

# Reflexión sobre la actual regulación de las Mesas Electorales: análisis de la problemática que ha suscitado desde su entrada en vigor y nuevas propuestas

MARÍA VICENTA GARCÍA SORIANO

Profesora Titular, Universitat de València

## Resumen

Las Mesas Electorales son órganos integrados en la Administración Electoral que ya desde el RD 20/1977 han integrado la participación popular en el control y supervisión de las votaciones. No constituyen, en la actualidad, un aspecto cuestionado de la LOREG respecto a las garantías que presentan, pero sí que se han generado algunas incidencias que han de resolverse por el legislador electoral. Por ejemplo, la participación como miembros de las Mesas de personas con minusvalías visuales o auditivas, que decidan no presentar excusa y formar parte de este órgano, aunque requieran asistencia técnica. Asimismo, se plantea la necesidad de revisar alguno de los criterios de exclusión del sorteo para integrar las Mesas y de uniformizar los criterios de las Juntas Electorales de Zona a la hora de resolver sobre las excusas para no formar parte de las Mesas.

## Resum

Les meses electorals són òrgans integrats en l'administració electoral que ja des del RD 20/1977 han integrat la participació popular en el control i la supervisió de les votacions. No constitueixen, en l'actualitat, un aspecte qüestionat de la LOREG respecte a les garanties que presenten, però sí que s'han generat algunes incidències que el legislador electoral ha de resoldre. Per exemple, la participació com a membres de les meses de persones amb minusvalideses visuals o auditives que decideixen no presentar excusa i formar part d'aquest òrgan, encara que requeresquen assistència tècnica. Així mateix, es planteja la necessitat de revisar algun dels criteris d'exclusió del sorteig per a integrar les meses i d'uniformitzar els criteris de les juntes electorals de zona a l'hora de resoldre sobre les excuses per a no formar-ne part.

### **Abstract**

Polling station officials (Mesas Electorales) are an integrated part of the administration of elections, which since the Royal Decree 20/1977 have included popular participation in the management and supervision of elections. They are not currently questioned in the LOREG electoral law regarding the guarantees they offer, but they have generated some issues that need to be resolved in electoral legislation. For example, there is the issue of the participation as officials of people with visual or auditory disabilities, who decide not to ask for exemption and take on this task although they may need technical assistance. There is also the need to revise some of the categories of exclusion of candidates before the draw to determine officials, and the need for uniform criteria for Electoral Committees when it comes to deciding upon applications for exemption.

Trascurridos veinticinco años de la entrada en vigor de la LO 5/1985 de Régimen Electoral General (LOREG), la Presidenta de las Cortes Valencianas y del Consejo de Redacción de este Anuario ha considerado la conveniencia de publicar un monográfico dedicado al balance y perspectivas de la LOREG. Quisiera, en primer lugar, hacer público mi agradecimiento por haber sido invitada a aportar mi modesta opinión sobre alguno de los aspectos de la ley electoral, lo que intentaré hacer en las próximas líneas, por si de algún interés pudiera resultar para alguien.

En segundo lugar, creo necesario justificar el motivo de haber elegido como objeto de mi reflexión un órgano tan poco cuestionado y tan falto de atención doctrinal como son las Mesas Electorales. La razón de mi elección hay que buscarla, sin duda, en la participación popular en el control y supervisión de las votaciones que ha sido bien recibida y no se han generado dudas respecto de que su actuación respeta las reglas democráticas (pese a que el sistema de provisión de los miembros de la Mesa por sorteo los puede situar en posición de inferioridad técnica en relación con los interventores y apoderados de los respectivos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, las Mesas han cumplido su función) y, en consecuencia, la doctrina apenas les haya dedicado atención a estos órganos, integrados en la Administración Electoral, encargados de supervisar con suficiente garantía el acto de votación. Sin embargo dado que, transcurridos cinco lustros en los que se ha generado cierta conflictividad que, sin que se haya puesto en duda su eficacia, considero oportuno plantearse si resulta o no conveniente introducir alguna modificación de la LOREG en su regulación de las Mesas Electorales.<sup>1</sup>

Como acabo de señalar, estos órganos constituyen el nivel inferior de la Administración Electoral y están sometidos a los principios que informan dicha vertebración.<sup>2</sup> Las Mesas, *de facto*, se convierten en el elemento clave para el correcto desarrollo de las elecciones por ser las unidades en que los electores depositan el voto bajo su control y las garantías que de ellas derivan para la preservación de las condiciones exigidas por el texto constitucional. Tras la votación, la verificación de los resultados de la votación efectuada en las Mesas se convierte en el punto de partida de los restantes actos electorales. Hacemos nuestra la opinión de quienes sostienen que, dentro de la Administración Electoral, no existe otro órgano de importancia siquiera comparable, de ahí su trascendencia: para decidir la validez de los votos, para el escrutinio y para la preparación de la documentación necesaria a efectos de la proclamación de electos. De manera clara se reconoce por la Audiencia Provincial de Barcelona,<sup>3</sup> en una sentencia que paso a reproducir porque considero que resume la importancia de estos órganos y justifica la atención que se les pueda prestar desde el ámbito académico: «para la adecuada vigilancia del proceso electoral, la ley ha construido un sistema en el que, con independencia del control a nivel de Juntas Electorales y de los Tribunales

1 Permítaseme remitir al lector, para el estudio de los distintos órganos de la Administración electoral y los principios vertebrados de la misma a García Soriano, M.V.: *Elementos de Derecho Electoral*, Valencia, ed. 2010.

2 Sobre la Administración electoral puede consultarse Santolaya Machetti, P.: «La Administración Electoral», en Álvarez Conde, E.: (coord.) *Administraciones Públicas y Constitución: reflexiones sobre el xx aniversario de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1998, Martínez Ruano, P.: «Reflexiones acerca de la Administración Electoral», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, 2001.

