

Calidad de la democracia y Administración Electoral

Gema Pastor Albaladejo

Profesora de Ciencia Política y de la Administración
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Universidad Complutense de Madrid
e-Correo: artis@cps.ucm.es



Resumen

Para alcanzar determinado grado de calidad en la democracia es necesario que los órganos administrativos que rigen y controlan las reglas del juego electoral gocen de ciertas garantías institucionales que les permitan decidir y actuar con independencia. Estas garantías redundarán, sin duda, en la legitimidad de las elecciones y del propio sistema político, ya que como bien destaca Mackenzie (1962) el déficit de independencia en la organización electoral incide negativamente en la credibilidad del sistema político: *“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”*.

La ponencia que se presenta tiene por finalidad: analizar el nivel de independencia formal de la Administración Electoral en España con respecto al poder político. Sobre todo, porque como ya se ha puesto en evidencia, la independencia es un indicador fundamental de cara a que los órganos electorales puedan adoptar sus decisiones y desarrollar sus actuaciones con imparcialidad y objetividad, respondiendo así con eficacia y eficiencia a la misión institucional que tiene encomendada: garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con transparencia, objetividad e igualdad (artículo 8.1 de la Ley Electoral).

El estudio del nivel de independencia formal de la AE se centrará en su estructura interna, utilizando, para ello, distintas variables de análisis que inciden en su diseño institucional: el perfil de su personal, la procedencia de sus miembros o los requisitos previos que se exigen para poder llegar a formar parte de cada órgano electoral; el procedimiento o el sistema de designación; la duración en el cargo; y el estatuto de sus componentes.

Palabras clave

Calidad de la democracia, Administración Electoral, Independencia-formal, Neutralidad política

Nota biográfica

Gema Pastor Albaladejo es profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM y Secretaria General del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA). Está especializada en temas de Gestión Pública, Gestión de la Información y Comunicación en las Administraciones Públicas y Administración Electoral española. Entre los últimos proyectos de investigación en los que ha participado se pueden destacar: “La Administración al servicio de los ciudadanos: La Ventanilla Única en los municipios de más de 5.000 habitantes de la Comunidad de Madrid” (2007) y “La mejora de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Madrid: las Cartas de Servicios” (2005). Estos proyectos de investigación financiados en convocatorias públicas se han ido concretando en diferentes publicaciones. Entre sus últimas publicaciones se encuentra la obra titulada: “Manual de Prácticas Universitarias de Calidad. Herramientas de Gestión y Seguimiento” (2008).

No citar sin la autorización de la autora. Trabajo en progreso

Ponencia presentada en el *IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)*,
Repensar la democracia: inclusión y diversidad. Málaga, 23-25 Septiembre 2009
GT. 4.5. Calidad de la Democracia: propuesta de medición y análisis

Calidad de la democracia y Administración Electoral¹

Gema Pastor Albaladejo

Profesora de Ciencia Política y de la Administración UCM

No citar sin la autorización de la autora.

Trabajo en progreso

1. Introducción

Esta ponencia se aproxima a la interrelación existente entre la Administración Electoral (en adelante AE) y la calidad de la democracia en el entorno español. En concreto, se analiza cuál ha sido el diseño institucional previsto en el procedimiento electoral vigente y cuáles han sido las garantías institucionales que se ha implantado con el objeto de asegurar la independencia-formal de la organización electoral.

Los principales teóricos de la AE han manifestado en sus conclusiones más recientes, y de manera casi unánime que “las elecciones administradas por los órganos electorales independientes son preferibles a aquellas llevadas a cabo por el poder ejecutivo”², sobre todo, porque los órganos electorales independientes favorecen a afianzar (primero) y ahondar (después) en la democracia y en el Estado de derecho (López Pintor, 2004:16-17). De ello, se deduce que los órganos electorales se deben proveer de un diseño institucional adecuado que permita garantizar su independencia y neutralidad política, ya que el modelo elegido revertirá tanto en la eficacia de las elecciones (salvavarda del sufragio –activo y pasivo-, del pluralismo, de la competencia electoral, etcétera) como en la calidad del sistema político democrático.

Las siguientes páginas se dividen en cuatro secciones. Primero se presenta el marco teórico de referencia, en el que se remarca la relevancia de las instituciones electorales como instrumentos fundamentales para el desarrollo de las distintas dimensiones de la calidad de la democracia. En segundo lugar, se analiza como aparece articulado el modelo de AE en el contexto español, su estructura organizativa y funcional. En una tercera parte, se abordan las garantías institucionales previstas para asegurar la independencia-formal de la AE española. Finalmente, la conclusión resume los aspectos más sustantivos de la ponencia.

¹ Esta ponencia forma parte de la tesis doctoral, “Administración Electoral española. El personal rector de la Junta Electoral Central”, realizada por la autora de la ponencia y dirigida por D^a. Blanca de Olías de Lima Gete.

² Entre otros, López Pintor (2004), Barrientos (2008), Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009), Picado (2009). Esta opinión ha sido enfatizada, también, por asociaciones regionales de autoridades electorales; organización internacionales como Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Comunidad de Naciones Británicas (*British Commonwealth*); agencias de asistencia internacional como 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), etcétera.

2. Calidad de la democracia y órganos electorales

2.1. Aproximación conceptual a la calidad de la democracia

La “calidad de la democracia” es una noción que se ha incorporado recientemente al lenguaje científico y que ha revigorizado el debate teórico de la democracia en la ciencia política. En concreto, es un término que “comienza a abrirse paso hace apenas una década”, pero que se distingue por su “carácter complejo”, ya que en él se suelen integrar “visiones dispares del concepto de democracia” (Alcántara, 2009: 13). Por ello, en esta perspectiva teórica no solo se abordan los aspectos procedimentales o institucionales de la democracia, sino también los valorativos y de resultados.

Los estudios de la calidad de la democracia se inician cuando un sistema político cumplen con los requisitos mínimos de la poliarquía, es decir, cuando las elecciones se han institucionalizado, cuando existe la expectativa de que se mantendrán en un futuro indefinido elecciones limpias, competitivas y regulares, cuando esta expectativa es compartida por la mayoría de los actores políticos y la opinión pública, y cuando múltiples actores invierten estratégicamente sus recursos suponiendo la continuidad de las elecciones y de las autoridades electas (O’Donnell, 1996:11). “Sólo una vez superada esta barrera mínima se puede ver el resultado” (Morlino, 2005) y, por ello, solo a partir de la existencia de una democracia estable y consolidada se puede comenzar la andadura hacia la calidad de la democracia.

