

La independencia de la Administración Electoral española a debate

Gema Pastor Albaladejo

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Las institucionales electorales tienen como cometido garantizar que las elecciones se ciñan a la legalidad y que se desenvuelvan en un clima de objetividad, transparencia e igualdad, sin presiones ni manipulaciones que puedan cuestionar la legitimidad de los resultados y, en consecuencia, la esencia misma de la democracia representativa. Para el buen cumplimiento de esta importante misión institucional es necesario que los órganos electorales cuenten con un diseño institucional adecuado que garantice su independencia de la esfera política.

La ponencia que se presenta pretende indagar en el órgano supremo de la Administración Electoral española, la Junta Electoral Central, con el objeto de conocer si su estructura formal actual cuenta con los mecanismos institucionales necesarios para asegurar la independencia y neutralidad política de sus miembros. Para ello, se identificarán y analizarán los elementos institucionales destinados a garantizar la independencia y neutralidad política de su personal, destacando, además, cuáles son los desajustes que se detectan en el modelo institucional previsto.

Palabras Clave

Democracia, Instituciones, Administración Electoral, Junta Electoral Central, Independencia, Neutralidad Política

Introducción. Democracia representativa e instituciones electorales independientes

Los órganos electorales son instituciones de y para la democracia. En el primer caso, porque su existencia solo tiene sentido en un sistema político democrático-representativo, en el que se da y reconoce, previamente, la posibilidad de la alternancia en el poder, de que el pueblo pueda elegir a sus representantes mediante la celebración e institucionalización de elecciones periódicas. En el segundo, porque su finalidad es gestionar y supervisar los procesos electorales para que se ciñan a la legalidad y se desenvuelvan en un clima de objetividad, transparencia, competencia, libertad e igualdad, sin presiones ni manipulaciones que puedan poner en tela de juicio la legitimidad de sus resultados y, en consecuencia, la esencia misma de la democracia representativa. Desde esta segunda perspectiva, las instituciones electorales se convierten en "órganos necesarios para la democracia" (Nohlen, 2006), ya que "las elecciones libres y justas son una necesidad universal para que un Estado pueda considerarse verdaderamente democrático" (PNUD, 2004).

Teniendo en cuenta el importante papel que desempeñan los órganos electorales

en las democracias representativas, desde el ámbito académico (Brea Franco, 1989; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; López Pintor, 2004; Nohlen, 2006; Pastor Albaladejo, 2011; Picado, 2009, entre otros) y desde diferentes organizaciones internacionales especializadas en temas electorales (el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral –IDEA-, la Fundación Internacional de Sistemas Electorales –IFES-, Unión Interparlamentaria de Naciones Unidas –UIP-, entre otras) se ha puesto de manifiesto que deben contar con un modelo institucional independiente de la esfera gubernativa y partidista, sobre todo porque para la existencia de una “elección libre y justa es indispensable un proceso electoral independiente y administrado imparcialmente” (Goodwin-Gill, 2006).

La independencia de las autoridades electorales se considera crucial para que sus decisiones y actuaciones no se cuestionen y se interpreten social y políticamente como legítimas. Solo de este modo, se afianzará la confianza de los ciudadanos y de los actores políticos hacia las instituciones que gestionan y supervisan las contiendas electorales. Además, esta confianza institucional llevará consigo la credibilidad política, ya que todos los agentes intervinientes (electores y fuerzas políticas) determinarán que las elecciones se han desarrollado respetando las reglas del juego electoral (sin fraudes, manipulaciones y distorsiones de ningún tipo) y, por lo tanto, se mostrarán plenamente satisfechos con los resultados electorales (Pastor Albaladejo, 2011). En sentido contrario, cuando las instituciones electorales no actúan con independencia y cuando “se juzga que las personas que administran las elecciones muestran adhesión a uno u otro resultado electoral, la credibilidad pública del proceso electoral se verá afectada gravemente, a tal punto que luego será difícil restaurar la confianza en el proceso” (IDEA, 1998) y, en consecuencia, los efectos serán nocivos para la sostenibilidad democrática.

