autonómicas, éstas siguen el ejemplo de la modificación de la LOREG por la LO 8/1991 de 13 de marzo.

<sup>45</sup> El Presidente puede ser el propio Presidente del Tribunal Superior de Justicia o uno de los vocales Magistrados.

<sup>46</sup> Como puede verse en M.V. GARCÍA SORIANO, *Jueces y Magistrados...*, *op. cit.* pp. 115-6, las leyes electorales de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Extremadura, se prevé que la Junta Electoral de Comunidad Autónoma esté compuesta por: a) Cuatro vocales Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, designados por insaculación celebrada por su Sala de Gobierno, de entre los que se elige al Presidente y Vicepresidente, b) Tres vocales catedráticos o profesores titulares de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología en activo (sólo en las leyes electorales de Castilla-León y de Extremadura se exige que han de ser profesores de sus respectivas Comunidades Autónomas), designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Parlamento. En el caso de las Leyes Electorales de Castilla-La Mancha y Canarias pueden ser docentes y/o juristas de reconocido prestigio, y en el caso de Aragón no se exige que sean docentes, sino tres juristas de reconocido prestigio.

Las leyes electorales de las Comunidades Murciana y Valenciana establecen que la Junta Electoral de Comunidad Autónoma estará compuesta por: a) El Presidente del Tribunal Superior de Justicia que será,

pretado siempre como una clara muestra de la búsqueda de la independencia a través del origen profesional de sus miembros, incrementada por la utilización del principio aleatorio utilizado para su designación, se ha reforzado en alguna ley electoral autonómica mediante la previsión de mecanismos para mantener la estricta separación entre los integrantes de la Administración Electoral y aquellos que ejercerán la función jurisdiccional en relación al proceso electoral.

### 3.2.c) Las competencias de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma

En algunos casos se ha producido una confusión entre las competencias de la JEC y las atribuciones conferidas por las respectivas leyes autonómicas a las JJECA, lo que se une a que en algunas normas autonómicas no se menciona a la JEC entre los componentes de la Administración Electoral, atribuyendo sus funciones a la JECA. Sin embargo, reiteramos una vez más que las competencias de la JEC constituyen la normativa básica y, por tanto, esta Junta conserva plenitud de funciones en cada una de las elecciones autonómicas, sin perjuicio de la existencia de una JECA.

---

a su vez, el Presidente de la Junta. El Vicepresidente será elegido, por todos los vocales, de entre los de origen judicial; esto es tres vocales elegidos por sorteo de entre los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, celebrado por su Sala de Gobierno. b) Tres vocales catedráticos o profesores de Derecho en activo, de las Universidades del ámbito territorial de la Comunidad, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en la Asamblea autonómica.

La ley electoral del País Vasco establece que la Junta Electoral de Comunidad Autónoma estará compuesta por: a) Presidente del Tribunal de Justicia del Tribunal Superior de Justicia, que será a su vez el Presidente de la Junta Electoral. Cinco vocales Magistrados del Tribunal Superior de Justicia designados por sorteo por la Sala de Gobierno de dicho Tribunal. El más antiguo y en caso de empate el de más edad, ostentará la Vicepresidencia. b) Cinco vocales catedráticos, profesores de Derecho o juristas de reconocido prestigio residentes en la Comunidad Autónoma, designados por el Parlamento Vasco a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Parlamento autonómico.

La ley electoral al Parlamento de Galicia prevé que la Junta Electoral de Galicia estará compuesta por: a) Presidente, que será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Vicepresidente, elegido por los vocales, entre los de origen judicial, esto es, cuatro Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad. b) Cuatro vocales, profesores de Derecho o Ciencias Políticas en activo de la Facultad de Derecho o de Ciencias Políticas de la Universidad de Galicia, designados a propuesta conjunta de las entidades políticas con representación en el Parlamento Autonómico.

La Ley electoral de la Rioja establece una composición similar pero reduciendo a dos los vocales de origen judicial y a dos de origen político. Estos últimos serán designados entre catedráticos, profesores titulares de Derecho o juristas de reconocido prestigio residentes en la Comunidad Autónoma.

La ley electoral de la Comunidad de Asturias, al establecer que actuará como Junta Electoral de Comunidad Autónoma la Junta Electoral Provincial, cuya composición, con arreglo a las disposiciones de la LOREG en su art. 10.1, será: a) Tres vocales Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, designados mediante insaculación por su Sala de Gobierno, quienes elegirán entre ellos al Presidente de la Junta. b) Dos vocales nombrados por la Junta Electoral Central entre catedráticos y Profesores titulares de Derecho o ciencias Políticas y Sociología, a propuesta de los representantes de los partidos concurrentes antes del comienzo de la campaña electoral. Si no se proponen, la Junta Electoral Central procederá a su nombramiento.

Finalmente, la Ley Electoral de las Islas Baleares prevé la siguiente composición de la Junta Electoral de Comunidad Autónoma: a) Tres vocales Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad, designados por insaculación celebrada por su Sala de Gobierno en Pleno. Entre ellos se elige al Presidente y Vicepresidente. b) Dos vocales catedráticos o profesores de Derecho en activo o juristas de reconocido prestigio residentes en la Comunidad.