Morlino (2005; 2007) se ha aventurado a definir la “buena democracia” o la democracia de calidad como “esa ordenación institucional estable que a través de instituciones y mecanismos que funcionan correctamente, realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (Morlino, 2005: 260; 2007: 5). Diamond y Morlino (2004: 21) han profundizado en esta definición al especificar que el concepto de calidad se puede vincular a tres dimensiones: al procedimiento, por lo que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso; al contenido, es decir, a las características estructurales del producto; a los resultados, al grado de satisfacción de los usuarios. Estas tres vertientes de la calidad son aplicables a la teoría de la democracia. La calidad en relación al resultado se da cuando un sistema político está ampliamente legitimado, cuando los ciudadanos se encuentran plenamente satisfechos y, por tanto, el régimen goza de una clara estabilidad procedimental o institucional. La calidad en relación al contenido se observa cuando los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que conforman la estructura social gozan de una destacada libertad e igualdad. Por último, la calidad procedimental se advierte cuando los ciudadanos pueden controlar y evaluar si los valores democráticos (libertad e igualdad) se materializan a través del pleno respeto de las normas vigentes, si su aplicación es eficiente, y si existe determinado grado de eficacia y responsabilidad política en la toma de las decisiones, es decir, si éstas se adecuan

convenientemente a las demandas expresadas por la sociedad civil (Morlino, 2007:5-6; 2008).

Como se puede apreciar en la Tabla 1 a la hora de evaluar la calidad de las democracias se diferencian nueve dimensiones o indicadores de medición: el gobierno de la ley (*rule of law*); la rendición de cuentas³ electoral o responsabilidad electoral (la *accountability electoral*); la rendición de cuentas horizontal o responsabilidad interinstitucional (la *accountability inter-institucional*); la participación; la competencia; la reciprocidad o capacidad de respuesta (la *responsiveness*); la libertad; y la igualdad. En esta clasificación se aprecia como cinco de estas dimensiones (gobierno de la ley, rendición de cuentas –vertical y horizontal-, participación y competencia) pertenecen a la calidad procedimental (a los aspectos institucionales de la democracia), dos de ellas a los contenidos (libertad e igualdad) y una a los resultados (la reciprocidad).

A continuación, se destaca que papel ejercen los órganos electorales en el desarrollo de estas dimensiones de la calidad de la democracia.

2.2. El papel de los órganos electorales en la calidad de la democracia

El adentrarse en la relación existente entre órganos electorales y calidad de la democracia, conduce, inevitablemente, a situar el análisis en la perspectiva electoral, en la calidad de las elecciones como una de las vertientes de la calidad de la democracia.

Después del fin de la guerra fría y tras el surgimiento de la gobernabilidad democrática en todo el mundo, las elecciones han pasado a ser un elemento esencial en la constitución de un gobierno legítimo. Sin embargo, los países en los que se ha instaurado el régimen político representativo se han caracterizado por ser “diferentemente democráticos”, ya que el significado y la calidad de sus elecciones suele variar enormemente (PNUD, 2002). A pesar de todo, hoy en día se reconoce ampliamente que “las elecciones libres y justas son una necesidad universal para que un Estado pueda considerarse verdaderamente democrático” (PNUD, 2004), incluso que para la existencia de una “elección libre y justa es indispensable un proceso electoral independiente y administrado imparcialmente” (Goodwin-Gill, 2006:136).

Por tanto, los órganos electorales se encuentran vinculados y participan de distinta manera en que las diferentes dimensiones de la calidad de la democracia, en general, y de la calidad de las elecciones, en particular, puedan llegar a alcanzar un mayor contenido real, un mayor grado de desarrollo. De este modo, la AE no solo puede llegar a ejercer un papel relevante a la hora de afianzar la “legitimidad de entrada” (Nohlen, 2006), sino, también, de

³ Según Ugalde (2002): “La rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa <<ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo>>. Sin embargo, en la lengua española se carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción anglosajona del mismo y, ante la ausencia de mejores opciones, se usa cada vez más el término <<rendición de cuentas>>” (Ugalde, 2002:9)

cara a reforzar o aumentar el grado de calidad de los sistemas políticos democráticos en su vertiente electoral.

Como se puede observar en la Tabla 1 la AE interviene en cada una de las dimensiones de la calidad de la democracia (el imperio de la ley, la rendición de cuentas vertical y horizontal, la participación, la competencia, la libertad, la igualdad y la capacidad de respuesta), es decir, contribuye a garantizar la calidad del sistema político democrático en sus diferentes vertientes: procedimental, en el contenido y en el resultado. Sin embargo, estos tres aspectos o tipologías de la calidad de la democracia junto con las dimensiones que los componen se encuentran interrelacionadas en la praxis electoral.

Tabla 1. El papel de los órganos electorales en la calidad de la democracia

Tipo	Dimensiones de la calidad	Notas distintivas de las dimensiones de la calidad	El papel de los órganos electorales
Procedimental	Gobierno de la ley	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Existencia mínima de un marco legal que garantice el respeto a los derechos políticos y a los procedimientos democráticos (ausencia de corrupción; independencia e imparcialidad de las autoridades estatales, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Garantizar el cumplimiento del procedimiento electoral que las elecciones se desarrollen con igualdad, objetividad, competencia, transparencia, de acuerdo al principio de legalidad.
	Rendición de cuentas vertical	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los gobernantes responden sobre sus políticas públicas ante los votantes e instituciones ➤ Los ciudadanos exigen cuentas a los representantes en las elecciones 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Informar a los actores participantes en las elecciones (fuerzas políticas y ciudadanos) sobre los temas electorales
	Rendición de cuentas horizontal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los gobernantes están obligados a responder a los demás burócratas e instituciones del Estado ➤ Los órganos previstos para articular la rendición de cuentas horizontal son: los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y las agencias independientes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Controlar la acción de la administración gubernativa en el proceso electoral
	Participación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En una buena democracia los ciudadanos ejercen sus derechos y a través de su participación influyen en la toma de decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Garantizar que el derecho de participación (individual y colectiva) en los procesos electorales se lleva a cabo sin restricciones ni distorsiones
	Competencia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El sistema político debe contar con elecciones regulares y competencia electoral (pluralismo político, existencia de varios partidos políticos, etcétera) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Asegurar la existencia de competencia política en los procesos electorales
Resultados	Reciprocidad/capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eficacia del sistema político y de sus instituciones en responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos, a las expectativas de los ciudadanos ➤ Grado satisfacción ciudadana con el desempeño de la democracia. Grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Grado satisfacción ciudadana con respecto a los órganos electorales, a la gestión, administración y supervisión de los procesos electorales
Contenido	Libertad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Grado de acercamiento entre la democracia y el ideal de libertad 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Garantizar la libertades políticas: libertad de expresión, libertad de asociación y acceso a la información de carácter pluralista
	Igualdad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Grado de acercamiento de la democracia al ideal de igualdad (política, social y económica) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Garantizar el acceso en condiciones de igualdad a las contiendas electorales. La igualdad en el sufragio pasivo y activo

Fuente: elaboración propia a partir e Diamond y Morlino (2004: 22) y Morlino (2005; 2007; 2008)

Calidad procedimental (imperio de la ley, rendición de cuentas, competencia y participación). Los órganos electorales se encargan de garantizar el respeto y el pleno cumplimiento de las reglas del juego electoral, del procedimiento electoral, es decir, su cometido consiste en asegurar que en cada una de las contiendas electorales que se celebren gobierne o impere la ley. La mayor parte de los sistemas políticos democráticos han optado por conceder a los órganos electorales una estructura lo más independiente posible del poder político con el objeto de mantener la imparcialidad y la neutralidad política en sus decisiones y actuaciones, legitimando, así, la buena gestión y supervisión de los procesos electorales.