La instauración de instituciones electorales independientes implica neutralizarlas políticamente. La neutralización política permite evitar cualquier tipo de obstrucción que pueda desvirtuar el funcionamiento ordinario de los órganos electorales en el ejercicio de sus competencias e incidir en el resultado de las elecciones “alterando lo que resulte de la decisión libre y soberana del pueblo” (Coscuella Montaner y Muñoz Machado, 1979). Por tanto, independencia y neutralidad son dos conceptos interrelacionados. La independencia es la garantía de la neutralidad. A través de la independencia, la neutralidad se hace efectiva en la práctica (Sala Arquer, 1984: 418), de lo que se deduce que un órgano podrá ser neutral políticamente, siempre y cuando, se le dote de las suficientes garantías institucionales para poder tomar sus decisiones y ejercer sus actividades de manera independiente, ya que, como defiende el nuevo institucionalismo normativo, el diseño de una institución afecta y guía la conducta del personal que la constituye.

Teniendo en cuenta este telón de fondo, la finalidad de esta ponencia es analizar al órgano supremo de la Administración Electoral española, la Junta Electoral Central, con el objeto de conocer y examinar los mecanismos institucionales que se han previsto para asegurar la independencia y neutralidad política de sus miembros. Más que nada porque “el reto actual, aún para las viejas comisiones electorales, es preservar o conseguir una independencia real respecto al poder ejecutivo y los partidos políticos a fin de garantizar

elecciones libres y transparentes” (López Pintor, 2009).

Para abordar el objeto de estudio y cumplir con el cometido enunciado, las páginas siguientes se estructuran en varios apartados. A continuación, se realiza una aproximación conceptual a la Administración Electoral española, exponiendo las principales características que la configuran como un modelo institucional independiente. El tercer epígrafe se focaliza en el análisis de la dimensión interna de la Junta Electoral Central con la finalidad identificar y analizar sus garantías institucionales de independencia y los desajustes detectados en su funcionamiento.

La Administración Electoral española como modelo institucional independiente

Desde una perspectiva institucional, el término Administración Electoral (AE) hace referencia al conjunto de autoridades estatales u órganos del aparato del Estado que se encargan de la conducción y supervisión de las elecciones (López Pintor, 2000). Esta definición pone el acento en la estructura organizativa, en aquel órgano o conjunto de órganos creados, en función del contexto histórico, político y jurídico, para garantizar la limpieza del proceso electoral (Rallo Lombarte, 1997).

López Pintor (2004) identifica la existencia de tres modelos institucionales de AE, en base a la relación que mantienen los órganos electorales con el poder ejecutivo: el modelo independiente, el modelo gubernativo y el modelo mixto. El modelo independiente se caracteriza porque las elecciones se gestionan y supervisan por un órgano u organización electoral institucionalmente independiente y autónoma del poder ejecutivo, constituida por un cuerpo de funcionarios especializados. El modelo gubernativo se distingue por el hecho de que el gobierno administra totalmente los procesos electorales, a través de alguno de sus departamentos ministeriales (principalmente el Ministerio del Interior). Por último, el modelo mixto se compone de una estructura dual, formada por un órgano u organización independiente, generalmente con funciones de supervisión y vigilancia de los procesos electorales, y por un órgano gubernamental con tareas de administración y organización electoral. En un estudio reciente, López Pintor, (2009) destaca que el modelo institucional independiente es el que impera en la mayor parte de los países del mundo (alrededor del 54% de las democracias representativas) y clasifica a la AE española como un modelo mixto.

En sentido contrario, la mayoría de los académicos del panorama español (entre otros, Álvarez Conde, 1993; Arnaldo Alcubilla, 1994; Cano Mata, 1988; Fernández Segado, 1986; García Soriano, 2000; Martínez Ruano, 2001; Pastor Albaladejo, 2011; Satrústegui, 1990; Solozabal Echevarría, 1993; Torre Serrano, 1990; Rallo Lombarte, 1997) interpretan que la AE española responde a un modelo institucional independiente por varias razones, entre otras por las siguientes.