La normativa electoral autonómica, a la hora de abordar las competencias de las JJECA, por un lado recogen aquellas estatuidas por la propia LOREG, por ejemplo:

- a) Resolver las consultas que les eleven las Juntas Electorales Provinciales o a las Juntas Electorales de Zona si no hay Juntas Provinciales<sup>47</sup> y dictar instrucciones a las mismas en materia de su competencia.
- b) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la ley que regule las elecciones autonómicas.
- c) Ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales.
- d) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral, siempre que no sean constitutivas de delitos y no estén reservadas a los Tribunales o a la Junta Electoral Central, e imponer multas hasta la cuantía establecida.
- e) En el caso de que se celebren solamente elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma las funciones atribuidas por la LOREG a la JEC en relación con la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral se ejercerán, en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad, y en los términos previstos por la LOREG por la JECA.
- d) Por último, la LOREG permite que la JECA ostente, respecto de los medios de comunicación dependientes de la Comunidad Autónoma o de los municipios de su ámbito, las competencias que atribuye a la JEC, en el art. 65, incluida la dirección de una Comisión de Radio Televisión, cuando así lo prevea la normativa electoral autonómica<sup>48</sup>.

Por otro lado, hemos de tener en cuenta que las competencias que finalmente han asumido las JJECA no se han limitado a aquellas que les habían sido atribuidas por el legislador orgánico, sino que, teniendo en cuenta dicho marco normativo, algunas leyes electorales autonómicas han ido sumando otras:

- a) La Ley electoral de Canarias añade a las anteriores la de unificar criterios interpretativos de las Juntas Electorales provinciales en aplicación de la normativa electoral en elecciones al Parlamento de Canarias, de acuerdo con los fijados por la Junta Electoral Central, y la de expedir credenciales a los Diputados regionales<sup>49</sup>.
- b) La Ley electoral de Cantabria prevé que esta Junta proclame a los diputados electos y que, en las elecciones a la Asamblea regional, realicen las funciones que a las Juntas Electorales Provinciales se atribuyen en la LOREG, especialmente las referidas en el art. 75<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Es el caso de las Islas Baleares, art. 10.a) de la Ley electoral o de la Rioja, art. 14.c de la ley electoral.

<sup>48</sup> Si la JECA no está constituida las competencias previstas para la misma serán ejercidas por la JEP cuya capital ostente la de la Comunidad. Art. 65.6 LOREG.

<sup>49</sup> Art. 11.e) y f).

<sup>50</sup> Art. 16.e).

- c) La Ley electoral de Castilla-León, además de las competencias previamente referidas establece que la JECA, deberá: a) cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales en cualquier materia electoral, b) revocar de oficio, en cualquier tiempo, o a instancia de parte interesada, dentro de los plazos previstos en el art. 21 LOREG, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por esta Junta, c) unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales en la aplicación de la normativa electoral, d) aprobar, a propuesta de la Administración de la Comunidad Autónoma, los modelos de actas de constitución de Mesas Electorales, de escrutinio, de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos, y e) expedir las credenciales a los Procuradores en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, una vez finalizado el mandato de las Juntas Electorales Provinciales<sup>51</sup>.
- d) La Ley electoral de Castilla-La Mancha, además de todas las competencias básicas, la JECA puede a) cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales en materia de elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha, b) revocar de oficio, en cualquier tiempo, o a instancia de parte interesada, en los plazos previstos en el art. 21 LOREG, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por esta Junta, c) unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales en la aplicación de la normativa electoral de Castilla-La Mancha, d) expedir las credenciales a los Diputados, en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, una vez finalizado el mandato de las Juntas Electorales Provinciales<sup>52</sup>. El art. 15 de la Ley electoral de Extremadura añade las de expedir credenciales a los Diputados de la Asamblea Autónoma que hayan de cubrir las vacantes producidas en los casos previstos en la ley, una vez haya finalizado el mandato de las Juntas Electorales Provinciales y unificar los criterios interpretativos de dicha Ley electoral efectuados por las Juntas Electorales Provinciales y la de uniformizar criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales<sup>53</sup>.
- e) Por su parte, la Ley electoral del País Vasco, hace referencia a que a la JECA le corresponde garantizar el ejercicio de las libertades públicas durante el proceso electoral así como garantizar el derecho al uso gratuito de espacios en los medios de comunicación pública dependientes de las instituciones de la Comunidad Autónoma y su distribución

---

<sup>51</sup> Art. 14. El art. 15 permite que los partidos políticos, asociaciones, coaliciones o federaciones y organizaciones de electores, podrán consultar a esta Junta cuando se trate de cuestiones de carácter general que puedan afectar a más de una JEP.

<sup>52</sup> Art. 13.

<sup>53</sup> Art. 15.f).



durante el proceso electoral. Asimismo, expedir las credenciales a los parlamentarios vascos en caso de vacante por incapacidad, renuncia o fallecimiento, una vez transcurridos cien días de la celebración de las elecciones<sup>54</sup>.

- f) La Ley electoral de la Rioja dispone que la JECA deberá a) cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales de Zona en cualquier materia electoral, b) revocar de oficio, en cualquier tiempo o a instancia de parte interesada, dentro de los plazos previstos, las decisiones de las Juntas Electorales de Zona cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral de Comunidad o, en su caso de la Junta Electoral Central, c) unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales de Zona en la aplicación de la normativa electoral d) así como aprobar, a propuesta de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja, los modelos de actas de constitución de las Mesas Electorales, de escrutinio, de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos<sup>55</sup>.
- g) La ley electoral al Parlamento de Galicia atribuye a la JECA la competencia de: a) revocar de oficio, en cualquier momento, o a instancia de parte interesada, dentro de los plazos previstos en el art. 21 de la LOREG, las decisiones de la JEP cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la JECA, b) Aprobar los modelos de actas de constitución de las Mesas, las actas de escrutinio, de sesión, de escrutinio general, c) Expedir las credenciales a los Diputados en los supuestos de vacante por fallecimiento, incapacidad y renuncia, una vez terminado el mandato de las JJEP, d) Aplicar y garantizar el derecho al uso gratuito de espacios en los medios de comunicación de propiedad pública y, en general, garantizar el ejercicio de las libertades públicas durante el proceso electoral.
- h) La Ley electoral Valenciana, en su art. 20 se refiere, además de las anteriores competencias, a) determinar y declarar en las elecciones a Cortes Valencianas qué candidaturas han obtenido un número de votos superior al 5% de los emitidos en la Comunidad Valenciana, como requisito imprescindible para la proclamación de candidatos electos por las respectivas Juntas Electorales Provinciales, las cuales, a estos efectos, deberán comunicar a la Junta Electoral de Comunidad Valenciana el resultado del escrutinio inmediatamente después de haberlo realizado b) aplicar y garantizar el derecho de uso gratuito de espacios en los medios de comunicación de propiedad pública, en los supuestos previstos en la ley y, en general, garantizar el ejercicio de las libertades públicas durante el proceso electoral, c) por último, deberá