Por otro lado, los órganos electorales son órganos de rendición de cuentas. La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, circunscribirlo, restringirlo y disciplinarlo con el objeto de limitar sus discrecionalidades, sus arbitrariedades y, así, prevenir y remediar sus abusos. De este modo, mediante la rendición de cuentas el poder se hace predecible en su ejercicio, ya que se mantiene dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos (Schedler, 2008: 24). Las autoridades electorales se constituyen para controlar y supervisar las reglas del juego electoral, para que las elecciones se desarrollen con plena objetividad, transparencia, participación, competencia, libertad e igualdad. De este modo, contribuyen a dotar de una mayor calidad a todas las dimensiones procedimentales y sustantivas de la democracia, en concreto, las que afectan a su dimensión electoral. En la rendición de cuentas vertical, la AE canaliza la información sobre las elecciones y dota a los procedimientos electorales de una mayor transparencia. Sobre todo, porque ejerce la supervisión de lo que se publica o no sobre las elecciones (tanto por parte de los partidos políticos, como por la administración gubernativa y los medios de comunicación), garantizando, así, que las noticias que se difunden son veraces y objetivas y no influyen de manera inadecuada en el ejercicio del sufragio.

Además, los órganos electorales son, en la mayor parte de los casos, estructuras independientes cuya misión principal es supervisar las contiendas electorales, situándose, así, en la vertiente horizontal de la rendición de cuentas, ya que el poder ejecutivo es uno de los destinatarios de ese control. A través del ejercicio del control, los órganos electorales dan contenido a otras dimensiones de la calidad de la democracia. En concreto, la responsabilidad horizontal se encuentra vinculada con la competencia electoral. Desde este punto de vista, la AE controla que las autoridades gubernativas no intervengan ni manipulen el proceso electoral, que no se concedan privilegios a ninguna fuerza política concurrente en la contienda electoral y que, por tanto, las elecciones sean realmente competitivas. Por tanto, la AE permite garantizar la competencia electoral y, el mantenimiento de cierto grado de la calidad de la democracia en este sentido, ya que sin la existencia de alguna vía para dirimir las disputas electorales de la que se reconozca ampliamente su independencia y

legitimidad, la tentación de los políticos de entablar descarnados combates por el poder sería proporcionalmente más fuerte (Shapiro, 2005:97).

Los órganos electorales desempeñan, también, actividades encauzadas a garantizar la participación política, tanto de los ciudadanos como de las fuerzas políticas que pretenden concurrir a las elecciones. En el primer supuesto, la AE supervisan que los ciudadanos ejercen su derecho a voto sin obstáculos que eviten, obstaculicen o inhiban dicho ejercicio, ya que entre el derecho de participación individual y la realidad de la participación efectiva pueden interponerse numerosos obstáculos, tales como la obstrucción en el acceso a los locales de votación, impedimentos materiales (inexistencia de sobres y papeletas, de urnas, de cabinas, etcétera), déficit de información, etcétera. En lo relacionado con la participación colectiva (de los partidos políticos), la AE se suele asegurar de que las candidaturas que se presentan en cada uno de los procesos electorales se ajustan a los requisitos procedimentales y, en caso positivo, dan el visto bueno para que los partidos políticos tengan vía libre para participar en las elecciones. Además, una vez que estos actores políticos se han insertado en el juego electoral, la AE no cede en su labor de vigilancia, siempre estará alerta para comprobar que la participación de estos actores políticos en las elecciones se ajusta a las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral.

Calidad en el contenido (libertad e igualdad). La AE garantiza el cumplimiento de la libertad e igualdad política en los procesos electorales. En relación a la libertad política, Dahl enumeró que las libertades políticas relevantes eran las de expresión, asociación y acceso a la información de carácter pluralista (Dahl, 1992, 1999). Los órganos electorales intervienen en la concreción de estas libertades al supervisar que el derecho de sufragio activo y pasivo se desarrolla sin anomalías, sin manipulaciones que puedan tergiversar la voluntad de los ciudadanos. En el sufragio activo, la AE controla y contribuye a que los ciudadanos expresen sus opiniones sin coerciones, presiones o intimidaciones en dos sentidos, cuando toman sus decisiones de voto como cuando votan. Respecto al sufragio pasivo, los órganos electorales se aseguran de que los ciudadanos puedan constituir, si lo desean, una candidatura o asociación política para poder concurrir a las contiendas electorales. La AE, también, garantiza el acceso a la información pluralista pero desempeñando actividades diferenciadas. Por un lado, los órganos electorales se configuran como agentes de dirección, control y supervisión de los contenidos informativos que transfieren los órganos de la administración gubernativa (Ministerio de Interior, OCE, etcétera) a los ciudadanos sobre los partidos políticos, los resultados electorales, las fases y actividades que comprenden el proceso electoral, etcétera. Con respecto a la información emitida por los actores concurrentes a las contiendas electorales, también, verifican que los datos aportados cumplen con los requisitos prefijados en el procedimiento electoral. Por otro lado, los agentes electorales son órganos que generan y canalizan información, ya que como

rectores del proceso electoral adoptan acuerdos (decisiones de contenido externo) que afectan e interfieren en el desarrollo de las elecciones. El órgano rector de la AE es el encargado de publicar aquellos datos que considera que pueden llegar a tener una mayor relevancia informativa tanto para los ciudadanos como para los actores políticos que concurren a las elecciones.

En lo relacionado con la igualdad, los órganos electorales garantizan que tanto las fuerzas políticas que ha presentado sus candidaturas a las elecciones como los electores participen en los procesos electorales en condiciones de igualdad. En el caso de los electores la igualdad se mantiene, cuando cada voto se cuenta de manera igualitaria. De este modo, sufragio igual significa también “igualdad del poder de voto”, es decir, que ningún voto tenga desproporcionadamente más peso que otro (Goodwin-Gill, 2006:130). En este sentido, las autoridades electorales se conforman como los órganos de supervisión en el escrutinio de los votos, garantizando, así, que la voluntad expresada por los ciudadanos, a través de las urnas, se ajusta a los resultados electorales. En el caso de los partidos políticos, la protección de la igualdad se articula al controlar su acceso igualitario a las contiendas electorales. Este acceso se evidencia en el caso de las campañas electorales, donde los órganos electorales contribuyen a asegurar que las campañas electorales se conduzcan respetando los derechos civiles y políticos de los oponentes, en una atmósfera libre y justa, en la que ninguna acción administrativa, violencia, ni intimidación impida a los partidos y a los candidatos la libre presentación de sus opiniones y calificaciones, es decir, en la que no se promueva la discriminación, calumnia o cualquier otro tipo de prejuicios (O'Donnell, 2004:27). Además, los órganos electorales deben asegurar, también, el libre acceso de los todos los actores políticos a los medios de comunicación, ya que sólo si se dispone de facilidades, los candidatos disfrutarán del derecho a expresarse con libertad, incluida la formulación de críticas y los electores se beneficiarán del derecho de buscar y recibir información (Goodwin-Gill, 2006:166)

Calidad en los resultados/capacidad de respuesta. Desde el punto de vista de la calidad en los resultados, como otra dimensión de la calidad de la democracia, la perspectiva de análisis se centra en la legitimidad. Una buena gestión y supervisión de los procesos electorales conlleva a que los ciudadanos confíen en las instituciones electorales, a que se encuentren satisfechos con los resultados electorales, a que estos sean aceptados como legítimos por la mayor parte de la sociedad y que, por tanto, no se cuestione la legitimidad de las elecciones, en particular, y la calidad de la democracia, en general.

