

# Sobre los recursos de los acuerdos de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas ante la Junta Electoral Central

**LLUÍS AGUILÓ I LÚCIA**

Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universitat de València

Lletrat de les Corts Valencianes

## Resumen

A lo largo de los años de aplicación de la LOREG y en el marco de las relaciones entre las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas y la Junta Electoral Central se han puesto de manifiesto tres problemas o disfunciones. En primer lugar la dificultad que durante mucho tiempo han tenido las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas de conocer las instrucciones y, sobre todo, la doctrina de la Junta Electoral Central a través de sus acuerdos. En segundo lugar la ausencia de un claro y detallado procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG. Y, por último, los desajustes evidentes que se producen en los acuerdos de la Junta Electoral Central a la hora de resolver los recursos planteados contra las decisiones adoptadas por las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma.

## Resum

Al llarg dels anys d'aplicació de la LOREG i en el marc de les relacions entre les juntes electorals de les comunitats autònomes i la Junta Electoral Central s'han posat de manifest tres problemes o disfuncions. En primer lloc, la dificultat que durant molt de temps han tingut les juntes electorals de les comunitats autònomes de conèixer les instruccions i, sobretot, la doctrina de la Junta Electoral Central a través dels seus acords. En segon lloc, l'absència d'un procediment de tramitació clar i detallat dels recursos contra els acords de les juntes electorals, previst en l'article 21 de la LOREG. I, finalment, els desajusts evidents que es produeixen en els acords de la Junta Electoral Central a l'hora de resoldre els recursos plantejats contra les decisions adoptades per les juntes electorals de comunitat autònoma.

## **Abstract**

Over the years that the LOREG electoral law has been in force, and within the framework of the relationship between the Electoral Committees of the Autonomous Communities and the Central Electoral Committee, three problems or deficiencies have become evident. Firstly there is the difficulty that the Committees of the Autonomous Communities have often had in informing themselves about the instructions and, above all, the doctrine of the Central Committee through its agreements. Secondly, there is the absence of a clear and detailed procedure of appeal against the agreements of the Electoral Committees, as provided for in article 21 of the LOREG. And finally there are the clear imbalances produced in the Central Committee's agreements when it comes to dealing with appeals against decisions made by the Electoral Committees of the Autonomous Communities.

## **Sumario**

- I. Las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas, la Administración Electoral y la LOREG
- II. Los problemas o disfunciones detectadas
- III. Conocimiento de las instrucciones y acuerdos de la Junta Electoral Central
- IV. Procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG
- V. Desajustes y contradicciones en las resoluciones de la LOREG

De conformidad con el artículo 8.1 de la LOREG, «la Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.»

La valoración que podemos hacer de su actuación desde su primera regulación en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo –como precedente de la LOREG– hasta la actualidad es altamente positiva. Podemos afirmar sin reparos que la Administración Electoral ha sido un garante básico, necesario e imprescindible en el procedimiento electoral que se ha aplicado a todo tipo de elecciones así como a las diferentes modalidades de referéndum que se han celebrado en España.

Este excelente balance no ha impedido que a lo largo de los años se hayan detectado pequeñas disfunciones o problemas que son perfectamente solucionables como vamos a poner de manifiesto.

Nos referiremos a un tema puntual pero no por ello menos importante, en las relaciones ante la Junta Electoral Central y las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas, concretamente en lo que se refiere a los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas interpuestos ante la Junta Electoral Central.

## **I. Las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas, la Administración Electoral y la LOREG**

Pero antes de entrar en materia, conviene analizar cómo se incardinan las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas dentro de la Administración Electoral y en qué preceptos son referenciadas en la LOREG.

Lo primero que hay que recordar es que la existencia de una Junta Electoral de Comunidad Autónoma depende de la propia Comunidad Autónoma cuando elabora su propia Ley electoral. En este sentido hay que indicar que algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales no tienen Junta Electoral de Comunidad Autónoma. Y que las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, todas, excepto Catalunya, la tienen. En el caso catalán cabe recordar que ello, en principio, es consecuencia de que no tenga todavía una Ley electoral propia.