3 SAP de Barcelona, Sec. 5 de 19 de abril de 2005 (en La Ley Juris 1987001/2005).

de Justicia se configuran unas Mesas Electorales [...] en quienes recae la muy importante función de velar por la pureza del sistema mismo.»

En las pasadas elecciones generales, más de 500.000 ciudadanos tuvieron que cumplir con la obligación de formar parte de las más de 60.000 Mesas Electorales para que pudiera ejercerse democráticamente el derecho de sufragio. Como acabo de reconocer, durante todo este tiempo no han generado problemas que pongan en duda su idoneidad para realizar el cometido que la LOREG les atribuye, sin embargo, existe una abundante casuística que nos hace ver que se han generado y se siguen generando interesantes cuestiones jurídicas relativas a dichos órganos. Mi intención en este trabajo es, pues, poner de relevancia cuales son estas cuestiones y apuntar que, pese a que no cabe duda de que las Mesas Electorales, tal y como están diseñadas, cumplen su papel, no por ello dejan de ser mejorables.

Para comenzar recordemos que la LOREG se refiere a las Mesas en la Sección II del Capítulo III del Título Primero, arts. 23 a 28.<sup>4</sup> El art. 23 establece que las circunscripciones electorales se dividen en Secciones electorales; cada una de ellas incluye un máximo de dos mil electores y un mínimo de quinientos y cada término municipal cuenta, al menos, con una Sección en la que existe una Mesa Electoral. No obstante, cuando el número de electores o la diseminación de los mismos así lo aconsejasen, la Delegación Provincial de la OCE, a propuesta del Ayuntamiento correspondiente, puede disponer la formación de otras Mesas y distribuir entre ellas el electorado de la Sección. La relación de Secciones y Mesas se publicará en el *Boletín Oficial de la Provincia* el sexto día tras la Convocatoria y estará expuesto al público en los respectivos Ayuntamientos.

No quiero pasar por alto que este es uno de los pocos aspectos en que, dentro del proceso electoral, han comenzado a introducirse las nuevas tecnologías, pues, desde la modificación del art. 24 LOREG por la LO 9/2007 de 9 de octubre, dentro de los diez días anteriores al de la votación se difundirá en Internet por la Oficina del Censo Electoral y se expondrá al público en los respectivos Ayuntamientos la relación definitiva de Secciones, Mesas y locales electorales. Los electores, y no los Ayuntamientos,<sup>5</sup> pueden presentar, ante la Junta Electoral Provincial, durante los seis días siguientes, reclamaciones relativas a la delimitación efectuada, reclamaciones que la Junta resolverá en un plazo máximo de cinco días. Las listas definitivas se publicarán en los diez días previos al día de la votación. No cabe recurso ante la Junta Electoral Central contra el Acuerdo de las Juntas Provinciales por cuanto dichos acuerdos son firmes.

Como es de sobra conocido, la Mesa electoral la integran un Presidente y dos Vocales designados por sorteo público entre la totalidad de personas censadas en la correspondiente sección que sean menores de 65 años, que sepan leer y escribir<sup>6</sup> (si bien el Presidente ha de estar en posesión del Título de Bachiller, Formación profesional de segundo grado, Graduado Escolar o equivalente), y no se presenten como candidatos;

4 Sobre su elaboración parlamentaria ver Cazorla Prieto, L. M. (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Madrid, 1986, pp. 202 y ss.

5 Acuerdo de la Junta Electoral Central (JEC) de 26 de abril de 1993 y de 5 de mayo de 1995.

6 Como dato curioso diremos que apareció en prensa el caso de quien habiendo sido designado miembro de Mesa alega como excusa ser analfabeto y rellena él mismo la instancia.

lo mismo procede para la designación de sus suplentes. A pesar de la realización por parte de la Mesa de operaciones clave del proceso electoral, su composición no incluye a sujetos dependientes de los contendientes electorales ni de las Administraciones públicas<sup>7</sup> o Poderes del Estado, porque no se consideró oportuno y hasta el momento, aunque sobre este punto volveremos, no se ha cuestionado esta decisión del legislador orgánico. Sin embargo, es cierto que las escasas exigencias sobre la formación de los miembros de la Mesa pueden conllevar, y de hecho en la práctica se producen, algunos problemas técnicos derivados de la falta de conocimientos jurídicos de los integrantes, pero que resultan compensados por la eficiencia con que hasta ahora han llevado a cabo su cometido.

Como la LOREG sólo excluye del sorteo a las categorías citadas, la JEC ha recordado reiteradamente que el sorteo se habrá de realizar entre absolutamente todos los electores comprendidos en el art. 26.3 LOREG, sin perjuicio de que en caso de presentación de excusas pueda resolver la competente JEZ<sup>8</sup> y sin que estén excluidos del sorteo quienes ya han sido miembros de Mesa en procesos electorales precedentes, como en reiteradas ocasiones se ha pretendido por parte de quienes se encontraban en esta situación.<sup>9</sup> Ante esta eventualidad la JEC remitió un comunicado al Defensor del Pueblo, tras una reclamación que trajo causa de la sospecha de un ciudadano que había sido elegido miembro de Mesa reiteradamente, de que pudieran existir errores informáticos a la hora de realizar el sorteo, y determinó que «el sorteo para la formación de los miembros de las Mesas Electorales se realiza en cada Ayuntamiento y tiene el carácter de público, habiendo determinado reiteradamente la JEC que al efecto debe ser convocado el Pleno del Ayuntamiento».<sup>10</sup>