Los órganos electorales son instituciones y, por ello, generan confianza institucional. Esta confianza depende del soporte y seguridad que proporcionan las estructuras formales, producidas y legitimadas socialmente (Zucker, 1986). De este modo, todos los agentes intervinientes en el proceso electoral, los ciudadanos como electores, los partidos políticos

como sujetos centrales de las contiendas electorales y los parlamentarios como sujetos electos y continuos participantes en las elecciones, y el resto de la sociedad en general, afianzarán su confianza hacia las autoridades electorales si estas ejercen de una manera eficaz sus cometidos electorales, si son capaces de garantizar que las elecciones se ajustan a las reglas del juego electoral, con transparencia, igualdad y objetividad. Al mismo tiempo, esta confianza hacia las instituciones electorales llevará consigo la legitimidad política, ya que los actores claves determinarán que las elecciones han sido “libres y justas” y, en base a ello, todos los partidos políticos aceptarán el proceso electoral y respetarán sus resultados (Pastor, 1998:159). En definitiva, una buena gestión electoral genera por un lado, confianza social hacia los órganos electorales en cuestión y, por otro, credibilidad política hacia los resultados de las elecciones (Barrientos del Monte, 2008).

Por último, hay que resaltar que la contribución de los órganos electorales a la calidad de la democracia será mayor, siempre y cuando, el órgano electoral en cuestión goce una serie de garantías institucionales que aseguren su independencia formal, su alto grado de desvinculación de la esfera gubernativa, política y/o partidista. Solo de este modo, sus acuerdos, decisiones y actuaciones serán interpretados como legítimos tanto por los ciudadanos como por los actores intervinientes en el proceso electoral. En sentido contrario, cuando la autoridad electoral no actúa de manera independiente, los efectos podrían ser nocivos para la sostenibilidad democrática, dando lugar al fraude, la manipulación, la falsificación o la distorsión de las elecciones (Planas, 2000).

En las páginas siguientes se aborda cómo se configura el diseño institucional de la AE española con el objeto de garantizar esa independencia-formal tan necesaria para asegurar la calidad de las elecciones y del sistema político español.

3. La Administración Electoral española

3.1 La dificultad de definir a la AE española

La concreción de los órganos en los que se vertebra la AE en España ha sido un tema difícil de abordar y lleno de controversias al no existir un criterio unánime que englobe a un único modelo organizativo electoral. Las dificultades que se derivan a la hora de encuadrar a la AE desde una perspectiva organizativa se sustentan en la existencia de una multitud de órganos de procedencias distintas y de contenido funcional complementario que se activan y confluyen de manera interrelacionada en la organización y supervisión del proceso electoral. Esta situación se ha puesto de manifiesto por el propio Tribunal

Constitucional al calificar a la estructura organizativa al servicio de las elecciones en España como “*complejo orgánico*”⁴.

Las diferentes opiniones vertidas sobre los órganos que constituyen la AE en el ámbito español se pueden resumir en dos corrientes teóricas (ver Tabla 2): los autores que abogan por una concepción amplia del modelo organizativo de la AE (entre otros, Santolaya Machetti, 1999; Serena Velloso, 1986; Delgado-Iribarren, 2001); y un sector de opinión mayoritario que defiende un modelo organizativo restringido o mínimo (Cano Mata, 1988:395; García Soriano, 2000; Torre Serrano, 1990: 509; Solozabal Echevarría, 1993:72; Arnaldo Alcubilla, 1994:80-81; Gómez Gutiérrez, 1997:901; Astarloa, 1995:277; Martínez Ruano, 2001:248; Rallo Lombarte, 1997:213; Fernández Segado, 1986: 34; Gómez Guillamón, 1992: 292; Álvarez Conde, 1993:61; Satrústegui, 1990:98). En el primer caso, se consideran órganos de la AE “la totalidad de sujetos que desarrollan funciones necesarias” para el desarrollo del proceso electoral (Santolaya Machetti, 1999:43). A diferencia de la corriente anterior, la visión restringida de la AE solo reconoce como órganos de la AE a los que se encuentran desvinculados orgánicamente del gobierno o de las fuerzas políticas electorales y que ejercen de manera exclusiva funciones estrictamente electorales. Más allá de estas controversias teórica, es evidente que con independencia de que el marco electoral apueste por una determinada estructura formal al servicio de las elecciones, no se puede obviar la existencia de órganos vinculados a otras organizaciones públicas que actúan como colaboradores necesarios en el desempeño de las competencias electorales asumidas por la AE, órganos sin los cuales la AE no podría llevar a cabo su finalidad institucional.

Tabla 2. Enfoques teóricos en la definición de los modelos organizativos de la AE en España

Enfoque teórico	Definición	Órganos de la AE
Enfoque amplio	La AE está compuesta por todos los órganos que participan, colaboran o intervienen en la organización, la gestión, la vigilancia, supervisión o control del proceso electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Junta electorales • Mesas electorales • Órganos de la Administración gubernativa (Ministerio del Interior, Ofical del Censo Electoral, etc) • Actores procedentes de la formaciones políticas que concurren a las elecciones (Representantes Generales y de las Candidaturas, Apoderados, Interventores, etc)
Enfoque mínimo o restringido	La AE esta compuesta por los órganos descritos de manera expresa en el marco electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Junta electorales • Mesas electorales

Fuente: elaboración propia.

3.2. La estructura formal de la AE española

La AE que se origina en España a partir de 1985, y que se ha ido institucionalizando durante todo este periodo, está compuesta por un conjunto de órganos: la Junta Electoral

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 154/1988, de 21 de julio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 28/1993, de 25 de noviembre, de Elecciones al Parlamento Vasco.

Central (en adelante, JEC), las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma⁵ (JECCAA), en su caso, las Juntas Electorales Provinciales (JEP), las Juntas Electorales de Zona (JEZ) y las Mesas Electorales (ME) (ver Tabla 3). Los órganos de la AE son órganos “ad hoc” creados de manera específica por el procedimiento electoral implantado en el año 1985 con el objeto de dirigir, organizar y supervisar las elecciones. Además, hay que tener en cuenta que “a una organización se pertenece siempre por causa de fines específicos” (Mayntz, 1990: 49). En este sentido, solo las Juntas y las Mesas Electorales tienen asignada con exclusividad “la misión institucional” de garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo de acuerdo con una serie de principios específicos: objetividad, transparencia, igualdad y legalidad. Solo estos órganos comparten una serie de características comunes (tienen independencia-formal y desempeñan de manera exclusiva actividades de gestión y supervisión electoral) que los define, los hace peculiares, y los diferencia de los órganos que pueden intervenir en alguna de las fases del proceso electoral (servicio de correos, Ayuntamientos, Consulados, Ministerio del Interior, etcétera). Por lo que el resto de los órganos que intervienen en la preparación o desarrollo del proceso electoral no integran la AE, sino que forman parte del aparato organizativo de las elecciones que actúa subordinadamente a aquélla en el cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas (Arnaldo Alcubilla, 1994:81).