En la LOREG es el capítulo III el que regula la Administración Electoral y en concreto su Sección 1.<sup>a</sup>, referida a las Juntas Electorales.

La primera mención aparece en la composición de la Administración Electoral (artículo 8.2), cuando dice que la integran –además de las mesas electorales– las Juntas Electorales Central, Provinciales y de Zona y, además, «en su caso, de Comunidad Autónoma». Este «en su caso» supone el reconocimiento de la autonomía que tiene cada Comunidad Autónoma en orden a su creación o no. Esta posibilidad se vuelve a repetir en el artículo 13.2 que establece la institución que debe poner a disposición de la Admi-

nistración Electoral los medios personales y materiales, que en el caso de la Junta Electoral Central son las Cortes Generales. En el caso de las Comunidades Autónomas dice el precepto que «las referidas obligaciones serán también competencia del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma». Sin embargo, aunque este precepto no es objeto del presente trabajo, hemos de apuntar que luego eso no siempre ha sido así. En el artículo 19.1 de la Ley Electoral valenciana dice que son las Cortes Valencianas –y no el Consell– quienes pondrán a disposición de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana los medios personales y materiales para el ejercicio de sus funciones.

Por último, otras menciones que aparecen en la parte de la LOREG referida a las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas están todas ellas en el artículo 19 que regula las competencias de la Junta Electoral Central. Son las siguientes:

- Artículo 19.1.c): Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral.
- Artículo 19.1.d): Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral.
- Artículo 19.1.e): Revocar de oficio las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral Central.
- Artículo 19.1.f): Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral.
- Artículo 19.1.h): Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se les dirijan de acuerdo con el artículo 21 de la Ley o de cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia.

Con ello llegamos al artículo 21 que es el más importante en el tema objeto de este trabajo cuando dice que fuera de los casos en que la propia LOREG prevea un procedimiento específico de revisión judicial, los acuerdos de las Juntas Electorales Provinciales, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, son recurribles ante la Junta de superior categoría, lo cual supone que todos los acuerdos de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas lo son ante la Junta Electoral Central.

## **II. Los problemas o disfunciones detectados**

A lo largo de los años de aplicación de la LOREG y en el marco de las relaciones entre las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas y la Junta Electoral Central se han puesto de manifiesto, a nuestro entender, tres problemas o disfunciones en lo que se refiere a la materia que nos ocupa.

En primer lugar la dificultad que durante mucho tiempo han tenido las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas de conocer las instrucciones y, sobre todo, la doctrina de la Junta Electoral Central a través de sus acuerdos.

En segundo lugar la ausencia de un claro y detallado procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Junta Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG.

Y, por último, los desajustes evidentes que se producen en los acuerdos de la Junta Electoral Central a la hora de resolver los recursos planteados contra las decisiones adoptadas por las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma.

Apuntamos ya que se han buscado soluciones para los dos primeros casos pero no hay todavía solución satisfactoria para el tercer supuesto.

### **III. Conocimiento de las instrucciones y acuerdos de la Junta Electoral Central**

El artículo 18.6 de la LOREG establece que las Juntas Electorales deberán proceder a publicar sus resoluciones o el contenido de las consultas evacuadas, por orden de su Presidente, cuando el carácter general de las mismas lo haga conveniente. La publicación se hará en el BOE en el caso de la Junta Electoral Central que lógicamente es el más necesario. Este precepto se reproduce en la práctica totalidad de las leyes electorales autonómicas, como, por ejemplo, en el caso del artículo 20.2 de la Ley Electoral valenciana.

Un primer aspecto que conviene subrayar es que la decisión de determinar qué resoluciones y consultas evacuadas se hacen públicas corresponde a la decisión subjetiva del presidente de la Junta Electoral Central. Es verdad que la LOREG apunta que debe hacerse con aquéllas cuyo «carácter general» lo haga conveniente, pero, en última instancia, ello lo determinará el presidente.