Así pues, la JEC, dejó claro que la designación (utilizando las listas del censo electoral y no las del padrón de habitantes) corresponde a los Ayuntamientos en Pleno, aplicándose en orden a dicho sorteo cualquier procedimiento aleatorio y ostentando la JEZ una mera función de supervisión, que se traduce en la adopción de las medidas que la JEZ considere procedentes, pudiendo llegar a ordenar, en su caso, si entiende que el sorteo no se ha celebrado con las garantías debidas, la repetición del mismo. A la hora de proceder al sorteo, las dudas se han planteado, cuando han coincidido elecciones autonómicas y locales, por cuanto la Mesa es común para ambas, respecto de la posibilidad de que pudieran ser designados miembros de Mesa ciudadanos europeos o extranjeros noruegos residentes en España que estuvieran inscritos en el censo para las elecciones municipales (o en las elecciones al Parlamento Europeo) pero que, como sabemos, no gozan del derecho de sufragio en las autonómicas (ni en las elecciones generales, etc.), así que sólo en aquellas circunscripciones en las que se celebren únicamente elecciones municipales, los ciudadanos extranjeros residentes en España que tengan la condición de electores y estén inscritos en el censo electoral podrán formar parte de las Mesas.<sup>11</sup>

7 Cuando la JEC ha sido consultada sobre la compatibilidad de designación de miembro de Mesa Electoral y de representante de la Administración, esta ha resuelto que la designación como representante de la Administración no es compatible con la de miembro de Mesa Electoral correspondiendo a la JEZ, en último recurso, la aceptación de las excusas presentadas a este respecto (AJEC de 27 de febrero de 1996).

8 AJEC de 17 de diciembre de 2003.

9 AAJEC de 30 de noviembre de 1998 y de 22 de enero de 1996.

10 AJEC de 2 de julio de 1996.

11 AJEC de 23 de abril de 2007.

Recapitulando, el Presidente y los Vocales de cada Mesa son designados por sorteo público, entre los días vigésimo quinto y vigésimo noveno posteriores a la Convocatoria. Se sortea un titular y tres suplentes por cada cargo, no obstante, la JEC ha determinado que nada impide que el sorteo realizado incluya algún suplente supletorio (valga la redundancia) para el hipotético caso en que no se pudiera notificar su designación al inicialmente elegido como miembro de la Mesa.<sup>12</sup> Si el Ayuntamiento no pudiera llevar a cabo este sorteo, sería la JEZ la que procedería a realizarlo.

En nuestro sistema electoral, los cargos de Presidente y Vocal de las Mesas Electorales son obligatorios, y una vez efectuado el sorteo la designación deberá ser notificada a los interesados a la vez que se les entregará un Manual de Instrucciones, supervisado por la JEC y aprobado por Consejo de Ministros o los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Quienes hayan sido designados disponen de un plazo de siete días para alegar, ante la Junta Electoral de Zona, alguna circunstancia que les impida la aceptación del cargo. En dichas circunstancias, como ha señalado el Tribunal Supremo, no puede colocarse por encima de los deberes que como ciudadano incumben a un sujeto sus propias ideas políticas, religiosas o de otro orden.<sup>13</sup> De modo que «la colaboración activa en un proceso electoral cuando se es nombrado para formar parte de una Mesa Electoral, forma parte del conjunto de obligaciones cívicas de todo ciudadano en una sociedad democrática [...] todos los ciudadanos son corresponsables en el mantenimiento de la sociedad democrática y, entre las colaboraciones que se les puede exigir, destaca, con luz propia, la de su participación en las Mesas Electorales en los procesos electorales, que constituye la esencia de la democracia [...]»<sup>14</sup>

En otra ocasión el Tribunal Supremo vuelve a recordar que: «para que una sociedad democrática funcione es absolutamente imprescindible que coadyuven a su propio desenvolvimiento y desarrollo y, para evitar su parálisis, es la propia sociedad la que, con toda legitimidad, establece un sistema de sanciones para los incumplidores, que pueden, incluso en los supuestos más graves, alcanzar la categoría de penas [...]. La incorporación a una Mesa Electoral no solamente no atenta contra la neutralidad política [...] sino que, en cierto modo coadyuva a la evitación de interferencias partidistas en el desarrollo de los comicios. [...] siendo obvio que todo ciudadano integrado en el conglomerado humano llamado a gobernarse dentro de dicho sistema no puede, sin

12 AJEC de 31 de marzo de 2005.

13 Véase STS núm. 1301/1998, Sala de lo Penal de 28 de octubre. Un Testigo de Jehová que, pese a habérsele rechazado la excusa para formar parte de una Mesa deja de asistir.

La jurisprudencia del TS ha mantenido una línea uniforme en la confirmación de las condenas penales en un periodo que comienza con la STS de 30 de enero de 1979 y termina con la STS 13 01/1998, tras la que no hay nuevas sentencias penales sobre esta misma cuestión, lo que hace pen-

sar a R. Palomino Lozano en un cambio de orientación en la doctrina moral de los Testigos de Jehová. Cfr. «Objeción de conciencia y religión», en *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, vol. 10, 2009, p. 457.

Ver también Rodríguez Arias, M.A.: «La objeción de conciencia a formar parte de las mesas electorales en los Testigos de Jehová: análisis crítico de la intervención penal en este campo y estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *Derecho y opinión*, núm. 8, 2000, pp. 171-182.

14 STS 22/2007 de la Sala de lo Penal de 22 de enero de 2007.

causa legal, sustraerse a su demandada presencia en las estructuras a cuyo través la voluntad del país se patentiza.»<sup>15</sup>

Dicho esto, el legislador orgánico optó por no incluir un elenco de situaciones que podrían servir de guía a las JEZ para decidir sobre cuáles pueden ser las causas de excusa aceptables; ni siquiera incluye una cláusula general. Únicamente se limita a determinar que la JEZ resuelve sobre la excusa alegada en el plazo de cinco días, sin que quepa recurso de alzada ante la JEP.<sup>16</sup> Y, sin perjuicio de cualquier recurso jurisdiccional que el interesado considere pertinente.