En primer lugar, atendiendo al marco normativo, la estructura organizativa electoral se encuentra claramente definida, en la actualidad, en Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), donde se señala que “integran la Administración

Electoral las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales” (artículo 8.2 de la LOREG). De este modo, la AE española se compone de una serie de órganos ad hoc que se conciben institucionalmente para desempeñar con exclusividad funciones electorales, lo que evidencia su alejamiento en su relación instrumental con el poder ejecutivo. Además, esta desvinculación gubernativa se hace todavía más patente si se tiene en cuenta que el Gobierno no puede dirigir ni ejercer ningún tipo de control sobre los órganos electorales, al no depender jerárquicamente de su estructura. Por ello, la AE española se puede considerar un caso único o “atípico” de órganos que se encuentran exentos de la dirección y el control gubernamental (Alnaldo Alcubilla, 1994; Rallo Lombarte, 1995; Satrústegui, 1990; Torre Serrano, 1990).

En segundo lugar, si se parte de la premisa que “a una organización se pertenece por causa de fines específicos” (Mayntz, 1990), solo las Juntas y Mesas tienen asignada, formalmente y con exclusividad, la misión institucional de garantizar la transparencia, la objetividad y la igualdad de las elecciones; es decir, el buen cumplimiento de las reglas del juego electoral (artículo 8.1 de la LOREG). Por tanto, los órganos vinculados a la administración gubernativa (Ministerio del Interior, Ayuntamientos y Oficina del Censo Electoral, entre otros) y a las fuerzas políticas que presentan candidaturas (apoderados e interventores, entre otros) que colaboran y sirven de apoyo a la AE española en el ejercicio de sus funciones no formarían parte de su estructura formal, aunque su participación, en términos de aportación de recursos, sea necesaria para el buen desarrollo del proceso electoral.

Por último, desde una perspectiva histórica, no se debe obviar que el modelo actual de AE española es fruto de un lento proceso de institucionalización, en el que se produce la transición de un modelo gubernativo y politizado (modelo institucional imperante desde el año 1810 hasta 1890) a un modelo independiente y especializado (Pastor Albaladejo, 2011). En concreto, en el proceso de gestación del modelo institucional actual de la AE española, los actores político-parlamentarios se orientaron por “la experiencia acumulada de los procesos electorales celebrados en España desde la instauración de la democracia” (así lo expuso Alfonso Guerra en los debates parlamentarios). De esta manera, el modelo electoral que imperó en la transición y consolidación de la democracia en España (1977-1985) se convirtió en el referente a seguir, no solo porque estratégicamente era importante mantener un modelo claramente desvinculado del poder ejecutivo (órganos independientes creados específicamente para desempeñar unos fines electorales concretos, garantizar la legalidad, objetividad, transparencia e igualdad de las elecciones), que no diera lugar a situaciones de pérdida de legitimidad y, en consecuencia, de crisis política; sino también porque la AE gozaba de una alta legitimidad institucional al haber gestionado y supervisado las elecciones donde la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles habían aprendido a ejercer su derecho al sufragio, contribuyendo, de esta forma, a afianzar el pleno respeto de todos los actores electorales a las reglas del juego político, a la institucionalización de las elecciones libres y justas, y a la consolidación de la democracia liberal-representativa en España.

A continuación, se analiza en profundidad las garantías de independencia de la Junta Electoral Central, el órgano que ocupa el rango superior en la estructura jerárquica de la AE española, configurándose, así, como la máxima autoridad en la dirección, gestión y

supervisión de las elecciones y, por tanto, en el máximo intérprete del procedimiento electoral vigente.

Las garantías de independencia de la Junta Electoral Central

En los años sesenta del siglo pasado, Mackenzie señaló en su obra “Elecciones libres” (1962) que “no hay sistema por noble que sea, que inspire confianza si lo aplican hombres que se hallan a las órdenes directas del gobierno y con autoridad para decidir sobre las cuestiones de hecho o derecho que se susciten”. De este modo, el autor dejaba entrever que el déficit de independencia en el personal que administra y supervisa elecciones incidía negativamente en la credibilidad del sistema político democrático-representativo y que, por tanto, era necesario contar con estructuras electorales desvinculadas tanto de la esfera gubernativa como partidista y en las que se garantizase la independencia de sus miembros.