Pero desde la óptica de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma –y también Provinciales y de Zona– lo deseable es, ha sido y será, conocer la totalidad de las instrucciones y acuerdos.

Durante años este vacío se solucionó con el envío por la Junta Electoral Central, al inicio de cada período electoral, de toda una amplia documentación conteniendo la mayoría –que no todos– de los acuerdos e instrucciones. Además, durante ese tiempo, la buena voluntad, la colaboración y el buen hacer de los letrados de la Junta Electoral Central, subsanó en gran medida esta dificultad práctica.

Hoy día la cuestión ha quedado ya casi resuelta con la página web de la propia Junta Electoral Central <[www.juntaelectoralcentral.es](http://www.juntaelectoralcentral.es)>, que incluye –además de una amplia información– poder acceder a las 60 instrucciones, en el momento de elaborarse este trabajo, que se pueden consultar por orden cronológico. Igualmente la página

web permite la búsqueda de los acuerdos por objeto, acuerdo, sesión y materia desde 1977.

Como indicamos, entendemos que la cuestión ha quedado satisfactoriamente resuelta aunque siempre se pueden introducir mejoras. En el caso de las instrucciones no estaría de más introducir un sistema de búsqueda en razón a las materias y preceptos a los que se refieren las mismas. Y, en el caso de los acuerdos, resultan excesivamente escuetos como para hacerse una idea de su trascendencia jurídica. Ello, como veremos, está relacionado con el tercer problema que todavía plantea la LOREG y al que nos referiremos al final del presente trabajo.

#### **IV. Procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG**

Como indicábamos antes, el segundo problema que consideramos era en el procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG.

Durante mucho tiempo estos recursos –justificados en la necesaria perentoriedad del proceso electoral– obviaban los principios constitucionales de contradicción y audiencia a los interesados. Todo ello ha estado y está relacionado con la problemática de la necesaria y fluida comunicación –que no siempre se da– entre la Administración Central y los representantes de candidaturas. Pero éste es un problema distinto que nos aleja del tema que estamos tratando.

La Junta Electoral Central consciente del deficitario cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 21 de la LOREG, ya en su reunión de 24 de mayo de 2007, acordó encomendar a la secretaría de la Junta Electoral Central la preparación de una instrucción sobre el procedimiento de tramitación de los recursos contra acuerdos de las Juntas Electorales. El BOE de 5 de octubre de 2007 publicó la Instrucción 11/2007, de la Junta Electoral Central, sobre la aplicación del artículo 21 de la LOREG.

En los seis puntos que constituye su segundo apartado, la instrucción vino a clarificar de manera meridiana el contenido, los plazos y los requisitos del procedimiento. Además, la instrucción hizo un esfuerzo por aceptar sistemas tecnológicos del momento al admitir la remisión por fax de la documentación, sin perjuicio de que la documentación original deba enviarse también por correo urgente o por cualquier otro medio que permita su recepción inmediata por la Junta Electoral encargada de resolver el recurso.

También es importante tener en cuenta que la instrucción faculta a la Junta Electoral que debe resolver el recurso, para reducir o ampliar los plazos, atendiendo a las circunstancias que indica el punto quinto del apartado segundo.

Con esta instrucción –si se quiere tardía pero siempre bienvenida y oportuna–, se ha solucionado el segundo problema que, a nuestro entender, existía en el funcionamiento de la Administración Electoral.

De todas maneras el artículo 21 parece que sólo está pensado para períodos electorales cuando tanto la Junta Electoral Central como las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas son órganos permanentes y, por tanto, funcionan y pueden tener que resolver recursos fuera de los períodos electorales.

Por ello nos parece plausible el Acuerdo de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados de 30 de junio de 2010 (BOGG-Congreso de los Diputados de 4 de agosto de 2010), relativo al Informe de la Subcomisión sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General. En él se propone que en el artículo 21 donde ahora se dice: «que debe resolver en el plazo de cinco días a contar desde la interposición del recurso» pase a decir «que debe resolver durante los períodos electorales en el plazo de cinco días y, fuera de ellos, en el de diez días, en ambos casos a contar...»