Tabla 3. La AE en España. Finalidad y Estructura Formal

Fin de la AE	➤ Garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con transparencia y objetividad y acorde con el principio de igualdad, respetando las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral
Órganos de la AE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junta Electoral Central ➤ Juntas Electorales de Comunidad Autónoma ➤ Juntas Electorales Provinciales ➤ Juntas Electorales de Zona ➤ Mesas Electorales

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 8.1 y 8.2 de la LOREG

En definitiva, en estas páginas se entiende por AE española a un conjunto de órganos (la Juntas y Mesas Electorales) estructurados de manera jerárquica y distribuidos a nivel territorial (central- JEC-, autonómico –JECCA-, provincial –JEP- y local –JEZ y ME-) que se caracterizan por ser más o menos independientes del poder político y gubernativo y que desempeñan de manera exclusiva actividades de gestión, de control y de supervisión electoral, con el objeto de llevar a cabo su importante misión institucional, el garantizar que el proceso electoral se desarrolle con objetividad, transparencia e igualdad, respetando las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral vigente. De este modo, la AE electoral española, desde una perspectiva sistémica, se constituye como una pieza

⁵ Las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma son órganos que solo operan en el contexto de las Elecciones Autonómicas. Los órganos electorales autonómicos no son obligatorios, su creación es optativa, por lo que su existencia dependerá de si las diferentes Comunidades Autónomas contemplan o no esta unidad administrativa electoral como parte integrante de la estructura organizativa al servicio de las convocatorias electorales autonómicas.

elemental del entramado institucional del sistema electoral y, por tanto, el buen desarrollo de sus decisiones y actuaciones contribuirá a dotar de una mayor calidad a los procesos electorales que se celebren en el ámbito español y, en consecuencia, a la democracia en España.

4. La independencia-formal en el modelo electoral español

La independencia alude a la llamada “eficacia indiferente” o neutralidad política, lo que implica que la administración actuará con la misma eficacia y diligencia (neutralidad y profesionalidad) con independencia de cual sea el signo político del partido que gobierne, y de modo ajeno no solo al interés político sino también particular o de otra índole.

Si este concepto se traslada al ámbito de la AE supone que en la dirección, organización y supervisión del proceso electoral (líneas de actuación de esta organización electoral) los órganos electorales deben desarrollar sus decisiones y actuaciones de manera independiente, sin presiones políticas ni intereses concretos que desvirtúen el resultado de las elecciones y pongan en evidencia el contenido básico de cualquier convocatoria electoral: producir representación, producir gobierno y legitimar el sistema político. Por ello, los órganos de la AE “ni ninguno de sus miembros a título individual, pueden ser objeto de manera directa o indirecta de ninguna clase de órdenes, sugerencias, indicaciones, directrices o presiones por parte de cualquier sujeto, sea público o privado, persona física o jurídica; tan solo se encuentran sometidos⁶, lo mismo que el resto de los ciudadanos y de los poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” (Gálvez Muñoz, 1999: 97).

La independencia de la AE es crucial ya que por la naturaleza de sus funciones, dirigir y arbitrar la disputa electoral, la organización se coloca en el centro de la lucha electoral, lo que la convierte en un blanco perfecto para las presiones e intentos de manipulación provenientes de distintos sectores. La razón de ser de la AE es evitar las manipulaciones electorales, y garantizar y asegurar el buen desarrollo de las elecciones. Para lograr este objetivo la organización electoral debe colocarse en una posición de equidistancia de los diversos polos políticos de manera que su labor organizativa y de arbitraje del proceso electoral goce de credibilidad y legitimidad (Brea Franco, 1989: 14)

Para que la AE pueda obrar con objetividad, con libertad de actuación, sin presiones políticas y de ninguna otra índole, es necesario dotarla de un diseño formal adecuado. Por ello, tanto los recursos humanos como presupuestario que dan cuerpo a su estructura formal deben ser lo más independientes posibles del poder político y de las presiones e intereses externos. La configuración de los órganos electorales como órganos independientes implica

⁶ El artículo 9.1 de la Constitución Española dice que: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.

el neutralizarlos políticamente. La neutralización política permite evitar cualquier tipo de obstrucción que pueda desvirtuar el funcionamiento ordinario de la AE 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: 66). 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 un conjunto de garantías suficientes que le permitan ejercer sus actividades de manera independiente.

El grado de independencia o de autonomía en la práctica de los órganos de la AE con respecto al Gobierno⁷ se puede medir analizando los aspectos siguientes (ver Tabla 4): el personal que los compone (independencia de su personal); el desarrollo de sus funciones (independencia funcional); y la definición y asignación de sus recursos presupuestarios (independencia financiera o presupuestaria). Aunque las tres vertientes están interrelacionadas, el objeto de estudio se centra en la primera dimensión, en el cómo se ha articulado la independencia-formal en el personal de la AE.

Tabla 4. La independencia de los órganos de la AE. Variables de análisis

Variable de análisis	Qué se analiza
Independencia del personal	Nivel de autonomía del personal de la AE en su toma de decisiones
Independencia funcional	Nivel de autonomía de los órganos de la AE en el ejercicio de sus funciones
Independencia presupuestaria	Nivel de autonomía en la definición y asignación de sus presupuestos

Fuente: elaboración propia.

4.1. La independencia del personal de la AE. Aspectos generales

La independencia es una garantía fundamental para que el personal de la AE pueda tomar sus decisiones y desarrollar sus actuaciones con imparcialidad y objetividad, respondiendo así a la misión institucional que tiene encomendada. Como destaca Mackenzie la falta de independencia en la estructura interna de la AE atentaría contra la legitimidad del proceso electoral:

“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”
(Mackenzie, 1962: 109)

El estudio del nivel de independencia de la estructura interna de la AE con respecto al poder político se aborda mediante el análisis de tres indicadores (ver Tabla 5): el perfil de su personal, la procedencia de sus miembros o los requisitos previos que se exigen para poder

⁷ No debemos olvidar tampoco que la manipulación de cualquier organismo público puede proceder también de otras instancias, por ejemplo, de la mayoría parlamentaria, de ciertos grupos sociales (grupos económicos, etc.). Sin embargo, aunque en algún momento hagamos referencia a ellas, nos centraremos principalmente en las garantías y limitaciones a la independencia que se dan en este tipo de órganos con respecto al Gobierno.

llegar a formar parte de cada órgano electoral; el procedimiento o el sistema de designación de su personal; y el estatuto de sus componentes. Estas tres variables solo se aplican al personal que tiene como cometido la toma de decisiones en los órganos de la AE al personal rector en las Juntas Electorales, y en el caso de las Mesas Electorales a todos sus elementos internos.

Tabla 5. La independencia del personal de los órganos de la AE. Variables de análisis.

