

# CRONICA ELECTORAL REGIMEN ELECTORAL LOCAL

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

## I. INTRODUCCIÓN

Esta Crónica Electoral presenta una sistemática distinta a las anteriores (1) en cuanto recoge los acuerdos y resoluciones de la Junta Electoral Central relativos al régimen electoral local adoptados por este órgano, que es la cúspide de la Administración Electoral, desde su constitución conforme a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 (2) hasta la convocatoria de las elecciones locales por el Real Decreto 508/1987, de 13 de abril, ya celebradas cuando aparezca esta Revista.

---

(1) Véase E. ARNALDO ALCUBILLA, *Crónica Electoral*. Referéndum convocado por R.D. 214/1986, de 6 de febrero sobre la incorporación de España a la Alianza Atlántica. «Revista de las Cortes Generales», núm. 8, págs. 343-370; y *Crónica Electoral*. Elecciones Generales convocadas por R.D. 794/1986, de 22 de abril. Próxima publicación en la «Revista de Derecho Político».

(2) La constitución de la J.E.C. tiene lugar el día 21 de octubre de 1985. Los Vocales Judiciales habían sido nombrados por R.D. 1.701/1985, de 12 de septiembre. Los Vocales Catedráticos de Derecho habían sido nombrados por R.D. 1.824/1985, de 9 de octubre. Por Resolución de 22 de octubre de 1985 se hace pública la constitución de la misma («B.O.E.» del día 24). La nueva J.E.C. (III Legislatura) se constituye el 12 de enero de 1987. Los Vocales Judiciales habían sido nombrados por R.D. 2.096/1986, de 25 de septiembre. Los Vocales Catedráticos de Derecho habían sido nombrados por R.D. 2.557/1986, de 12 de diciembre. Por Resolución de 13 de enero de 1987 se hace pública la constitución de la misma («B.O.E.» del día 17).

La Ley Electoral dedica los Títulos III, IV y V específicamente a las elecciones locales, no introduciendo grandes innovaciones respecto de la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978. A pesar de la complementariedad necesaria de las disposiciones contenidas en los títulos citados con las del Título I (Disposiciones Comunes para las elecciones por sufragio universal directo), no quedan resueltas todas las dudas y olvidos. Señala ASTARLOA HUARTE-MENDICOA que se provocan dudas innecesarias y vacíos preocupantes; los silencios resultan excesivos y en consecuencia se provoca la necesidad de futuros Decretos complementarios y de una intensa actividad interpretativa de las Juntas Electorales (3).

Una vez más el régimen local, ahora desde el marco electoral, es el gran marginado; de nuevo se convierte en la cenicienta, si bien con resultado no feliz.

Conocido ya el carácter decisivo de la actividad interpretativa de la Junta Electoral Central, por las razones expuestas se contienen a continuación las resoluciones y acuerdos más importantes adoptados por este órgano a lo largo de año y medio. Su análisis nos permitirá descubrir una jurisprudencia suficientemente asentada del órgano máximo de la Administración Electoral, que sin duda deberá ser complementada con la emanada durante el proceso electoral recientemente celebrado y que tendremos ocasión de referir en otro momento.

## II. RESOLUCIONES Y ACUERDOS DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL RELATIVOS AL RÉGIMEN ELECTORAL LOCAL

A) Derecho de sufragio pasivo y expedición de credenciales de concejales y diputados provinciales.

— Expedición de credenciales a nuevos Diputados Provinciales o Concejales en caso de vacantes por renuncia o fallecimiento (Acuerdo de 21 de octubre de 1985).

Teniendo en cuenta que la Junta Electoral Central es el único

---

(3) . I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*; L. CAZORLA PRIETO (dir.). Ed. Civitas. Madrid, 1986.