Es de esperar que esta modificación se incluya en una futura reforma de la LOREG.

## **V. Desajustes y contradicciones en las resoluciones de la LOREG**

A diferencia de los casos anteriores, este tercer problema entendemos que todavía está por resolver. Se trata de que frente a la documentación completa, detallada y prolija que, de acuerdo con el artículo 21 de la LOREG, remite la Junta Electoral inferior (de Comunidad Autónoma o provincial), con el «informe razonado» preceptivo, nos encontramos que en muchos casos la resolución de la Junta Electoral Central se reduce a unas pocas y escuetas líneas con decisiones concisas y claras pero sin un mínimo razonamiento jurídico en muchos casos y que, en más de una ocasión, va contra su propia doctrina sin que en la resolución de la Junta Electoral Central se explique el cambio de criterio de aplicación para el caso concreto objeto del recurso.

Y ello, sin duda, responde a que en determinados procesos electorales y, especialmente, cuando coinciden las elecciones locales con gran parte de las autonómicas y las de los Cabildos Insulares de Canarias y Consells Insulars de Balears, y, en alguna ocasión, también con las europeas, la sobrecarga que recibe la Junta Electoral Central le imposibilita materialmente para poder resolver de manera detallada, como sin duda sería su objeto, los abundantes recursos, consultas, quejas y demás actuaciones que genera el proceso electoral.

Desde la óptica de cualquier Junta Electoral de Comunidad Autónoma, queda patente, en más de una ocasión, la parquedad, la falta de argumentación jurídica o el puro silencio al no encontrarse ni explicación ni justificación del cambio de criterio por parte de la Junta Electoral Central. La acumulación de trabajo, la perentoriedad de los plazos, la variedad de situaciones concretas y las pequeñas pero importantes diferen-

cias que existen entre las leyes electorales de las Comunidades Autónomas, son los inconvenientes materiales e insalvables con que la Junta Electoral Central se ha encontrado.

Que esto ocurra no es bueno pues produce una cierta inseguridad jurídica a las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas a la hora de resolver los asuntos que les competen. Éstas aplican los criterios de la Junta Electoral Central –por ejemplo, como es el caso de la instrucción de 13 de octubre de 1999, sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales– y en el posterior recurso contra el acuerdo ante la Junta Electoral Central, la Junta Electoral de Comunidad Autónoma ve rechazado su criterio que no ha sido otro que el de la propia Junta Electoral Central, sin que por ésta se haya explicado por qué en ese caso concreto se hace una aplicación diferente. Y es evidente, como venimos insistiendo, que todo ello responde a la sobrecarga que soporta la Junta Electoral Central con los plazos perentorios propios de un proceso electoral.

Ante esa situación consideramos –y ésta es nuestra propuesta– que el problema quedaría resuelto si las decisiones adoptadas por las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas no fueran recurribles ante la Junta Electoral Central quedando siempre la vía jurisdiccional contencioso-electoral y, en su caso, el amparo constitucional.

Esta modificación permitiría descargar de trabajo a la Junta Electoral Central en el caso de las elecciones autonómicas y, al mismo tiempo, evitaría los problemas que venimos apuntando. Además, las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas –dada su composición a partir de los Tribunales Superiores de Justicia de cada Comunidad Autónoma y de los profesores de las universidades de la misma– conocen mejor las circunstancias concretas que pueden concurrir en los supuestos de hecho que se les planteen y pueden valorar también mejor las peculiaridades propias que en muchos casos existen de la Ley electoral de cada Comunidad Autónoma.

Con esta propuesta pensamos que se resolvería, a nuestro entender, el único problema que existe todavía en el funcionamiento de la Administración Electoral en España.

Ello no menoscaba en absoluto la garantía que supone nuestra Administración Electoral comenzando por la Junta Electoral Central que ha asegurado la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de equidad. En todo caso, la cuestión que hemos planteado no deja de ser una cuestión menor pero si se resolviera, como se ha hecho en los otros dos casos que hemos analizado, se contribuiría todavía más al óptimo funcionamiento de la Administración Electoral.