Variable de análisis	Qué se analiza
Perfil del personal de la AE	El grado de profesionalización o politización del componente interno de la AE en base a su procedencia
Procedimiento o sistema de selección	El grado de intervencionismo o control de la esfera política en la designación del personal de los órganos electoral
Nombramiento y cese del personal	El grado de intervencionismo o control de la esfera política en el nombramiento y cese de los miembros de las AE

Fuente: elaboración propia.

4.2. La independencia de las Juntas Electorales

En las Juntas Electorales existen dos modelos básicos que vislumbran el grado de autonomía de sus componentes en relación a la esfera política. Un primer modelo en el que la neutralidad política se deriva del conocimiento, de la “neutralidad del experto” este supuesto de autonomía profesional selecciona a los individuos de los órganos electorales según sus credenciales profesionales con la intención de que una vez nombrados actuarán con autonomía e imparcialidad sin importar las simpatías partidarias que puedan albergar al inicio. Un segundo modelo apoya la neutralidad “en la concurrencia de grupos políticos opuestos, en una situación de paridad” por lo que todos los partidos tienen una representación equitativa y participan plenamente en el órgano electoral (Schedler, 2000:30).

En el caso de la AE española, las Juntas Electorales como se verá a continuación, aplican los dos modelos expuestos. El primer modelo se denota en el perfil de los componentes de la Juntas, y el segundo, mediante la participación de los partidos políticos con representación parlamentaria en la designación de sus miembros.

a) El perfil del personal de las Juntas Electorales

En la estructura interna de las Juntas Electorales se pueden diferenciar dos colectivos de personal que suelen ser los que tienen la competencia exclusiva de adoptar decisiones en los respectivos órganos electorales: el personal judicial y el personal académico y/o profesional. La tipología establecida expone la existencia un personal que procede del poder judicial, y otro que proviene del ámbito profesional y/o universitario.

La opción de incorporar a los miembros del poder judicial en las Juntas Electorales se establece en vistas a garantizar su independencia. El procedimiento electoral vigente aboga por una representación mayoritariamente judicial en las Juntas (ver Tabla 6). De los

trece vocales de la JEC, ocho son judiciales. De los cinco miembros de las JEP y JEZ, tres pertenecen a la esfera judicial. En las JECCAA, aunque no existe una homogeneidad en su composición en casi en todas ellas, los miembros judiciales también ocupan la mayoría de las vocalías de los órganos electorales. Además, el perfil judicial de las Juntas Electorales se ha visto reforzado por la atribución de la presidencia y vicepresidencia a este colectivo de personal.

Tabla 6. El perfil del personal de las Juntas Electorales

Tipo de Junta Electoral	Perfil del personal
Junta Electoral Central	<ul style="list-style-type: none"> • Poder judicial (8 miembros) • Universidad (5 miembros)
Junta Electoral de Comunidad Autónoma	<ul style="list-style-type: none"> • Poder judicial • Universidad
Junta Electoral Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • Poder judicial (3 miembros) • Universidad (2 miembros)
Junta Electoral de Zona	<ul style="list-style-type: none"> • Poder judicial (3 miembros) • Universidad (2 miembros)

Fuente: elaboración propia.

Este rasgo peculiar de las Juntas Electorales se ha denominado “judicialización⁸” de los órganos electorales (Rodríguez García, 1993; Santolaya Machetti, 1999; García Soriano, 2000) o composición “*fuertemente judicializada*”⁹. Lo que ha llevado a algunos autores (Arnaldo Alcubilla, 1994; García Soriano, 2000; Martínez Ruano, 2003:144, 2001:248; Satrústegui, 1990:99) a estudiar este rasgo como una característica diferenciada de los órganos de la AE. En sentido contrario, se entiende que la judicialización de las Juntas Electorales es una nota definitoria derivada de su principio de independencia. La finalidad de incorporar a miembros del poder judicial en los órganos electorales no es otra que la de garantizar su independencia, asegurando con ello, la máxima objetividad, solidez y fiabilidad del aparato electoral (Arnaldo Alcubilla, 1999: 87)

No se debe olvidar que este tipo de colectivos hacen de la independencia de juicio y del criterio imparcial su profesión y consagración diaria (Cazorla Prieto, 1986: 120). Lo que sin duda, permite considerar como un acierto su inclusión en la estructura interna de las Juntas Electorales. Así, el personal judicial de las Juntas Electorales podrá ejercer las competencias propias del órgano al que pertenecen de manera independiente e imparcial, adjetivos siempre asociados a los miembros del poder judicial. En definitiva, la presencia de los miembros provenientes de la carrera judicial rodea de un aura de independencia de la

⁸ La judicialización de las Juntas fue puesta de manifiesto en los debates parlamentarios que dieron lugar a la Ley Electoral por el Diputado Sr. MARTIN TOVAL: “*Consejo General del Poder Judicial con mayoría, siempre con mayoría en la composición judicializada de las Juntas Electorales (...) porque hay mayoría judicial (...)*” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1984, Segunda Legislatura número 174, Sesión del 5 de diciembre de 1984, p. 8076).

⁹ STC 197/1988.

que sin duda deriva la rectitud e imparcialidad de sus decisiones que la sociedad intuye difícil de encontrar en miembros de otras procedencias¹⁰ (García Soriano, 2000: 68)

Los otros componentes internos de las Juntas Electorales son el denominado personal académico. El personal académico procede del ámbito universitario y profesional, en concreto de las titulaciones de derecho y de ciencias políticas y sociología. En la JEC pertenecen a la más alta categoría profesional del personal docente, los catedráticos. En las JECCA se opta, también, por el personal docente pero, además, de los catedráticos se incluye a los profesores titulares, aunque en este caso, la disciplina científica a la que pertenecen solo contempla la titulación de derecho. En las JEP se combina al personal docente con el profesional en el ámbito del derecho, quedando integradas por profesores titulares de las especialidades citadas o por juristas de reconocido prestigio. En las JEZ solo se les solicita que sean licenciados en derecho y/o en ciencias políticas y sociología. Con la inclusión en las Juntas Electoras de un personal con perfil académico, técnico y profesional, se pretende garantizar, también, la independencia del personal de las Juntas.

Por ello, el requisito indispensable que se debe cumplir para pasar a engrosar las listas de personal rector de las Juntas Electorales es la profesionalización o especialización, es decir, ser un profesional cualificado de dos ámbitos diferenciados y complementarios: el ámbito judicial y la esfera académica especializada en derecho y/o en ciencias políticas y sociología. La búsqueda de la profesionalización en el personal rector de las Juntas Electorales tiene como cometido el huir de cualquier tipo de politización o intervención gubernativa que merme la independencia en la toma de decisiones de sus miembros, permitiendo una ejecución eficaz de las funciones electorales.

b) El sistema de designación de las Juntas Electorales

El grado de independencia de un órgano respecto a su personal se puede vislumbrar analizando, también, la designación de sus miembros. Dicho de otro modo, viendo si existe *objetividad o no en el procedimiento elegido para la designación de su personal*. De esta manera, se apreciará si la elección está mediatizada por algún tipo de interés, o si por el contrario, se realiza de manera imparcial y objetiva, con cierta racionalidad burocrática.