órgano permanente de la Administración Electoral y dado que las Juntas Provinciales y de Zona tienen un mandato que concluye cien días después de cada elección, la Junta acuerda que ella misma a través de su Presidente, es el órgano competente para expedir dichas credenciales, a cuyo efecto los Secretarios de las Audiencias Provinciales, en cuanto Secretarios de las Juntas Electorales Provinciales, deberán custodiar la documentación de estas Juntas una vez extinguidas las mismas y expedir las certificaciones pertinentes; se acuerda dirigir circular en este sentido.

— Comunicación del Alcalde de un municipio solicitando expedición de credencial a un nuevo concejal (Acuerdo de 20 de enero de 1986).

La Junta acuerda comunicar al Ayuntamiento a través de su Alcalde-Presidente, que, dado que la incompatibilidad derivada de la condena a pena privativa de libertad se establece en el artículo 178 de la Ley Electoral por remisión al 177 que, a su vez, declara inelegibles a quienes incurran en alguno de los supuestos previstos en el artículo 6, hay que entender que la citada incompatibilidad ha de tener el mismo alcance que la correspondiente inelegibilidad del artículo 6, por lo que puesto que la inelegibilidad del artículo 6.2.2.) sólo tiene efecto el período que dure la pena, el mismo alcance debe tener la incompatibilidad ya que, además, de no ser así y dado que en el presente caso la pena de un mes y un día de arresto mayor comporta como accesoria la de suspensión de cargo público durante el tiempo de la condena, si se diera a la incompatibilidad el alcance que pretende el Ayuntamiento, se estaría imponiendo en contra de lo previsto en el Código Penal y de la sentencia condenatoria una agravación de la pena no contemplado en la legislación electoral; el supuesto al que se refiere la comunicación del Ayuntamiento no es de pérdida de la condición de concejal sino de suspensión de la misma mientras dure el cumplimiento de la condena.

— Consulta de una Junta Electoral Provincial sobre competencia de las Juntas Electorales Provinciales o de la Central para el nombramiento de concejales (Acuerdo de 27 de febrero de 1986 (4)).

---

(4) Este acuerdo se adoptó constituidas las J.E.P. a los efectos del referéndum convocado por R.D. 214/86, de 6 de febrero sobre la incorporación de España a la Alianza Atlántica.

La Junta acuerda que aunque las Juntas Electorales Provinciales estén actualmente constituidas a los efectos del referéndum, la competencia para la expedición de credenciales sigue correspondiendo en todo caso a la Junta Electoral Central.

— Consulta de un Ayuntamiento sobre incompatibilidad del cargo de concejal con el de Juez de Paz. (Acuerdo de 26 de marzo de 1986).

La Junta acuerda, a la vista de lo dispuesto en los artículos 102, 389.2.º y 390, todos ellos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, comunicar al Ayuntamiento que deberá conceder al concejal afectado un plazo de ocho días para optar entre uno y otro cargo, entendiéndose que renuncia al nombramiento judicial si no hace uso de la opción en el citado plazo (5).

— Comunicación de un Ayuntamiento del desistimiento de renuncia de concejal, desistimiento que ha sido aceptado por el Ayuntamiento (Acuerdo de 26 de marzo de 1986).

La Junta acuerda que, una vez expedida la credencial a favor del sustituto del concejal que había presentado la dimisión con carácter irrevocable, no puede admitirse el desistimiento de dicha decisión (6).

— Reclamación en relación con la situación de un concejal. (Acuerdo de 28 de abril de 1986).

La Junta, único órgano competente para la expedición de credenciales de concejal en caso de vacante posterior a la elección, y

---

(5) El artículo 102 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 establece los requisitos para el nombramiento de los Jueces de Paz. El artículo 389.2 determina la incompatibilidad del cargo de Juez o Magistrado con cualquier cargo de elección popular o designación política del Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y demás entidades locales y organismos dependientes de cualquiera de ellos. Finalmente el artículo 390 establece la obligación de optar entre el cargo de Juez o Magistrado y el cargo incompatible.