---

<sup>54</sup> Art. 29. Por su parte, el art. 34 prevé que los partidos, federaciones..., puedan elevar consultas a la JECA cuando se trate de cuestiones de carácter general que afecten a más de una circunscripción electoral.

<sup>55</sup> Art. 14.

proceder a publicar en el *DOGV* sus resoluciones o el contenido de las consultas evacuadas<sup>56</sup>.

En esta enumeración de facultades atribuidas por el legislador autonómico a las distintas JJECA, vemos que tienen competencia para cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas electorales inferiores, pero ello ha de conjugarse con que la LOREG, art. 19.1.c) estatuye la competencia de la JEC para cursar instrucciones de obligado cumplimiento tanto a las JJECA como a las JJEP, claro ejemplo de la posición de supremacía que ocupa la JEC, también en las elecciones autonómicas. Otro tanto ocurre con su posición de intérprete supremo de la normativa electoral, art. 19.1.d), al ser el órgano encargado de resolver, con carácter vinculante, las consultas que le sean elevadas por las JJECA y por la JJEP y con la competencia de la JEC para unificar los criterios interpretativos de las JJECA y de las JJEP, en aplicación de la normativa electoral, art. 19.1.f). Dicha supremacía no aparece recogida de manera explícita en todas las leyes electorales autonómicas pero, como hemos visto, tampoco resulta necesario<sup>57</sup>.

No obstante la descripción que acabamos de realizar, en ciertas leyes autonómicas no se dice nada al respecto de las competencias que las JJECA<sup>58</sup>, por lo que no queda más remedio que concluir como habíamos comenzado la exposición, denunciando la falta de criterios uniformes en el cometido de estas Juntas, que en lugar de favorecer la consecución de la finalidad de la Administración Electoral, en ocasiones, pueden llegar a entorpecerla. Porque como se ha señalado, «*el peculiar sistema normativo electoral del que se han dotado, asimétricamente, las Comunidades Autónomas, no aporta beneficio evidente alguno, ni de índole técnico-jurídica ni en orden a una mejor garantía de los derechos de los ciudadanos*»<sup>59</sup>.

También, antes de pasar al epígrafe siguiente, nos gustaría poner de relieve que estas Juntas carecen de personal propio siendo otros órganos los que han de poner a su disposición los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones<sup>60</sup>.

### 3.3. Las Juntas Electorales Provinciales

Dentro de la Administración Electoral autonómica se incluyen tanto las Juntas Electorales Provinciales como las de Zona y en supuesto de que no sólo se convoquen elecciones autonómicas sino que se celebren simultánea-

---

<sup>56</sup> En todas las JJECA, cuando su Presidente lo considere oportuno, las resoluciones adoptadas y las consultas evacuadas serán publicadas en el Boletín Oficial correspondiente.

<sup>57</sup> Ver art. 1 LOREG.

<sup>58</sup> Es el caso de las leyes electorales del Principado de Asturias, de Madrid, o de Navarra.

<sup>59</sup> J.C. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *Derecho electoral...* *op. cit.* p. 80.

<sup>60</sup> Por ejemplo, son las Asambleas legislativas de las distintas Comunidades o el Consejo de Gobierno en el caso del Principado de Asturias, las que suministran a la Junta medios personales y materiales.

mente varias elecciones estas Juntas serán competentes para todas ellas. Esta situación, junto a las atribuciones que les confiere la Ley electoral, se ha considerado que convierten tanto a las Juntas Electorales Provinciales (JEP) como a las de Zona, en el nivel de la Administración más próximo.

La regulación de las JJEP corresponde al legislador orgánico, y mientras que en una convocatoria electoral las JECA son sólo competentes en relación con el proceso electoral autonómico, las JJEP lo son tanto en relación con el proceso autonómico como con los demás procesos y actuará con dependencia inmediata de la JECA en cuanto a las elecciones autonómicas y de la JEC en cuanto a los demás procesos<sup>61</sup>. Estas Juntas tienen asignada la tarea de desempeñar en su ámbito territorial algunas de las funciones atribuidas a la JEC<sup>62</sup>.

### 3.3.a) La composición de las Juntas Electorales Provinciales

La composición de estas Juntas es idéntica para todas, integrándose mayoritariamente por vocales de origen judicial puesto que de sus cinco miembros, tres son Magistrados de la Audiencia Provincial correspondiente, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial<sup>63</sup>. La presencia de los vocales judiciales adquiere una mayor relevancia en estas Juntas que en las demás, llegándose a lo que se ha calificado de «*hegemonía judicial*»<sup>64</sup>. Los dos vocales restantes serán nombrados por la JEC entre Catedráticos y Profesores titulares de Derecho, Ciencias Políticas o Sociología<sup>65</sup>, o juristas de reconocido prestigio<sup>66</sup>. Al Presidente lo eligen los vocales de origen judicial de entre ellos<sup>67</sup>, como no podía ser de otro modo al darse la circuns-

<sup>61</sup> AJEC de 25 de febrero de 1991.