Este epígrafe se adentra en los mecanismos institucionales destinados a garantizar la independencia de la Junta Electoral Central (JEC). En este sentido, el grado de independencia de los órganos electorales con respecto a la esfera política se puede valorar en función de las dimensiones siguientes (Pastor Albaladejo, 2002): el grado de autonomía de las autoridades electorales en su toma de decisiones (independencia del personal); el grado de autonomía del órgano electoral en el ejercicio de sus funciones (independencia funcional); y el grado de autonomía de la institución electoral en la definición y asignación de sus presupuestos (independencia presupuestaria). En este caso, el estudio se focaliza en aquellas garantías de independencia destinadas a que el personal de la JEC pueda tomar sus decisiones y desarrollar sus actividades con imparcialidad y objetividad. Para comprobar si la JEC cuenta, en la actualidad, con un diseño institucional adecuado para asegurar la neutralidad política de sus miembros, se solventarán los interrogantes siguientes: ¿cuál es el perfil de su personal?; ¿quién y cómo se designan sus vocales?; y ¿quién puede cesar o remover a sus miembros?

La estructura interna de la JEC se compone de trece vocales, de los cuáles ocho deben ser Magistrados del Tribunal Supremo y cinco Catedráticos de Derecho y/o de Ciencias Políticas y Sociología. Por tanto, en el órgano electoral coexiste un doble perfil, ya que sus miembros proceden tanto de la esfera judicial (perfil judicial) como del ámbito universitario (perfil académico). Además, sus miembros pertenecen a la categoría más alta de sus respectivas carreras profesionales. Por tanto, se detecta un alto grado de cualificación técnica de su personal lo que garantiza que sus decisiones y actividades serán desempeñadas con “eficacia indiferente”, con cierta neutralidad política.

En el caso de los vocales con perfil judicial, es la primera vez que este personal adquiere una representación mayoritaria en el órgano electoral (62% de sus miembros). Es más, a este colectivo no solo se le otorgó la Presidencia, como iba siendo habitual desde 1907, sino también la Vicepresidencia de la JEC. Esta tendencia a la “judicialización” del órgano supremo de la AE no es fruto de la casualidad, sino que tiene como cometido garantizar su independencia. Sobre todo porque no se debe obviar que el personal judicial se ha

caracterizado por hacer de la independencia su juicio y de la imparcialidad su profesión y consagración diaria (Cazorla Prieto, 1986). En consecuencia, se considera que el ejercicio de la función jurisdiccional imprime el carácter necesario para que los Magistrados del Tribunal Supremo aporten a las decisiones de la JEC la imprescindible independencia (Coscu-llueta Montaner y Muñoz Machado, 1979).

Además, la predilección por el perfil jurídico de los miembros de la JEC también se manifiesta en los vocales académicos. En este sentido, a pesar de que los Catedráticos de Ciencias Políticas y Sociología se sumaron a los de Derecho en 1991, esta medida ha tenido una débil acogida en la práctica. Los candidatos pertenecientes a la nueva especialidad académica (Ciencias Políticas y Sociología) han integrado la JEC en contadas ocasiones y ocupando una sola vocalía.

En definitiva, el perfil claramente cualificado y profesionalizado de los miembros de la JEC contrarresta la posible politización o intervención gubernativa en las dinámicas decisorias y funcionales del órgano electoral y contribuye, por lo tanto, a garantizar su independencia.

Junto con el perfil de los miembros a la JEC, el sistema de designación (¿quién y cómo se seleccionan sus vocales?) se configura como otro indicador analítico para conocer el grado de independencia de la JEC. Un modelo de designación racional contribuye a que los criterios que orienten la elección sean la idoneidad, el mérito y la alta cualificación. En sentido contrario, un sistema de selección débilmente reglado y con falta de garantías de objetividad pueda dar lugar a conductas discrecionales, a que se prioricen determinados intereses políticos, partidistas o de cualquier otra índole a la hora de elegir a los candidatos a miembros del órgano electoral. En este caso, el mecanismo institucional previsto para garantizar la objetividad e independencia en la selección del personal de la JEC no plantea reticencias en los vocales judiciales, aunque sí se evidencian algunos desajustes que pueden dar lugar a indicios de politización en el procedimiento de designación del personal académico.