En función de todo ello parece inducirse del criterio de la J.E.C. que los Jueces de Paz forman parte de la carrera judicial, lo que nos llevaría a concluir que estamos ante un supuesto de inelegibilidad, dados los términos del artículo 6.1.h) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

(6) Este acuerdo se fundamenta en el principio de que nadie puede ir contra sus propios actos.

teniendo en cuenta que no había sido expedida credencial alguna a favor del candidato siguiente en la lista a D. J.L.M., acuerda que ha de cumplirse en sus propios términos la sentencia de 25 de marzo de 1986, reponiendo en el cargo de concejal al citado señor.

— Consulta sobre posibilidad de que una vacante de concejal sea cubierta por un miembro de la lista que renunció previamente a otra vacante (Acuerdo de 28 de abril de 1986).

La Junta acuerda comunicar al Ayuntamiento que no cabe tal posibilidad. Consecuentemente, la vacante ha de ser cubierta por quien ahora figure en el lugar siguiente de la lista (7).

— Consulta de un Ayuntamiento sobre la incompatibilidad de médico titular (Acuerdo de 28 de abril de 1986).

La Junta acuerda comunicar al Ayuntamiento que la condición de médico titular no puede entenderse comprendida en el artículo 6.3.a) de la Ley Electoral por lo que no constituye supuesto de incompatibilidad (8).

— Consulta de un Ayuntamiento sobre posible incompatibilidad como concejal de un tío carnal de un operario contratado laboral del Ayuntamiento (Acuerdo de 28 de abril de 1986).

La Junta acuerda comunicar al Ayuntamiento que el supuesto citado no puede considerarse como de incompatibilidad, al no estar previsto entre las causas contempladas en la Ley Electoral (9).

---

(7) Dado por tanto el carácter cerrado de las listas electorales en las elecciones municipales no hay posibilidad alguna de alteración del orden previamente establecido. La lista electoral no es por tanto disponible.

(8) El artículo 6.3.a) de la Ley Electoral determina que: «Durante su mandato no serán elegibles para las circunscripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción: a) quien ejerza la función de mayor nivel de cada Ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal». Así, pues, se entiende por la J.E.C. que cuando la condición de Jefe Local de Sanidad sea simplemente condición aneja a la de médico titular no existe causa de inelegibilidad parcial, es decir, territorialmente limitada, o de incompatibilidad.

(9) La J.E.C. asume el criterio doctrinalmente asentado de la necesaria interpretación restrictiva de las normas reguladoras del régimen de inelegibilidades e incompatibilidades.

— Consulta de un Ayuntamiento sobre incompatibilidad con el cargo de alcalde de la condición de médico titular «que lleva aparejado el nombramiento de jefe local de sanidad» (Acuerdo de 26 de mayo de 1986).

La Junta acuerda reiterar que no existe incompatibilidad entre la condición de médico titular y el cargo de concejal o alcalde.

— Consulta de un partido político sobre la necesidad de aceptación por el Pleno de la Corporación de la renuncia de un Concejal (Acuerdo de 26 de mayo de 1986).

La Junta acuerda reiterar su criterio en el sentido de que, conforme a la legislación vigente, resulta precisa la aceptación de la renuncia de la correspondiente Corporación Municipal.

— Consulta de un Ayuntamiento sobre inelegibilidad de deudor a los fondos municipales contra quien se ha expedido mandamiento de apremio por resolución administrativa firme (Acuerdo de 2 de junio de 1986).

La Junta acuerda comunicar al Ayuntamiento que no concurre causa de inelegibilidad, pues para que se dé ésta es preciso que el mandamiento de apremio esté dictado por resolución judicial firme, no siendo, por tanto, suficiente, la mera resolución administrativa (10).

— Consulta de un Ayuntamiento sobre posible incompatibilidad de algunos concejales como deudores directos del Ayuntamiento (Acuerdo de 22 de septiembre de 1986).

La Junta acuerda comunicar al Ayuntamiento que la declaración de incompatibilidad, si procede, es competencia del propio Ayuntamiento.