Ante la duda de si se pueden admitir las excusas presentadas fuera de plazo en el caso de notificaciones tardías de los miembros de Mesa, ha sido la JEC la que ha tenido que clarificarlo y ha considerado que pueden ser admisibles, si bien la JEZ debería anunciar un plazo máximo a tal fin.<sup>17</sup> Pese a que como acabamos de advertir, la LOREG dice claramente cuál es el órgano competente para resolver sobre las excusas, la gran cantidad de consultas que llegaban ante la JEC sobre la validez de las notificaciones y apertura de plazo para presentar excusa con objeto de no formar parte de una Mesa electoral, hizo que la JEC dictase una *Circular sobre notificación de la condición de miembros de Mesa a los interesados (artículo 27.2)* de 28 de enero de 2008 dirigida a todas las Juntas Electorales Provinciales para su notificación a las Juntas Electorales de Zona y por éstas a los Ayuntamientos respectivos, con el fin de facilitar la formulación y alegaciones, para tratar de facilitar las cosas. Los términos en que se pronuncia son los siguientes: «A la vista de las numerosas consultas, quejas y denuncias que se presentan habitualmente ante esta Junta Electoral Central en todos los procesos electorales por los designados como miembros de Mesa electoral, según lo dispuesto en el artículo 26.1 de la LOREG, por la dificultad de ponerse en contacto con las correspondientes Juntas Electorales de Zona para la formulación, en su caso, en el plazo que establece el artículo 27.3 de la citada Ley Orgánica, de las alegaciones de causa justificada y documentada que impida la aceptación del cargo, en la notificación a los interesados de la referida designación de miembro de Mesa electoral deberá figurar la siguiente información: sede de la Junta Electoral de Zona, horario de apertura y números de teléfono y de fax de la misma.»

Como dato curioso, señalaremos que en España existe una notable «solidaridad familiar» a la hora de cumplir con la obligación de formar parte de Mesa Electoral. Son numerosos los casos en que se ha consultado sobre la posibilidad de ser sustituido en la Mesa Electoral por un familiar, consulta que elevada a la JEC ha sido resuelta de la única manera posible: «el art. 27 de la LOREG prevé la sustitución de los vocales de Mesas electorales por los suplentes que hubieran sido designados como tales en el sorteo realizado al efecto por los Ayuntamientos.»<sup>18</sup>

En relación con las excusas, nos encontramos con un problema, sin grandes consecuencias, excepto para quienes lo padecen, generado por la propia LOREG. Si bien el

15 STS de 18 de octubre de 1994.

16 Véase AJEC de 3 de marzo de 2008.

17 AJEC de 19 de mayo de 2003.

18 AJEC de 25 de mayo de 2003. Sin embargo, en alguna ocasión la Junta ha optado por nombrar sustitutos a familiares de quienes habían resultado designados, familiares que se ofrecieron voluntariamente, dada la escasez de tiempo para designar nuevos miembros de la Mesa. Ante tal eventualidad la JEC recordó que la LOREG no contempla la sustitución por familiares. AJEC de 29 de abril de 2004.

legislador ha procurado conseguir la mayor uniformidad posible en cuanto a la interpretación y aplicación de toda la normativa electoral y así, las instrucciones formuladas por el órgano jerárquicamente superior de la Administración Electoral, la JEC, resultan de obligado cumplimiento para los órganos inferiores: por ello la JEC tiene la competencia de unificar criterios interpretativos de las Juntas, e incluso puede revocar de oficio o a instancia de parte las decisiones de las Juntas cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada. Ello no obstante, los criterios aplicables a la hora de resolver las excusas dependen de cada JEZ evidenciándose notables contradicciones sobre las que volveremos más adelante.

En este punto, queremos, a modo de ejemplo, hacer patente que la propia JEC incumple su propia doctrina, que se resume en que «las resoluciones de las excusas alegadas por los designados para formar parte de las Mesas Electorales compete exclusivamente a las JEZ sin ulterior recurso, “por lo que una vez éstas han resuelto las reclamaciones planteadas no cabe pronunciamiento alguno de la JEC”»<sup>19</sup> puesto que, sobre esta cuestión, se ha pronunciado en alguna ocasión. Por ejemplo, en el AJEC de 16 de febrero de 2005, en el que la JEC se pronuncia sobre las alegaciones formuladas por un ciudadano para ser excusado de formar parte de Mesa Electoral por su condición de Director de un Diario de información General. Eso sí, la JEC se pronuncia en ejercicio de la potestad que le reconoce el art. 19.1.f) LOREG, y establece que «debe admitirse como excusa de la condición de miembro de Mesa Electoral la de ostentar concretamente la de director de un diario de información general». Sin embargo, a continuación, añade «no obstante corresponde a las JEZ aceptar o no en cada caso concreto las excusas que puedan formular quienes sean designados miembros de una Mesa Electoral».

A grandes rasgos, nos encontramos con que los «usos y costumbres» de las JJEZ han determinado que ciertas excusas han de ser aceptadas: por ejemplo, las de autónomos como churreros, taxistas, restauradores, etc., porque no hay quien pueda sustituirles para realizar su trabajo y dejar de hacerlo le supondría unas pérdidas económicas considerables. Asimismo, estudiantes en periodo de exámenes, madres lactantes, enfermos con parte médico, familiares directos de quienes contraen matrimonio o de los niños que se bautizan o toman la comunión, quienes tengan contratado un viaje con anterioridad al sorteo, etc., porque les supondría un grave perjuicio. Sin embargo, nada garantiza que quien se encuentre en una de las situaciones vayan a ver aceptada su excusa, pues depende de cada JEZ.

Con todo, a mi juicio, el principal problema jurídico que se plantea respecto a la integración de las Mesas es la exclusión, de facto, de determinados ciudadanos, sin que la LOREG lo haya establecido. Es el caso de aquellos ciudadanos afectados por minusvalías auditivas o visuales que han sido sorteados por no encontrarse en las situaciones de exclusión de sorteo determinadas por la LOREG. Ante dicha eventualidad, consultada la JEC sobre la posibilidad de exclusión a la hora de proceder a la desig-

19 AJEC de 3 de marzo de 2008.



nación de los miembros de Mesa Electoral de personas con minusvalías, acordó que «toda persona menor de 65 años que sepa leer y escribir y esté inscrita en el censo electoral de una Sección puede ser designada como vocal de una Mesa Electoral, conforme a lo dispuesto en el art. 26.2 de la LOREG, sin perjuicio de que la persona designada pueda presentar ante la JEZ la correspondiente causa justificada y documentada que le impida la aceptación del cargo.»<sup>20</sup> De hecho, se ha documentado periódicamente la presencia como miembros de Mesa Electoral de personas con minusvalías visuales o auditivas e incluso con discapacidad intelectual sin que ello haya supuesto problema alguno en el cumplimiento de las funciones de la Mesa.