El procedimiento elegido para la designación de los vocales judiciales de las Juntas es el sorteo (ver Tabla 7). Este procedimiento se inscribe dentro de los más democráticos en los que a procesos de designación de órganos colegiados se refiere. Esta garantía de

¹⁰ Otra opinión sería la siguiente: “A nosotros, no nos parece que esta garantía sean tan relevante como algunos han pretendido. Tan independiente nos parece “a priori”, un Magistrado del Tribunal Supremo como un Catedrático de Derecho, un Letrado de Cortes o un Abogado en ejercicio de reconocida competencia. Todos han de actuar en el desempeño de sus funciones con autonomía de criterio, libres de mandato alguno, sin que hay motivos para pensar que uno de ellos pueda actuar en la Junta Electoral Central con mayor independencia que otro” “Lo determinante, a nuestro juicio, (...), no es tanto el origen judicial o no del candidato propuesto, como que el ejercicio de su profesión se caracterice por la ausencia de relación jerárquica alguna” (Gálvez Muñoz, 1999: 101).

independencia se ve realizada al asignar la realización del sorteo a órganos del poder judicial: el Consejo General del Poder Judicial, en la JEC y en las JEP, el Tribunal Superior de Justicia, en las JECCAA, y la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo, en las JEZ. El sorteo como sistema de designación unido al perfil judicial de los candidatos aumenta la independencia e imparcialidad de esta tipología de personal.

Tabla 7. El sistema de designación del personal de las Juntas Electorales

Tipo de Junta Electoral	Sistema de designación
Junta Electoral Central	<ul style="list-style-type: none"> Personal judicial: Sorteo (órgano de designación: Consejo General del Poder Judicial) Personal académico: Parlamento
Junta Electoral de Comunidad Autónoma	<ul style="list-style-type: none"> Personal judicial: Sorteo(órgano de designación: Tribunal de Justicia) Personal académico: Parlamento Autonómico
Junta Electoral Provincial	<ul style="list-style-type: none"> Personal judicial: Sorteo(órgano de designación: Consejo General del Poder Judicial) Personal académico: Representantes de las candidaturas
Junta Electoral de Zona	<ul style="list-style-type: none"> Personal judicial: Sorteo(órgano de designación: Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia) Personal académico: Representantes de las candidaturas

Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia en la Tabla 7 en el sistema de designación del personal académico y profesional de las Juntas Electorales se diferenciación dos órganos: el Parlamento -en la JEC y en las JECCAA-, y los representantes de las candidaturas -en las JEP y JEZ-. En contraste con el personal judicial, del sistema de designación del personal académico se podría deducir cierta politización. Por tanto, el otorgar este cometido al órgano parlamentario y a los representantes de las fuerzas políticas que confluyen a las elecciones puede plantear ciertas sospechas. Estas sospechas se fundamentan en la motivación que les conduce a designar a un personal respecto a otro. Estos criterios se pueden alejar a veces de la racionalidad, y estar al servicio del propio interés partidista, en cuyo caso se puede poner en peligro la objetividad del sistema de designación y, en consecuencia, la imparcialidad de los candidatos a miembros de la AE. Sin embargo, se entiende que como en todas las Juntas Electorales la propuesta de designación se presenta de manera conjunta, se opta por un proceso de designación pluralista, consensuado y no mediatizado por ningún interés partidista y particular, lo que dota al sistema de cierta imparcialidad y objetividad, notas que son imprescindibles para la aplicación eficaz de las competencias atribuidas a los órganos de la estructura electoral. Sin embargo, la práctica parlamentaria ha demostrado como los grupos parlamentarios mayoritarios suelen controlar la presentación de candidatos y, por tanto, liderar la designación de los miembros de las Juntas Electorales, por lo que, en la mayoría de los casos, los candidatos no solo reúnen los requisitos formales sino que suelen poseer, también, cierta afinidad ideológica con el grupo parlamentario proponente.

c) El nombramiento y cese del personal de las Juntas Electorales

Otras de las garantías previstas para conseguir la independencia del personal de las Juntas Electorales ha sido concederles la garantía de *inamovilidad* desde su nombramiento hasta la finalización de su mandato. En consecuencia, los miembros de las Juntas Electorales no pueden ser removidos o cesados de su cargo más que por delitos o faltas electorales, previo expediente abierto por la Junta superior, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus componentes. Aunque la JEC es competente para suspender a sus propios miembros.

4.3. La independencia en las Mesas Electorales

En las ME se vislumbra, también, cierta neutralidad política en su vertiente interna. Las ME están compuestas por tres ciudadanos elegidos por sorteo entre todas las personas censadas en la Sección correspondiente. La participación de los ciudadanos en las fases más importantes del proceso electoral dota a estos órganos electorales de un aura de independencia:

“En un sistema electoral como el nuestro en el que las Mesas están todas y siempre integradas por ciudadanos extraídos por sorteo, se cuenta con la ventaja de la absoluta independencia de las Mesas respecto a cualquier poder o candidatura¹¹”.

Esta garantía de independencia puede verse enturbiada por la intervención de la Administración Gubernativa, en este caso, los Ayuntamientos en la realización sorteo. La participación de los Ayuntamientos en el proceso de designación del personal de las ME ha sido calificada por algunos autores como “errática y desafortunada” (Martínez Ruano, 2003:194). Además, este desacierto se disimula, pero no se elimina y ni siquiera se alivia, con sujetar la formación del órgano electoral a la supervisión de la JEZ (Serena Velloso, 1986: 223). Se debe destacar, que en el marco electoral anterior (Real Decreto 20/ 1977, de 18 de marzo) era la JEZ la que designaba por sorteo a los miembros de las ME¹². Por lo que la intervención de la administración local en el proceso de elección del personal de este órgano de la AE se interpreta como un paso hacia atrás en su búsqueda de independencia.

La inamovilidad es otra de las garantías de independencia del personal que compone las ME, pero este rasgo es todavía más acusado que en el caso de los miembros de las Juntas Electorales, ya que no se contempla ningún supuesto de suspensión de sus miembros durante las horas de la elección, salvo por flagrante delito¹³.

En fin, la estructura interna de los órganos de la AE (Juntas Electorales y Mesas Electorales) se ha planificado (perfil del personal que los compone, sistema de designación

¹¹Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1990

¹² Artículo 26 del RD 20/1977, de 18 de marzo.

¹³ A este respecto el artículo 90 de la LOREG señala que: “Ninguna autoridad puede detener a los Presidentes, Vocales e Interventores de la Mesa durante las horas de la elección en que deban desempeñar sus funciones, salvo en caso de flagrante delito”.

elegido, y estatuto concedido a su personal) con la finalidad de reclutar a un personal caracterizado por su objetividad, su imparcialidad y su neutralidad. Independencia necesaria para que la AE pueda ejercer de manera eficaz como órgano director y supervisor del proceso electoral.