<sup>62</sup> Funciones previstas en el art. 19.1.h), j) y K) de la LOREG.

<sup>63</sup> Art. 10 LOREG. Cuando no hubiere en la Audiencia el número de Magistrados suficiente, se designará a titulares de órganos jurisdiccionales unipersonales de la capital de la Provincia.

<sup>64</sup> A. RALLO LOMBARTE, *Garantías electorales...*, *op. cit.* p. 293-297, pone de relieve que el protagonismo asumido por los vocales judiciales atendiendo a las actuaciones concretas que la Ley les atribuye en algunas de sus previsiones: la elección sólo por ellos del Presidente, art. 10.2, la asunción del peso de la actuación durante gran periodo del proceso electoral, 10.1.b), la asignación de medios personales y materiales a las Juntas corresponde, aunque subsidiariamente, a las Audiencias Provinciales, art. 13.2.

Asimismo, considera que todo ello es consecuencia de un recelo injustificable hacia los miembros no judiciales. Compartimos plenamente dicha consideración pues nada presupone que su actuación no sea tan escrupulosa como la de los vocales judiciales en aquellos momentos como la proclamación de candidatos, especialmente conflictivo y con unos plazos muy breves para resolver lo que haría recomendable que todos los vocales pudiesen intervenir.

<sup>65</sup> La designación de estos tendrá lugar una vez proclamadas las candidaturas, para lo cual, los representantes de las candidaturas presentadas en el distrito propondrán, conjuntamente, a las personas que hayan de representar dichos cargos. En caso de que la propuesta no se realice antes del inicio de la campaña electoral, la Junta Electoral Central, procederá a su nombramiento.

<sup>66</sup> No existe ninguna preferencia entre los diferentes grupos de origen de los dos vocales no judiciales, –ni siquiera dentro de los de origen universitario entre catedráticos y titulares– por lo que la nominación puede recaer en cualquiera de ellos.

<sup>67</sup> La LOREG dispone que estará exclusivamente dedicado a las funciones propias de sus respectivas Juntas desde la convocatoria de un proceso electoral hasta la proclamación de electos, y en su caso, hasta la

tancia de que en el momento de la constitución de la Junta todavía no se han designado los dos vocales no judiciales<sup>68</sup>. El Secretario de esta Junta es el de la Audiencia y, en caso de que hubiere varios, el más antiguo en la categoría<sup>69</sup>. Por último, el Delegado Provincial de la Oficina del Censo Electoral participa, con voz pero sin voto, en las sesiones de la Junta.

Estas Juntas no son órganos permanentes sino que se constituyen, inicialmente con los vocales de origen judicial, el tercer día siguiente a la convocatoria de elecciones<sup>70</sup>. Se tarda algún tiempo en saberse quienes serán los dos restantes porque la experiencia demuestra que sobrevienen numerosos problemas a la hora de proceder a su designación por parte de los representantes de las candidaturas proclamadas en la circunscripción. Una vez constituida la JEP no cabe alterar su composición en tanto no pierda alguno de sus miembros la condición en cuya virtud pasó a formar parte de ésta<sup>71</sup>. La inter-

---

ejecución de las sentencias de los procedimientos contenciosos, incluido en el recurso de amparo previsto en el art. 114.2 de la ley, a los que haya dado lugar el proceso electoral en sus correspondientes circunscripciones. Sin embargo, esa exclusividad es entendida por la Junta Electoral Central como relativa, puesto que, más bien, la considera como dedicación preferente a la tarea de la misma. En este último caso, el mandato, cuyo plazo alcanza a los cien días posteriores al día de las elecciones según el art. 15.2 LOREG, se verá prorrogado para lo que el Consejo General del Poder Judicial deberá proveer las medidas oportunas según se prevé en el art. 10.3 LOREG.

<sup>68</sup> Art. 10.2, en relación con el art. 10.1.b) LOREG.

<sup>69</sup> En este sentido los AAJEC de 28 de abril y 23 de mayo de 1989, 12 de marzo y 12 de mayo de 1993, 29 de abril de 1994, 6 de febrero y 7 de abril de 1995. De otro lado, quedarán excluidos los Secretarios de las Secciones de la Audiencia Provincial cuya sede esté fuera de la capital de la Provincia, puesto que si la Ley exige que los órganos jurisdiccionales unipersonales a los que se refiere el art. 10.1 LOREG estén en la capital, tal exigencia debe considerarse extendida a los Secretarios, especialmente, si se tiene en cuenta que las Juntas celebran sus sesiones, en defecto de locales propios, donde ejerzan sus cargos los respectivos Secretarios. En este sentido L.M. CAZORLA PRIETO, «Comentario...» *Op. cit.* p. 133.

Podrían darse algunas eventualidades, respecto a las que ya se ha pronunciado la JEC en los AAJEC de 8 de mayo de 1989, de 26 de abril de 1993, como por ejemplo que la Secretaría de la Audiencia Provincial estuviese vacante, caso en el que se procedería a la sustitución conforme lo previsto en el art. 483 de la LOPJ. En caso de que el Secretario Judicial se jubilase durante el mandato de la JEP, no cesaría en el desempeño de su función en la misma, como puede verse en el AJEC de 8 de mayo de 1989. Por el contrario, dejaría de desempeñar tales funciones en el caso de que fuese trasladado o si se le suspendiese como Secretario de la Audiencia por resolución del Ministerio de Justicia por causa de procesamiento como se acordó en el AJEC de 11 de mayo de 1987.