Con todo, no han faltado casos en los que se ha impedido, por parte de la Administración Electoral la presencia en las Mesas de ciudadanos con minusvalías. Comenzaré por referir la problemática que afecta a las personas ciegas. La JEC en el año 2000, preguntada respecto de si una persona ciega podía ser designada miembro de Mesa Electoral acordó que «aun cuando la LOREG no excluye “a priori” para ser designado miembro de Mesa Electoral a ningún ciudadano mayor de edad y que sepa leer y escribir, la minusvalía física impide a la persona afectada por la misma, el correcto desarrollo de las funciones encomendadas a los miembros de Mesas Electorales tales como identificación de los votantes examen de las papeletas de votación y participación en el escrutinio y otras que exigen el conocimiento físico directo de distintos documentos cuya adaptación al braille no está en la actualidad legalmente prevista.»<sup>21</sup> Poco después, ante la consulta de la JEP de las Palmas sobre si una persona ciega que ha sido designada como miembro de Mesa Electoral y no desea excusarse puede desempeñar la función la JEC reitera lo dicho, pero añade que «es preocupación constante de esta Junta hacer reales y efectivos los derechos de los ciudadanos, así como facilitar su participación en la vida política».<sup>22</sup>

Veamos un caso real. En el año 2008, en virtud del recurso interpuesto por el PSOE contra el AJEP desestimando recurso contra el AJEZ de Sueca en relación con la denegación de solicitud de Presidente de Mesa Electoral con minusvalía visual de que para facilitar el desempeño de sus funciones se le permitiera tener a su disposición durante la jornada electoral a una persona de su confianza como asistente electoral,<sup>23</sup> la JEC acordó que no había lugar a lo solicitado por cuanto ello excedía las atribuciones que la LOREG le había conferido. Sin embargo, resulta interesante que en dicho acuerdo, la

20 AJEC de 27 de septiembre de 2007.

21 AJEC de 29 de febrero de 2000.

22 AJEC de 12 de marzo de 2000.

23 La figura el asistente personal se engloba en «aquellos apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida económica, cultural y social».

Ha sido consagrada en los arts 14 y 19 de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de la Promoción de la Autonomía personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia y está contemplada en los arts. 8 y 9 de la Ley 51/2003 como medida de acción positiva. Asimismo en el art. 12.3 de la Convención de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, las JEZ a las que se les solicita deniegan los apoyos «por cuestiones técnicas».

JEC urgiese al Gobierno para que, por la autoridad competente, y antes de los siguientes comicios, se modificara la normativa electoral con el fin de establecer una normativa más favorable a los incapacitados y, en particular, a los invidentes, en cumplimiento de la Disposición Final Quinta de la Ley 51/2003 de 2 de diciembre de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad.<sup>24</sup> De momento no tenemos constancia de que dicha modificación se hubiera producido.

En relación con aquellos ciudadanos que sufren minusvalías auditivas nos encontramos con la misma situación: al no ser excluidos por la LOREG, han de incluirse en el sorteo y, por consiguiente, pueden resultar designados miembros de Mesa. En la práctica se han dado varios supuestos en los que una persona sorda que había resultado designada como vocal o presidente titular no ha decidido presentar excusa y ha acudido a las 8 de la mañana al colegio electoral. En estos casos la LOREG no faculta al Presidente para decidir que le sustituya el suplente y, simplemente, se ha constituido la Mesa. Luego volveremos sobre los criterios para constituir la Mesa.

En otros casos, el ciudadano/a afectado de minusvalía auditiva ha decidido presentar excusa alegando las dificultades que ello le suponía para formar parte de la Mesa y ha dependido de la JEC aceptarla o no. Pero, cuando quien ha resultado designado no presenta excusa porque desea participar y cumplir con su responsabilidad «en el mantenimiento de la sociedad democrática», pero, con anterioridad al día de la votación, ha solicitado ayuda de un interprete de lengua de signos para desempeñar su cometido, automáticamente se le ha denegado por «cuestiones técnicas». Y no sólo eso, sino que se ha procedido a su sustitución. Ante esta circunstancia no prevista en la LOREG se solicitó informe a la JEC sobre la denuncia presentada por el Comité de representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid y la Federación Fesorcam de Madrid por el trato de la JEC hacia persona sorda respecto de su designación como miembro de Mesa en las elecciones al Parlamento Europeo de 2009.

La JEC se pronunció<sup>25</sup> recordando que aun cuando la LOREG no excluye en principio la participación de personas discapacitadas en las Mesas, las circunstancias en las que se desenvuelve la actuación del Presidente y de los vocales se caracteriza por la perentoriedad y la inmediatez en la resolución de todas las cuestiones que puedan plantearse en las operaciones electorales, puede suscitar problemas que dificulten o impidan tal participación. De ahí que la situación de persona discapacitada justifique normalmente la excusa de participación en las Mesas y de ahí también que el legislador

<sup>24</sup> AJEC de 24 de marzo de 2008.

En Dicha Disposición se establece que en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno establecerá las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que según lo previsto en el art. 10 deberán reunir las oficinas públicas, dispositivos y servicios de atención al

ciudadano y aquellos de participación en los asuntos públicos, incluidos los relativos a la Administración de Justicia y a la participación en la vida política y en los procesos electorales.

<sup>25</sup> AJEC de 2 de julio e 2009.

haya previsto expresamente una posible adaptación de la normativa electoral común para que tal participación sea factible con unas u otras condiciones.