— Consulta de un Ayuntamiento sobre posible inconveniencia de cubrir vacantes de concejales, dado el tiempo que falta para las

---

(10) El artículo 177 de la Ley Electoral establece que, «además de quienes incurran en alguno de los supuestos previstos en el artículo 6 de esta Ley, son inelegibles para el cargo de Alcalde o Concejal los deudores directos o subsidiarios de la correspondiente Corporación Local contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial».

nuevas elecciones municipales (Acuerdo de 22 de septiembre de 1986).

La Junta acuerda comunicar al Ayuntamiento que la Ley Electoral no fija el límite temporal en orden a la cobertura de las vacantes de concejales, por lo que el Ayuntamiento deberá comunicar a la Junta las vacantes existentes a fin de que se expidan las credenciales a quienes deban ocuparlas.

— Consultas de un Ayuntamiento sobre validez de credenciales expedidas por las Juntas Electorales de Zona pasados las cien días después de las elecciones y sobre validez de la intervención de un concejal que no ha tomado posesión de su cargo (Acuerdo de 30 de enero de 1987).

La Junta acuerda comunicar al Ayuntamiento los siguientes acuerdos:

a) Según tiene reiteradamente acordado la Junta Electoral Central, las credenciales de concejales y cualesquiera otros cargos en supuestos como el consultado deben ser expedidas por la misma, salvo en relación con los parlamentarios autonómicos, en caso de existencia de Junta Electoral de Comunidad Autónoma.

b) La cuestión de la validez de la actuación de un concejal es materia de régimen local y no de naturaleza electoral, por lo que escapa de la competencia de la Administración Electoral.

— Consulta sobre necesidad de residencia en el municipio para ser elegido concejal (Acuerdo de 30 de enero de 1987).

La Junta acuerda comunicar al órgano que efectúa la consulta, que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General no exige en absoluto la residencia ni estar censado en el municipio correspondiente para ser candidato al cargo de concejal y esta Junta tiene reiteradamente acordado que no es exigible tal condición de residente para poder ser proclamado candidato (11).

---

(11) Dice L. LÓPEZ GUERRA, en *El proceso electoral*. Ed. Labor, Barcelona, 1977, pág. 103: «La tradición del mandato imperativo se ha reflejado en la exigencia de que el candidato tenga una cierta vinculación con los electores de su distrito, lo que se traduce en el requisito legal de su residencia en el mismo. La difusión del principio del mandato representativo ha venido a eliminar tal requisito en algunas legislaciones..., sin embargo, pervive aún

— Remisión por un Juzgado de Primera Instancia de petición de un Ayuntamiento de expedición de nueva credencial a favor del alcalde del mismo (Acuerdo de 30 de enero de 1987).

La Junta acuerda que no procede expedir nueva credencial por cuanto, conforme a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sólo se expide una a cada electo, bien en el momento inicial de las elecciones o posteriormente por sustitución en caso de vacante, debiendo ese único ejemplar de la credencial ser entregado por el electo al órgano o corporación para el cual resultó elegido, siendo dicho órgano o corporación el que debe conservar la credencial.

— Consulta del alcalde de un municipio de población comprendida entre cien y doscientos cincuenta habitantes relativa a expedición de credencial (Acuerdo de 27 de enero de 1986).

La Junta acuerda que la credencial del nuevo concejal para ocupar la vacante debe ser expedida a favor del candidato siguiente en número de votos populares, rectificando así el error padecido en su día como consecuencia de certificación expedida por el Secretario de la Audiencia Provincial (12).

— Renuncia de un grupo de concejales pertenecientes a un Ayuntamiento sobre la reposición en el cargo de alcalde de un concejal cesado como tal por razones de incompatibilidad.

La Junta acuerda comunicar a los denunciante que no habiéndose dado traslado a la Junta Electoral Central, único órgano competente, de ningún acuerdo municipal por el que se declara la vacante a la que se refieren los denunciante, la Junta Electoral Central no ha expedido credencial a favor de ningún candidato suplente, por lo que, en este momento, la cuestión que se plantea no es de

---

en múltiples casos», no así en nuestro país conforme a la Ley Electoral vigente.