<sup>70</sup> Art. 14.1 LOREG. Los tres Magistrados constituirán la Junta tres días después de la convocatoria de elecciones. No se fija el momento de su designación, aunque suponemos que será durante los tres días que median entre la convocatoria y la constitución. Los dos vocales no judiciales tardarán en designarse. En el caso más favorable, si lo hacen los representantes una vez proclamadas las candidaturas, de 25 a 30 días más, en virtud de lo dispuesto en el art. 47 LOREG y en el caso de que lo tuviese que hacer la Junta Electoral Central, hasta 35 días más, según lo dispuesto en el art. 51.1 LOREG, respecto al momento de iniciarse la campaña.

A pesar de su no permanencia, a partir del momento de la disolución de la JEP y hasta la nueva constitución corresponderá al Secretario de la Audiencia Provincial que hubiera ostentado la Secretaría de la Junta en el último proceso electoral el ejercicio de las funciones que la JEC les asigne, en particular la custodia de documentos. (AJEC de 21 de noviembre de 1988).

<sup>71</sup> AJEC de 13 de septiembre de 1989 entre otros. No se alterará una vez designados los vocales de origen judicial si uno de ellos pasa a forma parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sin perjuicio de que en su caso, pudiese estar afectado por causa de abstención en los recursos contencioso-electorales. Ver AJEC de 28 de abril de 1986. Tampoco en el caso de que se nombre vocal no judicial a un «jurista de reconocido prestigio» y durante el tiempo en que la JEP esté constituida, sea designado Magistrado para proveer las plazas reservadas a Abogados y juristas de reconocida competencia. Acuerdo de 24 de abril de 1991 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial relativo a la reglamentación de las solicitudes de provisión de plazas y cargos judiciales de nombramiento discrecional, modificado por Acuerdo del Pleno de 29

vención de los miembros del Poder Judicial está diseñada de tal modo que se llega hasta el extremo de que para muchas de las funciones que encomendadas a la JEP y que indefectiblemente deben realizarse previamente al nombramiento de los vocales no judiciales, la Ley prevé que, con todas las consecuencias que ello lleva aparejado, se lleven a cabo únicamente por los vocales designados desde el primer momento para constituir la Junta<sup>72</sup>.

### 3.3.b) Las competencias de las Juntas Electorales Provinciales

En las elecciones autonómicas, estas Juntas, atendiendo siempre el criterio de las Juntas superiores, pueden cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales de Zona (JEZ)<sup>73</sup> en cualquier materia electoral, resolver de forma vinculante las consultas que le eleven las JJEZ, revocar de oficio en cualquier tiempo, o a instancia de parte interesada dentro de los plazos previstos en la Ley, las decisiones de las JJEZ cuando se opongan a la interpretación realizada por la JEP, además de unificar los criterios interpretativos de las JJEZ en cualquier materia electoral<sup>74</sup>. Recordemos que las JJEZ, en la fase del proceso electoral relativa a la designación de los representantes de las candidaturas y sus suplentes, así como de los administradores electorales provinciales ante la Administración Electoral, desempeñan un importante papel dirigido a garantizar el derecho de concurrir en condiciones de igualdad. Con este objeto aprobarán y verificarán el modelo oficial de las papeletas y sobres electorales<sup>75</sup>.

La JEP es competente para la presentación y proclamación de candidaturas, así como para la realización de todas las operaciones de escrutinio de los resultados. No puede anular ningún acta ni voto, tan sólo debe verificar, sin discusión alguna, el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes Mesas, pudiendo subsanar los errores materiales o de hecho y los aritméticos<sup>76</sup>. Concluido el escrutinio, la JEP extenderá por triplicado un acta de escrutinio de la circunscripción correspondiente que contendrá mención expresa del número de los electores que correspondan a cada Mesa según las

---

de enero de 1992. No obstante, tal eventualidad no afectará a su ubicación en el grupo de vocales no judiciales según el AJEC de 16 de febrero de 1995.

<sup>72</sup> A partir del momento de su disolución y hasta el momento de la nueva convocatoria y consiguiente constitución de la JEP corresponde a quien hubiera ostentado la Secretaría de esta Junta en el último proceso electoral el ejercicio de las funciones que la JEC le asigne, en particular la custodia de documentos. Ver AJEC de 21 de noviembre de 1988.

<sup>73</sup> En los casos de Comunidades uniprovinciales en que no existe una JEP, estas competencias se asumen por la JECA.

<sup>74</sup> Art. 19.3 LOREG.

<sup>75</sup> Sin embargo, existen excepciones. Es el caso de la Ley 8/1985 de elecciones al Parlamento de Galicia, cuyo art. 20 establece que el representante general de los partidos, federaciones,...etc., se designará por escrito ante la JECA y cada representante general designará, ante esta misma Junta, los representantes de las candidaturas. Posteriormente, la JECA comunicará a las JJEZ los nombres de los representantes de candidaturas correspondientes a su circunscripción.

<sup>76</sup> Art. 106.1 LOREG.

listas del censo electoral y las certificaciones censales presentadas, de los votantes, de los votos obtenidos por cada candidatura, de los votos en blanco y de los votos nulos. Finalizada la sesión se extenderá también un acta de la misma en que se harán constar todas las incidencias acaecidas durante el escrutinio, y se firmará por el Presidente, los Vocales y el Secretario de la Junta así como por los representantes y apoderados generales de las candidaturas, debidamente acreditados<sup>77</sup>. Procederán dentro del día siguiente a la proclamación de electos<sup>78</sup>.