El personal judicial es elegido por el órgano de gobierno y administración del poder judicial, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), mediante sorteo. Esta fórmula electoral asegura la independencia en la selección de los candidatos, al ser el procedimiento democrático más antiguo para la provisión de los cargos públicos (Delgado-Iribarren, 2001). Respecto al órgano del CGPJ que debe realizar el sorteo, se ha consolidado la costumbre de que esta función recaiga en el Pleno. Sin embargo, lo que no contempla el procedimiento electoral “es que se rodee esa insaculación de un carácter público externo al propio órgano constitucional judicial” (Cazorla Prieto, 1986). Esta circunstancia disminuye el grado de transparencia en la selección de los vocales judiciales de la JEC. Por ello, una iniciativa que contribuiría a suplir este déficit y que otorgaría, además, una mayor objetividad al proceso de designación sería el mantenimiento de un cierto nivel de publicidad en las sesiones que acompañan a este tipo de nombramientos tan relevantes para el buen funcionamiento del sistema político democrático-representativo.

El personal académico de la JEC es designado de manera conjunta por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados. Esta intervención parlamentaria en la designación de los vocales académicos ha planteado algunas controversias, ya que aunque la institución parlamentaria aporta legitimidad de origen y un cierto grado de pluralismo a la elección, por otro lado, el sistema de cuotas puede desvirtuar el criterio de racionalidad y neutralidad política que debe guiar la designación de los candidatos al órgano electoral. En concreto, los grupos parlamentarios son actualmente los verdaderos protagonistas de este proceso, ya que no solo deben seleccionar a los candidatos, sino también firmar la propuesta de manera conjunta (aunque no estén conforme con ella), con la finalidad de remitirla, antes de los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, a la Mesa del Congreso de los Diputados para su supervisión y aprobación.

El consenso previo de los grupos parlamentarios como fórmula electoral plantea varios inconvenientes, entre otros, la posible inexistencia de un acuerdo previo y la politización de la designación por la aplicación del sistema de cuotas. En el primer supuesto, la falta de consenso dentro del plazo reglamentario fijado llevó consigo la activación del modelo de designación supletorio o excepcional en varias ocasiones (cuarta, quinta y sexta legislatura), por lo que el Presidente del Congreso de los Diputados tuvo que negociar y consensuar las propuestas de candidaturas con los diferentes grupos parlamentarios. El segundo inconveniente se deriva de que el acuerdo conjunto se ha traducido, en la práctica, en la posibilidad de que los grupos parlamentarios, en función de su representación proporcional en la Cámara, puedan presentar a sus candidatos, lo que favorece a los grupos mayoritarios en detrimento de los minoritarios. De este modo, el control de las candidaturas por los grupos parlamentarios mayoritarios, con el consiguiente reparto de puestos, puede dar lugar a que éstos propongan a determinados catedráticos universitarios “no ya de su órbita ideológica, sino susceptibles de someterse, en el ejercicio de sus funciones, de forma más o menos velada, a sus dictados partidistas” (Gálvez Muñoz, 1999). Por ello, se ha entendido que la apelación al consenso previo, como mecanismos de elección, “es una falacia que ha venido encubriendo el predominio exclusivo de dos grupos parlamentarios -el gubernamental y el mayoritario de la oposición- mientras que el resto de los grupos parlamentarios asistían como convidados de piedra al banquete de los grupos dominantes” (De Esteban y González-Trevijano, 1994).

A partir del año 2000 se modernizó el modelo de designación parlamentaria de los vocales universitarios de la JEC. En este sentido, se creó un nuevo mecanismo institucional, la Comisión Consultiva de Nombramientos, destinado a aumentar la transparencia en las designaciones parlamentarias y lograr, así, una mayor objetividad e independencia en los nombramientos. De este modo, este nuevo órgano parlamentario contribuía a controlar las propuestas no idóneas y los posibles abusos de la mayoría parlamentaria. En la práctica, la incorporación de este elemento institucional ha aumentado la transparencia y rendición de cuentas en el proceso de designación de los vocales académicos, ya que los candidatos se han responsabilizado y comprometido, en sus comparecencias públicas, a ejercer sus funciones de dirección, control y supervisión de las elecciones manteniendo, en todo momento, imparcialidad en su toma de decisiones y la independencia en el ejercicio de sus funciones.