La previsión legal expresa de normas específicas sobre participación en la vida política de personas discapacitadas a las que la JEC alude se encuentra en la Disposición Final Quinta de la Ley 51/2003 de 2 de diciembre. Establece este precepto que el Gobierno aprobará en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley las «condiciones básicas» de accesibilidad y no discriminación en lo relativo a la participación en la vida política y en los procesos electorales. En julio de 2009 todavía no se había aprobado por el Gobierno concreción legislativa alguna, por lo que, ante esta situación, no cabía acceder, por parte de la Administración Electoral, a poner a disposición de quienes lo había solicitado de un interprete de lengua de signos. Y, pese a la Ley 51/2003 de Igualdad de Oportunidades, la JEC se seguía remitiendo a un Acuerdo del año 2000, cuando todavía no existía la Ley 51/2003 que recoge en su art. 6 que «se consideran medidas contra la discriminación aquellas que tengan como finalidad prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera directa o indirecta menos favorablemente que otra que no lo sea, en una situación directa o comparable». Asimismo, el art. 12 de la Convención de la ONU sobre personas con discapacidad obliga a los Estados Partes a adoptar medidas para que las personas discapacitadas ejerzan su capacidad jurídica.<sup>26</sup>

Así pues, nos encontramos con que la LOREG sólo fija como requisitos para ser miembro de una Mesa Electoral tener una determinada titulación, saber leer y escribir y no ser candidato de ninguna formación, sin embargo, estas personas que quieren cumplir con su deber (formar parte de la Mesa es obligatorio) y ejercer el derecho de participación, se ven excluidas cuando casi todas las funciones que la LOREG fija podrían realizarlas con normalidad, aunque para otras precisarían de ayudas técnicas. Por tanto, si el criterio que ha seguido la JEC ha sido la necesidad de que puedan desempeñar sin problemas ni ayuda todas las funciones que les están encomendadas, qué ocurre cuando uno o varios de quienes han sido designados como vocales, o presidente, no están en condiciones de realizar dichas funciones y se presentan el día de la votación. La casuística es muy variada: desde quien es analfabeto funcional, esto es, cursó estudios en su momento, pero en ese momento es incapaz de leer o escribir, con quienes acuden habiendo ingerido sustancias que no sólo les inhabilitan para ejercer las funciones que tienen encomendadas sino que, además, entorpecen el proceso, etc. No está previsto en la LOREG que el Presidente les sustituya por los suplentes y, si lo hiciese, estaría cometiendo una irregularidad. Ciertamente que el hecho de que la Mesa se constituya con persona que no sea capaz de desempeñar su cometido no afecta al resultado de la elección porque hay otras muchas garantías, pero no está prevista por la LOREG ninguna solución ante este escenario.

26 Art. 12.1 Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocen que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

En nuestro ordenamiento, la presencia ciudadana en las Mesas se configura como un derecho/deber y por consiguiente, para compensar el trabajo realizado por los trabajadores por cuenta ajena y los funcionarios nombrados Presidentes o Vocales de las Mesas tienen derecho a un permiso retribuido de jornada completa durante el día de la votación y una reducción de jornada durante el día posterior, así como a la percepción de dietas, reguladas por Orden Ministerial, a cargo del Ministerio de Justicia. La condición de miembro de una Mesa sólo se pierde por excusa alegada por la persona designada, ninguna otra persona o institución podrá decidir el cambio de esta condición, sin embargo no ocurre así con quienes resulten designados y la JEZ tenga conocimiento de que sufren una minusvalía visual o auditiva, que no habiendo presentado excusa, en algunos casos la JEZ competente no les ha permitido formar parte de la Mesa, pese haberse personado en el Colegio Electoral a las 8.00 de la mañana del día de la votación.

Siguiendo con las previsiones de la LOREG sobre la integración de las Mesas, recordemos que, en el caso de que alguno de los designados por sorteo, con posterioridad a esta fecha, se viera en la imposibilidad de acudir al desempeño de su cargo deberá comunicarlo a la Junta; si el impedimento se produce en las setenta y dos horas previas a la votación, la Junta procede a comunicarlo al correspondiente suplente y, si fuera preciso, a nombrar otro vocal. El día de la votación el Presidente, los dos Vocales y los respectivos suplentes, se reúnen a las ocho de la mañana en el correspondiente Colegio electoral según el art. 80 LOREG. Ante las distintas eventualidades la LOREG ha previsto un sistema de sustitución: si el Presidente no acude, le sustituye el primer suplente, el primer Vocal, o el segundo Vocal, por este orden. Los vocales que no han acudido o que toman posesión como Presidentes, son sustituidos por los suplentes de manera que la Mesa se constituya con un Presidente y dos Vocales. Si ello no fuese posible, los que hubiesen acudido, o la autoridad gubernativa, comunican la situación a la JEZ que designa a las personas que han de constituir la Mesa, pudiendo ordenar, incluso, que forme parte alguno de los electores que se encuentre presente en el local, art. 80.4 LOREG, al tiempo que informa al Ministerio Fiscal de lo sucedido para el esclarecimiento de las responsabilidades en que hayan incurrido los miembros de la Mesa, titulares o suplentes, que no comparecieron. La LOREG lo tipifica en el art. 143 como delito electoral y prevé las penas de arresto o la multa que habría que imponerles.<sup>27</sup>

Una vez constituida la Mesa con el Presidente y los vocales titulares, los suplentes que no hayan pasado a integrarla quedan exentos de cualquier obligación al respecto.<sup>28</sup> Una vez constituida la Mesa a las 8.00 horas, según dispone el art. 80 LOREG y levantada el acta de constitución de la misma, constando en dicha acta Presidente y vocales, siendo estos titulares o suplentes, no procede dar posesión de su cargo a ningún titular que se haya presentado tardíamente (aunque sean 10 minutos) para el desempeño de tal función.<sup>29</sup> Es falsa la extendida creencia de que los suplentes han de estar duran-

27 Arresto de 7 a 15 fines de semana y multa de 2 a 10 meses de días multa (cuantía entre 72 y 90.000 euros que se determina por el Tribunal según la capacidad económica de la persona).