### 3.3.c) Relaciones entre las Juntas Electorales Provinciales y las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma

En las Comunidades Autónomas en las que se ha suprimido una de las Juntas electorales encontramos situaciones poco homogéneas: Aquellas en las que las JEP asumen las competencias de la JECA, como la del Principado de Asturias<sup>79</sup>, o las que, como en la ley electoral Balear<sup>80</sup> se prevé la existencia de una JECA que asume las funciones de la JEP, o en la Comunidad de Madrid<sup>81</sup> donde se establece que la JEP de Madrid acumula las funciones correspondientes a la JEP y a la JECA.

En estos supuestos el carácter temporal de la JEP frente al carácter permanente de la JECA podría generar diferencias entre las Comunidades Autónomas. Dado el carácter temporal de la JEP esta debería disolverse pasados cien días desde la celebración de los comicios sin que la Administración electoral autonómica contase con un órgano permanente. Ello no presenta problemas si la JECA asume las funciones de la JEP pero en el caso de que sea la JEP la única existente, y si la ley nada dice, como es el caso de la ley electoral de Madrid, habría que atenerse a lo previsto en el art. 10 LOREG respecto de la temporalidad de este órgano.

### 3.4. *Las Juntas Electorales de Zona*

Con estas Juntas, que se ubican en las localidades que fueron cabeza de los Partidos Judiciales en las elecciones de 1979, (con la excepción de Ceuta y Me-

---

<sup>77</sup> Art. 108.1 LOREG.

<sup>78</sup> A tal efecto se computarán los votos válidos obtenidos por cada candidatura más los votos en blanco según el art. 108.4 LOREG. El acta se extenderá por triplicado, la Junta archivará uno de los ejemplares, remitirá el segundo a la Cámara o Corporación de la que vayan a formar parte los electos y el tercero a la Junta Electoral Central para que en el periodo de cuarenta días, proceda a la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de los resultados.

<sup>79</sup> Art. 8, en el que se prevé la existencia de una JEP que actuará como JE del Principado, con la composición prevista en la LOREG.

<sup>80</sup> Art. 6.

<sup>81</sup> Art. 7.2.

lilla en donde acumulan las funciones correspondientes a las Juntas Electorales Provinciales), llegamos al cuarto nivel de la Administración electoral autonómica. Al igual que sucede con las JJEP, la regulación de las JJEZ, que integran la administración electoral autonómica, resulta indisponible para el legislador autonómico por lo que en las leyes electorales a los Parlamentos autonómicos, bien se guardará silencio al respecto (lo más habitual), bien, como en el caso de la Ley 2/1987 de la Región de Murcia<sup>82</sup>, se hará una remisión expresa a las previsiones contenidas en la LOREG, bien, reproducirán en el texto de la ley lo previsto en la LOREG, como la Ley 5/1990 de elecciones al Parlamento Vasco<sup>83</sup>.

### 3.4.a) La composición de las Juntas Electorales de Zona

Según está establecido en la LOREG, estas Juntas cuentan con cinco vocales: los tres de origen judicial son Jueces de Primera Instancia e Instrucción del partido judicial elegidos mediante insaculación por la Sala de Gobierno del respectivo Tribunal Superior de Justicia<sup>84</sup>, aunque en el supuesto de que no hubiere el suficiente número de Jueces, se incluirían en el sorteo los Jueces de Paz del Partido Judicial<sup>85</sup>. Los dos vocales restantes se designan, por la Junta Electoral Provincial, entre Licenciados en Derecho o en Ciencias Políticas o Sociología, residentes en el partido judicial<sup>86</sup>. La designación de estos últimos tendrá lugar una vez proclamadas las candidaturas. Cuando la propuesta no tenga lugar antes del comienzo de la campaña electoral, la Junta Electoral Provincial procede a su nombramiento<sup>87</sup>.

Las Juntas Electorales de Zona se constituyen, inicialmente, con los vocales judiciales el tercer día siguiente a la convocatoria de elecciones<sup>88</sup> y se elige al Presidente por los vocales de origen judicial, de entre ellos. El Secretario de la Junta Electoral de Zona será el Secretario del Juzgado de Primera Instancia correspondiente o, en el caso de que hubiese varios, el del Juzgado Decano<sup>89</sup>.

<sup>82</sup> Art. 12: «Las Juntas de Zona y las Mesas electorales se regirán, en cuanto a su composición y funcionamiento, por las normas que establece la LOREG».

<sup>83</sup> Art. 22.

<sup>84</sup> La referencia que se contiene en el art. 11.1.a) LOREG a los Jueces de Instrucción ha de entenderse comprensiva tanto de los mismos como de los Jueces de lo penal. En consecuencia, el citado precepto comprende a los Jueces de Primera Instancia de Instrucción y de lo penal, y no incluye a los de lo social, de menores o de vigilancia penitenciaria en virtud de lo dispuesto en los AAJEC de 16 de abril de 1993 y 7 de abril de 1995.

<sup>85</sup> En el supuesto de que haya exclusivamente dos jueces de primera instancia e instrucción en la zona, no existiendo jueces de paz, el «tercer vocal judicial» ha de designarse mediante insaculación entre los de la zona más próxima, si bien no podrá el mismo juez formar parte de más de una JEZ según la doctrina contenida en el AJEC de 29 de marzo de 1995.

<sup>86</sup> La condición de residencia en el partido judicial es requisito esencial, de modo que cuando no exista ningún letrado residente no podrán ser cubiertas las vocalías de la Junta Electoral de Zona. Ver los AAJEC de 1 de abril de 1977, 26 de mayo de 1986, y de 22 de junio de 1978.

<sup>87</sup> Art. 11.1.a) y b) LOREG.

<sup>88</sup> Art. 14.1 LOREG.