Aun así, los candidatos que intervienen ante la Comisión Consultiva de Nombramientos ya vienen consensuados previamente por los grupos parlamentarios mayoritarios y, en este sentido, el criterio que guía sus decisiones se ajusta a una mera elección racional (su búsqueda de intereses), lo que implica que en la selección de candidaturas no solo se priorice el perfil profesional sino también la afinidad o vinculación ideológica con el partido político proponente. Sin embargo, los posibles desajustes y riesgos de politización derivados de un sistema de designación asentado en los grupos parlamentarios debe interpretarse cómo una consecuencia lógica de las dinámicas parlamentarias actuales. Desde esta perspectiva, la relevancia de la Comisión Consultiva de Nombramientos reside en su papel cómo órgano que favorece la rendición de cuentas, ya que garantiza el compromiso público de los candidatos y futuros vocales de la JEC a prestar sus servicios, a desarrollar sus cometidos con objetividad e imparcialidad, con responsabilidad y con un gran sentido y espíritu institucional.

Por último, el personal de la JEC, al igual que los miembros del poder judicial (jueces y magistrados) y de los titulares de las altas instituciones del Estado, goza de una importante garantía de independencia: la inamovilidad en el cargo desde su nombramiento hasta la finalización de su mandato. La inamovilidad se traduce en el hecho de que los miembros de la JEC no pueden ser removidos o cesados de sus cargos por criterios políticos y/o partidistas, sino por aquellas causas que se prevean en la legislación. Por tanto, la estructura interna del órgano supremo de la AE no se puede ver alterada tras su constitución y, en consecuencia, se neutraliza e inutiliza “un importante instrumento en manos del poder para intentar inclinar a su favor la actuación de la Junta Electoral Central y para desprenderse, en su caso, de los vocales que no se sujeten a sus deseos o los contraríen abiertamente” (Gálvez Muñoz, 1999).

Las causas generales que pueden llevar consigo alguna alternación de la inamovilidad y, por consiguiente, conducir a la cesión en el cargo o a la pérdida de la condición de vocal de la JEC son las siguientes: la expiración del mandato, después de cada legislatura o tras la disolución del Congreso de los Diputados, pero en cualquier caso tras la toma de posesión de los nuevos miembros del órgano electoral; la comisión de un delito o falta electoral; la renuncia voluntaria, justificada y aceptada; y la defunción.

Otra de las causas que podría provocar cambios en el personal de la JEC, según algunos autores, sería “la pérdida de la condición por la que se ha sido nombrado” (Cano Mata, 1988; Cazorla Prieto, 1986; Gálvez Muñoz, 1999; Rallo Lombarte, 1997); es decir cuando se producen variaciones en su situación administrativa, por jubilación, por la pérdida de la nacionalidad española, por sanción disciplinaria de separación del servicio y cuando pasan de la situación de activo a otra distinta. Sin embargo, la propia JEC ha acordado, en reiteradas ocasiones, que si un vocal deja de estar en activo (por jubilación, baja laboral o baja por maternidad) debe continuar formando parte del órgano electoral hasta la toma de posesión de la nueva Junta.

Desde la aplicación del procedimiento electoral de 1985 se han producido algunas alteraciones en la estructura inicial de la JEC, acompañadas de la sustitución de sus voca-

les. En concreto, los cambios se han manifestado en tres legislaturas: la tercera (1986-1990), la sexta (1996-2000) y la séptima (2000-2004). Las razones que condujeron a transformar la vertiente interna del órgano electoral han sido diversas. En la tercera legislatura la sustitución de dos vocales académicos se sustentó en su cambio de destino, ya que uno fue nombrado Magistrado del Tribunal Supremo y el otro Director del Centro de Estudios Constitucionales. La otra alteración se debió a la jubilación de uno de los magistrados del Tribunal Supremo. Esta última causa resulta claramente contradictoria con los acuerdos adoptados por el órgano supremo electoral, en los que la jubilación no se considera un motivo justificado de cese y sustitución de sus miembros. En el año 1999, en la sexta legislatura, uno de los vocales judiciales presentó su renuncia y una vez aceptada por el Presidente de la JEC se procedió a su sustitución. El último cambio se produjo en el año 2003 (séptima legislatura) con motivo de la defunción de uno de los catedráticos universitarios que componían la Junta.