28 AJEC de 19 de mayo de 2003.

29 AJEC de 29 de marzo de 2000.

te toda la jornada disponibles por si hubiera alguna indisposición de uno e los miembros de la Mesa. Esto es así porque, una vez constituida la Mesa ha de funcionar con las personas que constan en el acta como miembros. En todo momento ha de contar con al menos la presencia de dos de sus miembros. Sin embargo, en el caso de que hubiera una indisposición de uno de ellos y posteriormente de otro que se viera obligado a ausentarse, se interrumpirá el acto de votación hasta que uno de ellos se reincorpore, siendo la JEZ el órgano que ha de adoptar las medidas necesarias, incluido el desplazamiento de un delegado o miembro de la misma al Colegio Electoral para velar por el adecuado desarrollo del proceso electoral, para lo que podrá, entre otras cosas, y de acuerdo con el art. 80.4 LOREG designar libremente a las personas que hayan de formar la Mesa pudiendo incluso ordenar que se integre en la misma alguno de los electores que se encuentre en el local.<sup>30</sup> No obstante, si pese a todas las anteriores previsiones, no pudiese constituirse la Mesa una hora después de la legalmente establecida para el inicio de la votación, se comunicará a la JEZ que convoca una nueva votación en la Mesa dentro de los dos días siguientes, nombra a nuevos miembros de la Mesa y ordena que se fije en la puerta del local el día de la nueva convocatoria.

Llegado el día de la votación, reunidos el Presidente y los dos Vocales, reciben, entre las ocho y ocho treinta horas, las credenciales de los interventores que se presenten (uno por candidatura); si son conformes con los talones que obran en su poder, las admiten y, si no fuese así, podrían admitirlos, pero consignando en el acta la reserva para el esclarecimiento pertinente. A esa hora, el Presidente extiende el acta de constitución de la Mesa, firmada por él mismo, los Vocales e interventores y entrega copia al representante de la candidatura, apoderado o interventor<sup>31</sup> que la reclame así como a cada una de las fuerzas políticas concurrentes. Como a lo largo de las diferentes elecciones en que se ha venido aplicando la LOREG han surgido algunas dudas respecto a la acreditación de interventores y apoderados y si dicho cargo es compatible con ser miembro de Mesa y a cuál de ellos ha de renunciarse, vamos a referirnos a cuales han sido las soluciones dadas por la JEC.

La JEC, siendo preguntada sobre si cabía renuncia al nombramiento como Vocal de una Mesa por persona que había sido nombrada como apoderado de una candidatura, consideró que con arreglo al art. 27.1 LOREG los cargos de miembros de Mesa Electoral son obligatorios, disponiéndose que no pueden ser desempeñados por quienes se presenten como candidatos, no estando prevista excepción alguna respecto de los apoderados.<sup>32</sup> Sin embargo, consultada la JEC veinte años después, sobre el cargo a desempeñar cuando una misma persona ha sido nombrada interventor y designada miembro de Mesa Electoral, la Junta responde que tiene reiteradamente acordado que quienes sean designados interventores para Mesa distinta de aquella en cuyo censo electoral están inscritos deben considerarse excusados de la función de miembros titulares o suplentes de dicha Mesa Electoral censal.<sup>33</sup> También se han suscitado dudas respecto

30 AJEC de 27 de mayo de 2007.

31 AJEC de ambas funciones, las de apoderado e interventor pueden acumularse en una misma persona. Asimismo, AJEC de 7 de marzo de 2000.

32 AJEC de 28 de mayo de 1983.

33 AJEC de 10 de enero de 2003.

del número de apoderados e interventores que puede designar cada candidatura por Mesa Electoral, determinándose por la JEC que pueden nombrarse hasta dos interventores por Mesa, pero el número de apoderados no tiene límite.<sup>34</sup>

Una vez constituida la Mesa, la votación comienza a las nueve horas y continua hasta las veinte horas sin que pueda interrumpirse si no es por causa de fuerza mayor, siempre bajo la responsabilidad del Presidente quien envía un escrito a la JEP para que ésta compruebe la existencia de motivos suficientes o exija las responsabilidades que resulten. Si se produjese alguna interrupción, usualmente se deberá a la falta de algunos elementos materiales imprescindibles para proseguir la votación con todas las garantías, pues con la finalidad de poder desempeñar correctamente la importante función que la LOREG le atribuye, cada Mesa deberá contar en todo momento con una urna para cada una de las elecciones que deban realizarse, con una cabina de votación, con el número suficiente de sobres y de papeletas de cada candidatura (situados en la cabina o cerca de ella). Si la Mesa careciese cualquiera de estos elementos a la hora señalada para el inicio de la votación, o con posterioridad, el Presidente lo comunica a la JEZ que proveerá su suministro o bien se suspenderá la votación. La interrupción no podrá durar más de una hora y se prorrogará por el tiempo que hubiere estado interrumpida, ex art. 84.4 LOREG. No obstante, cuando la votación hubiera estado interrumpida por algo más de una hora habrá que valorar por parte de la JEZ si puede reanudarse en orden a evitar la repetición del acto 48 horas después cuando los resultados ya son conocidos.<sup>35</sup> Tampoco invalida la votación el retraso en el inicio de la misma cuando el resultado de la Mesa no sea determinante para el resultado de la elección.