<sup>89</sup> Art. 11.3 LOREG. Han de entenderse comprendidos en el artículo los Secretarios de los Juzgados de Primera Instancia, de Instrucción o de lo Penal según lo dispuesto en el AJEC de 7 de abril de 1995. En



Una vez constituidas las Juntas Electorales de Zona, sus miembros son inamovibles hasta la finalización de su mandato que concluye cien días después de celebradas las elecciones<sup>90</sup>, no pudiéndose alterar su composición sino por alguna de las causas que la Ley establece<sup>91</sup>.

### 3.4.b) Las competencias de la Junta Electoral de Zona

En las elecciones autonómicas, a estas Juntas les corresponden en exclusiva algunas competencias tales como la de garantizar los medios a que se refiere el art. 81 LOREG: la existencia en cada una de las Mesas electorales de una urna para cada una de las elecciones que deban realizarse (en los casos en que las elecciones autonómicas coincidan con otro tipo de comicios) y de una cabina de votación, así como el número suficiente de sobres y papeletas de cada candidatura. La JEZ deberá supervisar la formación de las Mesas electorales; en su ámbito territorial, ejerce ciertas competencias relativas a las resolución de *quejas, reclamaciones y recursos* que se le dirijan<sup>92</sup> o la supervisión de la formación de las Mesas Electorales<sup>93</sup>. Durante la campaña electoral, a las JJEZ

---

el caso de que exista un juzgado que asuma las funciones de Decanato, aún cuando no sea un juzgado de primera instancia sino de cualquier orden jurisdiccional, corresponde al Secretario del mismo la Secretaría de la Junta Electoral de Zona. Ver AAJEC de 16 de abril de 1993, de 12 de mayo de 1993 y de 29 de abril de 1994.

Por otro lado, en el supuesto de que estuviera vacante la Secretaría del Juzgado Decano, puede ser sustituido el Secretario del Juzgado de Primera Instancia o, en su caso, por un Oficial con preferencia de aquél que sea Licenciado en derecho. Ver AAJEC de 3 de abril de 1987 y 29 de abril de 1994.

Una vez asumido el cargo de Secretario, éste debe continuarse a pesar de la jubilación a no ser que dejara de ostentar la Secretaría del Juzgado al que correspondía el Decanato en el momento de constituirse la Junta Electoral de Zona como así lo acordó la Junta Electoral Central en el AJEC de 16 de mayo de 1993.

<sup>90</sup> Art. 15.2 LOREG. No obstante, si durante su mandato se convocasen otras elecciones, su competencia se entenderá prorrogada hasta cien días después de la celebración de aquéllas, según lo dispuesto en la Ley. No cabe la prórroga más allá de los cien días previstos al efecto de proceder a la ejecución de sentencia por la que se anule el acuerdo de la Junta Electoral, sino que en ese caso procede remitir las actuaciones a la Junta Electoral Central, por no ser las de Zona, ni las Provinciales, órganos permanentes según consta en el AJEC de 16 de septiembre de 1988.

<sup>91</sup> Art. 16 LOREG. La Junta Electoral Central ha dispuesto al respecto que, no cabe alterar la composición de las Juntas Electorales una vez constituidas, en tanto no pierda alguno de sus miembros la condición en cuya virtud pasó a formar parte de las mismas, en el AJEC de 13 de septiembre de 1989. Tampoco cabrá alteración alguna por el hecho de que una vez designados los vocales judiciales se sustituya al Juez de Paz. (AJEC de 5 de junio de 1989) ni por el hecho de que se nombre un Juez en el partido judicial y que en el momento de la designación pudiera tener mejor derecho (AJEC de 28 de mayo de 1986) ni por el pase a la situación de jubilación (AJEC de 8 de mayo de 1989). De otro lado, la efectividad de un traslado no se pospone a la terminación del mandato de la Junta Electoral de Zona según la doctrina contenida en el AJEC de 5 de junio de 1989).

En los casos previstos en la Ley se procede a la sustitución según el procedimiento recogido en el art. 17 LOREG.

<sup>92</sup> Art. 20 LOREG.

<sup>93</sup> Así se dispone en el art. 26 LOREG. Siendo los Ayuntamientos el órgano competente para la designación de los miembros de las Mesas Electorales, las Juntas Electorales de Zona tienen una mera función de supervisión que se traduce en la adopción de las medidas que la misma considere pertinentes. AAJEC de 17 de febrero, de 28 de abril, 5 de mayo y 18 de junio de 1986, de 29 de abril y 6 de junio de 1991, de 12 de mayo de 1993, de 29 de abril y 22 de diciembre de 1994. Sin embargo, si por causa de fuerza mayor un Ayuntamiento no pudiese cumplir la misión que le encomienda el art. 26 LOREG será la Junta

les atañe la distribución equitativa de los emplazamientos disponibles –en cumplimiento de las disposiciones efectuadas por los Ayuntamientos–, para la colocación gratuita de carteles y, en su caso, de pancartas y banderolas. Finalmente, se les ha reconocido potestad disciplinaria y capacidad sancionadora<sup>94</sup>.

#### 4. LAS MESAS ELECTORALES

Por último, integran la Administración Electoral Autonómica las Mesas Electorales que, en tanto que órganos de gran relevancia en el seno de la Administración electoral<sup>95</sup>, actuarán, al igual que las Juntas, en garantía de cualquier proceso electoral, también en el caso de las elecciones autonómicas. En cada sección electoral existe una Mesa electoral cuya formación compete a los Ayuntamientos, bajo la supervisión de la JEZ<sup>96</sup>.