Conclusiones

A lo largo de estas páginas se ha puesto de manifiesto que las instituciones electorales son órganos clave para el buen desarrollo de las democracias representativas y que, por ello, es conveniente que cuenten con un modelo institucional independiente de la esfera gubernativa y partidista. El análisis de la independencia de la AE española, en general, y de su órgano supremo, en particular, ha permitido extraer las conclusiones siguientes.

Primera. En la actualidad, la AE española se distingue por ser un modelo institucional independiente. En concreto, su estructura formal se constituye de una serie de órganos creados ad hoc por el procedimiento electoral vigente (Juntas y Mesas Electorales) para desempeñar exclusivamente funciones de gestión y supervisión electoral y, de este modo, cumplir con la misión institucional de garantizar la legalidad, la objetividad, la transparencia y la igualdad de los procesos electorales. Por tanto, la AE se encuentra exenta de la dirección y el control gubernamental, al no depender jerárquicamente de su estructura jerárquica. Este modelo institucional independiente tiene su antecedente más próximo en la transición política española, aunque responde a un proceso de modernización que se inició a finales del siglo XIX y que culminó en pleno siglo XX (Pastor Albaladejo, 2011).

Segunda. El análisis de la independencia de la JEC ha permitido constatar como para proteger a los miembros de la JEC de posibles abusos o discrecionalidades, el órgano supremo electoral apostó por un diseño formal provisto de una serie de mecanismos institucionales destinados a garantizar su independencia. El alto grado de independencia del personal de la JEC se ha puesto de manifiesto en el perfil de sus miembros (perfil judicial y perfil académico, que denota la alta cualificación y profesionalización de sus componentes), en su sistema de designación (sorteo en los vocales judiciales y designación parlamentaria en el caso de los vocales académicos) y en su inamovilidad en el cargo.

Tercera. El estudio del sistema de designación del personal académico de la JEC ha permitido detectar como este proceso se encuentra mediatizado por la relevancia que adquieren los grupos parlamentarios, especialmente los mayoritarios, en la selección de los

candidatos, lo que puede llegar a contrarrestar la objetividad en el procedimiento y politizarlo. Sin embargo, este desajuste se ha subsanado, en cierto modo, porque los candidatos deben comparecer públicamente ante la Comisión Consultiva de Nombramientos, lo que contribuye a reforzar la transparencia en el proceso de selección, ya que los catedráticos se han responsabilizado y comprometido en sus comparecencias públicas a ejercer sus funciones electorales con independencia e imparcialidad; es decir, aplicando las reglas del juego con neutralidad, sin discrecionalidades ni motivaciones de otra índole (personales y/o políticas).

Cuarta. Aunque el sistema de designación del personal judicial de la JEC se ha considerado adecuado, se ha propuesto como línea de mejora la realización del sorteo públicamente, con la finalidad de reforzar la transparencia del proceso de selección.

Quinta. En relación con la inamovilidad como garantía de independencia, en las causas de alteración de la inamovilidad se ha detectado alguna contradicción, sobre todo, en su aplicación práctica. En concreto, en una sustitución que se produjo por jubilación, cuando la JEC había acordado (en reiteradas ocasiones) que este tipo de motivaciones no daba lugar a cambios en la estructura interna del órgano electoral.

Por último, solo añadir que, teniendo en cuenta lo señalado, el modelo institucional de la JEC se caracteriza por ser un modelo "independiente de los partidos" (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009), sobre todo porque sus miembros son designados por el poder legislativo -los vocales catedráticos- y el poder judicial -los vocales magistrados del Tribunal Supremo-. Además, porque más allá de que el proceso de designación garantice, en mayor o menor medida, la independencia en la selección de los candidatos, el alto grado de profesionalidad y cualificación técnica se convierte en una exigencia destacable para poder llegar a ser vocal de la JEC.