Después de todo lo dicho, resulta evidente que sobre los miembros de la Mesa, coadyuvados por los apoderados e interventores de las fuerzas contendientes, recae una importante responsabilidad en el control y supervisión del proceso electoral, por ello, su independencia se ha querido garantizar mediante el procedimiento de selección por sorteo efectuado por el Pleno del Ayuntamiento, sorteo (que según algunos autores debería recaer directamente sobre la JEZ, cosa harto difícil dado el número de Mesas que deben proveerse en un corto espacio de tiempo) que considero perfectamente acertado. Volviendo a si los miembros de las Mesas en su condición de garantes del proceso se les puede exigir un plus sobre sus capacidades; la JEC ha declarado reiteradamente que, aun cuando la LOREG no excluye en principio la participación de personas discapacitadas en las mesas electorales, las circunstancias en que se desenvuelve la actuación del Presidente y de los Vocales, caracterizada por la perentoriedad y la inmediatez en la resolución de todas las cuestiones que puedan plantearse en las operaciones electorales, puede suscitar problemas que dificulten o impidan tal participación. De ahí que la situación de persona discapacitada justifique normalmente la excusa de participación como miembro de las mesas; y de ahí también que el legislador haya previsto expresamente una posible adaptación de la normativa electoral

34 AJEC de 19 de mayo e 2003.  
35 AJEC de 28 de mayo de 1995.

común para que tal participación sea factible, con unas u otras condiciones, la previsión legal expresa de normas específicas sobre participación en la vida política de personas discapacitadas se encuentra en la Disposición Final Quinta de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre.

Por cuanto concierne a la exigencia de la LOREG, contenida en el art. 92, que el día de la votación haya fuerzas de policía destinadas a proteger los locales de las Secciones y a prestar al Presidente de la Mesa, dentro y fuera de los locales, el auxilio que requiera, dicha presencia no puede considerarse que coaccione a los electores, antes bien, los protege de eventuales incidentes y asegura la transparencia y objetividad del proceso electoral, como así lo declaró en su momento la SAT de las Palmas de Gran Canaria de 6 de julio de 1987, y no creemos que haya que modificarse.

Pese a que el espacio de que dispongo para mi colaboración está a punto de expirar, no quisiera finalizar este breve recorrido sobre la problemática relativa a las Mesas Electorales que se ha planteado durante los años de vigencia de la LOREG sin hacer alusión a posibles reformas en el futuro y a las cuestiones que, desde diversas sensibilidades políticas, han sugerido sobre las posibles reformas que afectarían a estos órganos. Comenzaré por referirme al Informe evacuado por la Dirección General de Política Interior, Ministerio del Interior, de 30 de junio de 2008, en relación con la solicitud de informe de la participación electoral de los ciudadanos españoles en el extranjero hecha por el Consejo General de Ciudadanía Española, en concreto, sobre la implantación de Mesas Electorales en el exterior sin que ello significase la desaparición del voto por correo. En dicho Informe se consideró no viable el establecimiento de estas Mesas porque el sistema vigente previsto por la LOREG para la elección de miembros de Mesa sería difícil de llevar a cabo, asimismo surgirían enormes dificultades para dotar a los Consulados de la infraestructura necesaria, personal y material (urnas, cabinas, impresos, sobres, papeletas, etc.). Sobre este mismo tema, la JEC, en su Informe del pasado abril de 2010 sobre la proposición de ley del Parlamento de Galicia para el voto en urna (proposición que guarda silencio sobre la composición y otros aspectos de las Mesas Electorales), consideró que podría haber problemas para llevar a cabo las funciones encomendadas a las Mesas Electorales, como la realización del escrutinio, envío de actas, cumplimiento de plazos, etc.

Asimismo, resulta patente la necesidad de revisión y homogenización de los criterios que excepcionan la obligación de cumplir la designación de miembro de Mesa Electoral, las denominadas «excusas». La LOREG se refiere en su artículo 27.3 a «causa justificada y documentada» que se resuelve por la Junta Electoral de Zona competente sin que quepa ulterior recurso. En la práctica el hecho de que cada JEZ sea el único órgano competente ha conllevado una falta de homogeneidad en los criterios para aceptar dichas excusas. Como regla general se aceptan las que se acompañan de certificados médicos o las presentadas por aquellos trabajadores/as autónomos que no pueden ser

sustituidos por otros. Esta falta de uniformidad ha convertido la cuestión en muy polémica, con muchos casos de resoluciones diferentes para las mismas causas, lo que ha motivado gran cantidad de quejas de los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo (tanto por no aceptar excusas para no formar parte como por no queriendo excusarse, aun padeciendo una discapacidad visual o auditiva, se les haya impedido formar parte), tal vez podría incluirse alguna cláusula general que sirviera de guía a las JJEZ.

De otro lado, se ha planteado la conveniencia de eliminar la condición de «menores de 65 años» para ser incluido en el sorteo de los miembros de las Mesas Electorales. La mejora de la calidad de vida y su consecuente incidencia en la longevidad de los ciudadanos obliga a considerar a todo ciudadano, capaz para votar y con un mínimo de instrucción, a poder ser elegido como miembro de Mesa electoral. Los mayores de 65 años pueden acceder a la jubilación pero no dejan de ser ciudadanos activos.

Para concluir, me resta aludir otra cuestión que puede ser objeto de debate en un futuro próximo y que no tenemos tiempo de tratar:<sup>36</sup> la obligatoriedad de que uno de los miembros de la Mesa electoral opere como representante de la Administración convocante. Según la fuerza política proponente de la reforma electoral, este deberá recibir la formación adecuada con la supervisión de la Junta Electoral Central. La justificación de esta propuesta es la optimización de recursos (personales y económicos); y también que las funciones del colectivo de los representantes de la Administración son compatibles con las obligaciones de los miembros de la Mesa. Ambos colectivos asumen la especial función de velar por la pureza del sistema democrático, además de estar sujetos a sanciones en caso de incumplimiento o infracción.<sup>37</sup> En mi opinión, precisamente la falta de conocimientos técnicos de los miembros de la Mesa les hace enormemente cautelosos y no sería necesario, por el momento, proceder a esta reforma.

<sup>36</sup> En este caso ERC.

<sup>37</sup> *Vid.* SAP de Barcelona, Sección 5.ª, de 19 de abril de 2005, relativa a los artículos 27 y 143 LOREG.