La Mesa será común en el caso de coincidencia de distintas elecciones y estará compuesta por un presidente y dos vocales designados por sorteo público entre la totalidad de personas censadas en la correspondiente sección que sean menores de 65 años y que sepan leer y escribir, si bien al Presidente se le exige estar en posesión del Título de Bachiller, Formación Profesional de 2º grado o Graduado Escolar o equivalente<sup>97</sup>. Las competencias<sup>98</sup> de las Mesas se extiende en el día de las elecciones, desde la recepción de los sufragios de nueve a veinte horas, el día de las votaciones<sup>99</sup> y el escrutinio<sup>100</sup>, una vez finalizada la votación, para concluir con la entrega al Juez de Primera Instancia o de Paz, de la documentación correspondiente a los comicios celebrados<sup>101</sup>.

#### 5. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL AUTONÓMICA Y SU CONTROL POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

Tras las observaciones realizadas a lo largo de este trabajo sobre Administración Electoral autonómica y la constatación de que la misma desempeña

---

Electoral de Zona la encargada de la formación de las Mesas con el mismo procedimiento previsto en la Ley, según el AJEC de 26 de abril de 1993.

<sup>94</sup> Art. 19.2 LOREG según redacción dada por la LO 3/1995 de 23 de marzo.

<sup>95</sup> Art. 8.2 LOREG. Ver, por todos, E. ARNALDO ALCUBILLA, «Las Mesas electorales como órganos primarios de la Administración local», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8, abril 2003, pp. 1551-4.

<sup>96</sup> Arts. 26.1, 26.4 y 27 LOREG. Esta atribución efectuada por la LOREG a los Ayuntamientos ha sido criticada por la doctrina desde la aprobación de la ley. Cf.: C. SERENA VELLOSO, «Comentario al art. 25», en L.M. CAZORLA PRIETO, *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Madrid, 1986, pp. 215 y ss.

<sup>97</sup> Art. 26.2 LOREG.

<sup>98</sup> Dichas funciones de garantía son comunes a todo tipo de elecciones por lo que nos remitimos a lo dicho por otros autores al respecto. Ver, por todos, J.L. RUIZ-NAVARRO PINAR, «Comentario al art. 84» en L.M. CAZORLA PRIETO, *Comentarios...*, op. cit. pp. 796 y ss.

<sup>99</sup> Arts. 84 a 94 LOREG.

<sup>100</sup> Arts. 95 a 100 LOREG.

<sup>101</sup> Art. 101 LOREG.

una función activa en la garantía de las elecciones autonómicas no queremos concluir sin recordar que, en tanto Administración, se le pueden exigir responsabilidades en sede jurisdiccional en caso de no haber cumplido alguno de sus cometidos, por sus propios errores, o por la falta de diligencia debida en el desempeño de su función protectora y eficaz en el derecho de sufragio activo y pasivo configurado en el art. 23 CE<sup>102</sup>.

La LOREG prevé distintos controles de la actividad de la Administración electoral<sup>103</sup>; así, los recursos, en general, que pueden plantearse frente a diversos actos las Juntas electorales<sup>104</sup>, o bien los recursos específicos, tales como el recurso contencioso-administrativo frente a las resoluciones de la Administración electoral relativas a encuestas y sondeos<sup>105</sup>, recursos contra el acuerdo de proclamación de candidatos<sup>106</sup>, o el recurso frente al acto de proclamación de candidatos electos<sup>107</sup>. Por otro lado, la Administración Electoral constituye un «plus» de garantía añadido a las previsiones contenidas en el art. 70.2 de la Constitución española en el que únicamente se contemplan garantías jurisdiccionales para el derecho de sufragio, para velar por la limpieza del proceso electoral (entre otras cosas, garantizan el derecho al uso gratuito de espacios en los medios de comunicación de propiedad pública y, en general, aseguran el ejercicio de las libertades públicas durante el proceso electoral) y evitar cualquier intromisión que pueda condicionar el resultado de la decisión libre y democrática del pueblo, titular de la soberanía nacional. Sin embargo, respecto de la actuación de la Administración estudiada hay que recordar que, cuando cualquier otro acto emanado de una Administración que incurriese en los supuestos previstos para que fuese declarado nulo de pleno derecho, en el caso de los actos electorales no procederá la anulación sino en el caso de que el vicio sea determinante del resultado de la elección, en virtud del principio de conservación de los actos<sup>108</sup>.

<sup>102</sup> En este sentido, las SA de Madrid de 17 de mayo de 1987, la SA de Burgos de 16 de junio de 1987 o la SA de Granada de 13 de julio de 1987.

<sup>103</sup> Un análisis pormenorizado del control jurisdiccional de la Administración electoral puede verse en M. V. GARCÍA SORIANO, *Jueces y Magistrados... op. cit.* pp. 222 *in fine*.

<sup>104</sup> Art. 21.2. Interpretación del mismo conforme a la STC 149/2000. En esta sentencia el Tribunal señala respecto a la actuación de las Juntas Electorales: «*aquellos actos o disposiciones emanados en el ejercicio de las competencias que asigna a dichas Juntas el art. 19 LOREG, que no están directamente vinculados con el desarrollo del procedimiento electoral y que, por ello, son susceptibles de fiscalización judicial con carácter inmediato y a través del oportuno recurso contencioso-administrativo común*».

<sup>105</sup> Art. 69.6 LOREG.

<sup>106</sup> Art. 49 LOREG.

<sup>107</sup> Art. 108.6 LOREG.

<sup>108</sup> M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, «Las garantías...» *op. cit.* p. 102. Véase E. ÁLVAREZ CONDE, «Los principios del derecho electoral», en *Revista de Estudios Constitucionales*, n.º 9, 1991, pp. 9-39.