Bibliografía

ÁLVAREZ CONDE, E. (1993), *Curso de Derecho Constitucional*, Volumen II, Madrid, Tecnos.

ARNALDO ALCUBILLA, E. (1994), "La Administración Electoral Española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central" en *Revista Vasca de Administración Pública*, Número 40: 71-102.

BREA FRANCO, J. (1989), "Administración Electoral" en *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL: 6-30.

CANO MATA, A. (1988), "Administración Electoral Española" en *Revista de Derecho Administrativo*, Número 59: 393-425.

CAZORLA PRIETO, L. M. (1999), *El Congreso de los Diputados (Su Significación Actual)*, Madrid, Aranzadi.

CAZORLA PRIETO, L. M. (1986), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Civitas.

COSCULLUELA MONTANER, L. M. y MUÑOZ MACHADO, S. (1979), *Las Elecciones Locales* (Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio), Madrid, Publicaciones Abella.

DE ESTEBAN ALONSO, J. y GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J. (1994), *Curso de Derecho Constitucional Español Volumen II-III*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2001), "La Administración Electoral" en GARCÍA ESCUDERO P. *Derecho contencioso-electoral*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial: 77-100.

GOODWIN-GILL, G. S. (2006), *Elecciones libres y justas*, Ginebra (Suiza), Unión Interparlamentaria.

FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1986), *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Madrid, Dykinson.

GÁLVEZ MUÑOZ, L. (1999), "La independencia de la Junta Electoral Central y sus garantías" en *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados del Parlamento, Madrid, Aranzadi.

GARCÍA SORIANO, M. V. (2000), *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

HARTLYN, J., MCCOY, J. y MUSTILLO, T.M. (2009), "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea" en *América Latina Hoy*, Número 51: 15-40.

IDEA (1998), *Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional*, Estocolmo (Suecia), Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA).

LOPEZ PINTOR, R. (2009), "Procesos de reforma de los sistema electorales: aprendizaje de la experiencia comparada" en BOENINGER, E. y otros (coord.), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago de Chile, PNUD: 17-62.

LOPEZ PINTOR, R. (2004), *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima (Perú), Asociación Civil Transparencia e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.

LOPEZ PINTOR, R. (2000). "Administración Electoral" en *Instituto Interamericano*

de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral* (volumen 1), San José (Costa Rica), IIDH.

MARTÍNEZ RUANO, P. (2001), "Reflexiones acerca de la Administración Electoral" en *Revista de Estudios Políticos*, Número 112: 237-252.

MAYNTZ, R. (1990), *Sociología de la Organización* (5ª Edición), Madrid, Alianza Universidad.

NOHLEN, D. (2006), *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis institucional*, México, Porrúa y Universidad Autónoma de México.

PASTOR ALBALADEJO, G. (2011), *Calidad de la Democracia y Administración Electoral*, Madrid, Congreso de los Diputados.

_____ (2002), "Las Administraciones y órganos atípicos" en CRESPO, J. y PASTOR, G. (coord.), *Administraciones Públicas Españolas*, Madrid, McGraw-Hill: 229-254.

PICADO LEÓN, H. (2009), "Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica" en *América Latina Hoy*, Número 51: 95-116.

PNUD (2004), *Sistemas y procesos electorales. Nota sobre la práctica*, Nueva York, PNUD.

RALLO LOMBARTE, A. (1997), *Garantías Electorales y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

_____ (1995), "Creación del censo electoral y primeros intentos de judicialización de las garantías electorales en España (1834-1877)" en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Número 9-10: 225-244.

SALA ARQUER, J. M. (1984), "El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones independientes" en *Revista española de Derecho Administrativo*, Número 42: 401-422.

SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M. (1990), "Las garantías del derecho electoral" en *Revista de las Cortes Generales*, Número 20: 91-119.

SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J. J. (1993), "Una visión institucional del proceso electoral" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Número 39: 63-80.

TORRE SERRANO, A. (1990), "Problemas de la Administración Electoral Española" en *Actualidad Administrativa*, Número 41: 507-523.