

Enrique Arnaldo Alcubilla*

Pascua Mateo, Fabio:
La Administración Electoral
Instituto Nacional de Administración Pública.
Madrid, 2007, 253 pp.

I

A punto está de alcanzar un evento redondo en torno a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: su veinticinco aniversario. Sus bodas de plata transcurren paralelas a una ponencia parlamentaria de estudio de su reforma, que en realidad no sería la primera sino la decimocuarta de una vida que no puede dejar de calificarse de exitosa toda vez que ha sido el marco jurídico rector de todos los procesos electorales —y han sido muchos— celebrados en España en este tiempo y que han sido transparentes, limpios, abiertos y competitivos.

En estos veinticinco años —aunque no deben desdeñarse obras importantes anteriores como las dirigidas por Jorge de Esteban (El proceso electoral), Francesc de Carreras y Josep María Vallés (Las elecciones) o Santiago Muñoz Machado y Luis Cosculluela (Las elecciones locales), sin olvidar, entre otros el primer tomo del Derecho Constitucional de Ignacio de Otto, Francisco Bastida y Ramón Punset— el Derecho Electoral ha tenido en nuestro país un desarrollo sin precedentes. La promulgación de la LOREG ha impulsado obras colectivas (como los Comentarios dirigidos por Luis María Cazorla Prieto o la ultimísima del Derecho Electoral de las Comunidades Autónomas dirigido por Luis Gálvez), tesis doctorales (entre ellas la de quien suscribe esta reseña sobre el derecho de sufragio de los emigrantes), manuales (como el de Pablo Santolaya Machetti), monografías y artículos de revista innumerables, además, por supuesto, de recopilaciones normativas concordadas y con jurisprudencia, sin olvidar las múltiples jornadas y seminarios.

Del cierto complejo de inferioridad ante la Sociología Electoral que dominaba la publicística en España, se ha pasado a una amplísima bibliografía

* Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

del Derecho Electoral, desprovista de tales complejos, dinámica y apasionada; constructiva y abierta al perfeccionamiento técnico-jurídico del régimen electoral español. Uno de los últimos valores en incorporarse ha sido Fabio Pascua Mateo cuya obra “La Administración Electoral” —que aquí comentamos— fue galardonada en el año 2006 con el VI premio para trabajos de estudio e investigación sobre las Administraciones Públicas por un jurado presidido por Francisco Rubio Llorente.

En el autor concurre una envidiable doble condición para abordar la materia. Es, de un lado, Letrado de las Cortes Generales, cuerpo al que, desde la Ley electoral de diputados a Cortes de 26 de junio de 1890, está ligado el funcionamiento de la Junta Electoral Central (por entonces Junta Central del Censo). Y de otro, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense.

Justifica perfectamente el autor la relevancia o centralidad para unas elecciones justas de la Administración Electoral: “Unos comicios son un tiempo de enorme tirantez pública entre quienes ocupan un poder que ven amenazado y quienes, dentro del sistema, aspiran a ocupar su lugar en breve. Para que esta tensión se mantenga dentro de márgenes aceptables es imprescindible la existencia de un árbitro que genere la máxima confianza a los contendientes, tanto desde el punto de vista de su competencia técnica como, sobre todo, de su neutralidad política... Por todo ello, la Administración Electoral constituye uno de los aspectos más importantes de toda ley electoral, casi en mayor medida que elementos como la fórmula electoral o la extensión del sufragio” (p. 15).

La primera parte de este espléndido trabajo, muy bien estructurado bajo un esquema cartesiano en perfecto orden y cuidada coherencia interna, se centra en un examen a vuelapluma de las previsiones contenidas sobre la Administración Electoral en las leyes que, en importante número, se han ido sucediendo desde la Instrucción “que deberá observarse para la elección de diputados a Cortes” de 1 de enero de 1810, capítulo en el que concluye que “las garantías legales del sufragio han estado marcadas por una cierta estabilidad que contraste con la volatilidad de otros elementos de este derecho... El paso de los años irá produciendo la desgubernamentalización de aspectos tales como la supervisión del curso electoral o las operaciones de escrutinio”, evidentemente en orden a mejorar progresivamente la calidad de la representación, si bien, sólo entrado el siglo XX “puede afirmarse que los procesos democráticos celebrados han respondido a las exigencias mínimas que se han de esperar de unas elecciones libres” (p. 10-20).

Este excursus histórico le permite situarse ante la caracterización jurídica de la Administración Electoral a la luz ya de la vigente Ley Orgánica del Régimen Electoral General. A los juristas nos apasiona la consideración de la naturaleza jurídica de cualesquiera institución que se tercie y Fabio Pascua no es una excepción, como es fácilmente perceptible en la lectura de estas apretadas páginas llenas de buen sentido. El autor se esfuerza debidamente en el encaje de la Administración Electoral —como Administración Pública— si bien entiende que no se incluye dentro de la categoría de las Administraciones independien-

tes, separándose de la doctrina mayoritaria española partiendo, a mi juicio, de un entendimiento quizás excesivamente iuspositivista a la luz de la LOFAGE y de una comprensión administrativizante que parte de que las Administraciones independientes para ser tales han de formar parte del entramado organizativo propio del poder ejecutivo y, ser órganos activos, de independencia limitada. La perversión legislativa de la huida del Derecho Administrativo (y, más allá, del Derecho) ha desnaturalizado las Administraciones independientes para convertirlas en brazos glamourosos del ejecutivo, cuando en realidad deberían ser formal y materialmente independientes, como lo es —y, a mi juicio, el único ejemplo de tal— la Administración Electoral.