5. Conclusiones

En esta ponencia se ha apreciado como los órganos electorales independientes contribuyen a dotar de una mayor calidad a las elecciones, en particular, y a los regímenes políticos democráticos, en particular. Sobre todo, porque la AE amplía cualitativamente cada una de las dimensiones de la calidad de la democracia (procedimental –imperio de la ley, competencia, participación, rendición de cuentas-, de contenido-libertad e igualdad- y de resultados –satisfacción y legitimidad-)

En el caso concreto de la AE española, las autoridades estatales al servicio de la gestión y supervisión del proceso electoral se constituyen de una estructura formal compuesta por la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, en su caso, las Juntas Electorales Provinciales, las Juntas Electorales de Zona, y las Mesas Electorales. Este conjunto de órganos desvinculados en su vertiente organizativa del poder ejecutivo se conciben para desempeñar con exclusividad funciones electorales, otorgándoles la misión institucional de garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con objetividad, transparencia e igualdad, en armonía con las reglas del juego previstas en el marco normativo electoral.

En la actualidad, el diseño institucional de la AE española se caracteriza por su independencia-formal. Esta independencia se puede apreciar teniendo en cuenta el perfil de su personal (miembros procedentes del poder judicial y de las instancias académicas), su sistema de designación (el sorteo-personal judicial- , la designación parlamentaria y representantes de las candidaturas –personal académico-) y la concesión de la inamovilidad en el cargo.

En conclusión el modelo de AE electoral española imperante en la actualidad goza de suficientes garantías de independencia como para poder corroborar que es un modelo que revierte positivamente en la calidad de las elecciones y en la calidad de la democracia española.

6. Bibliografía

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. (2009). "Luces y sombras de calidad de la democracia en América Latina". *Politeia* 30: 13-25.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique. (1993). *Curso de Derecho Constitucional, Volumen II*. Madrid: Tecnos.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1999). *El régimen Electoral de España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1994). "La Administración Electoral Española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central". *Revista Vasca de Administración Pública* núm.4. pp.71-102.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio. (1995). Voces "Administración Electoral", "Junta Electoral" y "Mesa electoral". En *Enciclopedia Jurídica Básica*, volumen I y III. Madrid: Cívitas.
- BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando. (2008). "Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina: un esquema de análisis". *Workshops del European Network on Latin American Politics*. "The changing nature of democratization in Latin America; Rights, politics and development". Oxford, Nuffield College, 26-28 de March.
- BREA FRANCO, Julio. (1989). Voz: "Administración Electoral". En *Diccionario Electoral*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, pp. 6-30.
- CANO MATA, Antonio. (1988). "Administración Electoral Española". *Revista de Derecho Administrativo* 59: 393-425.
- CAZORLA PRIETO, Luís María. (1986). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Civitas.
- COSCULLUELA MONTANER, Luís María y Santiago MUÑOZ MACHADO. (1979). *Las Elecciones Locales (Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio)*. Madrid: Publicaciones Abella.
- DAHL, Robert A. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Santillana
- DAHL, Robert A. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel. (2001). "La Administración Electoral". En *Derecho contencioso-electoral*, Pilar García Escudero Márquez (Directora). Madrid: Consejo General del Poder Judicial, pp.77-100.
- DIAMOND, Larry y Leonardo MORLINO. (2004). "The Quality of Democracy. An Overview". *Journal of Democracy* 15 (4): 20-31.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Fernando. (1986). *Aproximación a la nueva normativa electoral*. Madrid: Dykinson.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Luís. (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, María Vicenta. (2000). *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- GÓMEZ GUILLAMÓN, R. (1992). "Revisión judicial del proceso electoral: los recursos electorales". *Cuadernos de Derecho Judicial* 11: 261-300.
- GÓMEZ GUTIÉRREZ, María. (1997): "Acuerdos de la Junta Electoral sobre los órganos de la Administración Electoral". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados, pp.899-917.
- GOODWIN-GILL, Guy S. (2006). *Elecciones libres y Justas*. Ginebra (Suiza): Unión Interparlamentaria.
- HARTLYN, Jonathan, Jennifer MCCOY, y Thomas M. MUSTILLO. (2009). "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". *América Latina Hoy* 51: 15-40.
- LAVILLA RUBIRA, J.J. (1991): "Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad". *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García Enterría*, Tomo III. Madrid: Civitas.
- LOPEZ PINTOR, Rafael. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima (Perú): Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- MARTÍNEZ RUANO, Pedro. (2003). *El control electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.
- MACKENZIE, William James Millar. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- MAYNTZ, Renate. (1990). *Sociología de la Organización* (5ª Edición). Madrid: Alianza Universidad.
- MORLINO, Leonardo. (2008). "Calidad democrática entre líderes y partidos". Paper presentado en el *Seminario Internacional Partidos Políticos y Calidad de la Democracia*, Noviembre.
- MORLINO, Leonardo. (2007). "Explicar la calidad democrática. ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política* 7 (2): 3-22.
- MORLINO, Leonardo. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM).
- NOHLEN, Dieter. (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa y Universidad Autónoma de México.
- O`DONNELL, Guillermo. (2004). "Notas sobre la democracia en América Latina". En *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires: PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaraqua, 11-82.
- O`DONNELL, Guillermo. (1996). "Otra institucionalización". *La Política* 2: 5-27.
- PLANAS, Pedro. (2000). "Fraude electoral". En *Diccionario Electoral Tomo II*. San José: IIDH, pp: 628-639.
- PASTOR, Robert A. (1998). "Mediating Elections". *Journal of Democracy* 9 (1): 154-163.
- PICADO LEÓN, Hugo. (2009). "Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica". *América Latina Hoy* 51: 95-116.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2004). *Sistemas y procesos electorales. Nota sobre la práctica*. Nueva York: PNUD.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Nueva York: PNUD y Ediciones Mundi Prensa.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. (1999). *Manual de Procedimiento Electoral* (4ª Edición). Madrid: Ministerio del Interior.
- RALLO LOMBARTE, Artemi. (1997). *Garantías Electorales y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SALA ARQUER, Jose Manuel. (1984). *El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones independientes*. *Revista española de Derecho Administrativo* 42.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M. (1990). "Las garantías del derecho electoral". *Revista de las Cortes Generales* 20: 91-119.
- SCHEDLER, Andreas. (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?*. México: Instituto Federal del Acceso a la Información Pública (IFAI).
- SCHEDLER, Andreas. (2000). "Incertidumbre institucional e interferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral en México". *Política y Gobierno* VII (2): 383-421.
- SERENA VELLOSO, Cecilio. (1986). "Comentarios a los artículos 8, 10 a 15, 18 a 21 y 23 a 41 LOREG". En *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Luis María Cazorla Prieto (director). Madrid: Civitas.
- SHAPIRO, Ian. (2005). *El Estado de la Teoría Democrática*. Barcelona: Bellaterra.
- SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. (1993). "Una visión institucional del proceso electoral". *Revista Española de Derecho Constitucional* 39: 63-80.
- TORRE SERRANO, Antonio. (1990). "Problemas de la Administración Electoral Española", *Actualidad Administrativa* 41.
- UJALDE, Luis Carlos. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.
- ZUCKER, Lynne G. (1986). "Production of trust: Institutional sources and economic structure". *Research in Organizational Behavior* 8: 53-111.