Muy interesante resulta el tercer paso dado por Fabio Pascua: la Administración Electoral como organización administrativa al servicio del órgano constitucional Cuerpo electoral. En razón de ello la Administración Electoral puede integrarse sin violencia dentro del tipo de Administraciones de los órganos constitucionales (p. 61). Del mismo modo que el Congreso de los Diputados, el Senado, la Corona, el CGPJ o el Tribunal Constitucional disponen de sendas administraciones de apoyo para el ejercicio de sus funciones, cuyos actos en esta materia son enjuiciables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el Cuerpo electoral cuenta con una Administración Electoral propia, adaptada a sus circunstancias, que lleva a cabo su actuación de acuerdo con pautas equiparables en muchos casos a las de las Administraciones Públicas más típicas y cuyas resoluciones han de ser objeto de control jurisdiccional. En fin, destaca el autor que la Administración Electoral actúa en el tráfico jurídico “con la personalidad jurídica que le proporciona la personalidad jurídica del Estado” (p. 62), y concluye que a estas notas han de añadirse: su complejidad orgánica, su organización conforme a un estricto principio de jerarquía y su parcial institucionalización. Solamente un punto de discrepancia, sobre el que ya me he pronunciado abundantemente, y es que no puedo compartir la visión extensiva de la Administración Electoral en la que entren un conjunto de órganos del Ejecutivo (como la Oficina del Censo Electoral o la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior) o los Ayuntamientos y los Consulados pasando por Correos y Telégrafos o el Notariado (pp. 79-80), pues entiendo que sólo y únicamente integran la Administración Electoral independiente las Juntas y las Mesas Electorales. Sano es el debate jurídico y enriquecedor la confrontación de tesis, más aún en estos momentos en que ante la avalancha dominadora de la corrección política apenas queda espacio para el polemismo.

II

Precisada la naturaleza de la Administración Electoral, el profesor Pascua Mateo dedica un capítulo a la composición de la Administración Electoral, examinando las respectivas competencias de cada una de las Juntas que la integran y de las Mesas, y pormenoriza asimismo en los que define como órganos auxiliares, dando un paso atrás ahora respecto de su visión extensiva de la Ad-

ministración Electoral, y en las fuerzas políticas concurrentes, y en particular, en su personación en los actos de votación y escrutinio a través de apoderados e interventores. Pero a mí me interesa más, y también al autor, el capítulo siguiente en el que Pascua Mateo desgrana, con el mayor rigor teórico pero sin apartarse de la necesidad de la eficacia de la Administración Electoral, los temas más importantes del actuar de la misma, tales como las potestades y privilegios con los que cuenta —reglamentaria, sancionadora, autotutela—, el procedimiento para la aprobación de los actos y sus exigencias constitucionales —audiencia a los interesados, motivación de la resolución—, el régimen de invalidez de los actos (nulidad y anulabilidad, revisión de oficio, rectificación de errores), el acceso a los archivos de las Juntas y la responsabilidad patrimonial de la Administración Electoral.

El último de los capítulos está dedicado al control de la actuación de la Administración Electoral en su triple vertiente del control interno— el recurso general de alzada, el recurso contra actos de los órganos de administración de los medios públicos de comunicación, el recurso contra el escrutinio general y el recurso (potestativo) de reposición—, el control jurisdiccional —en materia censal, contencioso-electoral, contencioso ordinario y contencioso contra la proclamación de candidatos— y, finalmente ante el Tribunal Constitucional. Comparto punto por punto la reflexión (pp. 167-168) del autor del rasgo especial y distintivo del control de los actos de la Administración Electoral: “La ya reiterada perentoriedad de los plazos que exige el proceso electoral, en el que están de más las dilaciones y que necesita de manera constitutiva una resolución definitiva pronta, que no introduzca incertidumbres en el resultado final de las votaciones. Esta nota es un elemento decisivo que impide una extrapolación automática de las soluciones consolidadas con carácter amplio, donde, aunque la celeridad de la justicia es un bien al que no se renuncia no está rodeado del dramatismo que acompaña a los comicios, sobre todo cuando el resultado se antoja disputado. Por ello, los procedimientos comunes sólo podrán tener cabida, y aún con reparos, cuando no resulte afectada la proclamación de electos y no se generen retrasos ni dudas en el resultado final de la elección”. Sobre todo ello Pascua Mateo profundiza en una nueva obra “El control de las elecciones” publicada en los Cuadernos Cívitas en 2009, sin duda tan recomendable como la que acabamos de recensionar, y sobre la que volveremos en otra ocasión.