(12) El procedimiento de elección de los concejales de los municipios que tengan entre cien y doscientos cincuenta habitantes lo determina el artículo 184 de la Ley Electoral, precepto que, como apunta ASTARLOA HUARTEMENDICOA, *op. cit.*, pág. 1560, constituye la excepción a la regla general por la que la designación de concejales se verifica en virtud del principio de representación proporcional, conformando un sistema mayoritario con voto limitado.

carácter electoral, sino de régimen local, ajena, por tanto, a la competencia de la Junta.

— Consulta sobre expedición de credencial (Acuerdo de 9 de diciembre de 1985).

La Junta acuerda que la credencial de concejal del Ayuntamiento que efectúa la consulta debe extenderse a favor del siguiente en la lista de candidatos, pues el hecho de residir en un municipio distinto no impide ser candidato ni acceder ni ostentar el cargo de concejal.

#### B. *Agrupaciones de electores*

— Consulta sobre posible federación de agrupaciones de electores a los efectos de designar administrador general común (Acuerdo de 12 de mayo de 1986) (13).

La Junta acuerda que, dados los términos del artículo 122.1 de la Ley Electoral, sólo los partidos, coaliciones o federaciones de partidos que presentan candidaturas en más de una provincia designan administrador general común, mientras que las agrupaciones de electores tienen su ámbito limitado por el correspondiente distrito o circunscripción electoral, sin más excepción que la prevista en el artículo 64.4 de la Ley Electoral, relativa a la posibilidad de federación de las agrupaciones de electores, a los efectos de participar en la distribución de los espacios gratuitos de campaña electoral en los medios de titularidad pública, a cuyos solos efectos la federación deberá hacer constar ante la Junta competente para distribución de los espacios, pero sin que sea admisible la federación de agrupaciones de electores a otros efectos.

— Consulta de diversos concejales relativa a duración del cargo y utilización de la denominación de candidatura independiente (Acuerdo de 30 de enero de 1987).

El ámbito temporal de las agrupaciones de electores comprende el mandato de los cargos en cuyas elecciones presentaron candida-

---

(13) Aunque este acuerdo se adoptó por la Junta Electoral Central con ocasión de las elecciones legislativas de 22 de junio de 1986, tiene trascendencia en el ámbito local, lo que justifica su reproducción.

tura, por lo que, salvo que otra cosa resulte de registro distinto al de la normativa contemplada en el régimen electoral, no puede una agrupación de electores constituida a efectos de un proceso electoral oponer a otros electores, en proceso distinto, titularidad exclusiva de una denominación electoral.

— Consulta sobre acceso a las Diputaciones Provinciales de los concejales elegidos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores (Acuerdo de 30 de enero de 1987).

La Junta acuerda aprobar y hacer suyo el informe elaborado por la Secretaría, cuyas conclusiones son:

1.º De conformidad con el artículo 205.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, no es posible agrupar los votos obtenidos por distintas agrupaciones de electores que hubieran presentado candidaturas en distintos municipios del mismo partido judicial a los efectos de la designación de los Diputados Provinciales.

2.º No pueden constituirse agrupaciones de electores cuyo ámbito corresponde al de un partido judicial, ya que su marco propio, en las elecciones locales, es el municipal.

— Consulta de un Ayuntamiento sobre posibilidad de autenticar desde antes del inicio del proceso electoral las firmas de electores de presentación de candidaturas o necesidad de esperar a la convocatoria de elecciones (Acuerdo de 3 de abril de 1987).

La Junta acuerda que la validez de las actuaciones electorales requiere que la realización de las mismas tenga lugar dentro del período temporal que comprende todo el proceso electoral.

### C. *Otros acuerdos*

Con excepción del primero de los acuerdos a los que nos referiremos, el resto tienen por objeto excluir del conocimiento de la Junta Electoral aquellas cuestiones que, aunque con alguna relación con el régimen electoral, son propiamente consultas sobre materias de régimen local en las que la Junta ni puede ni debe entrar dada su naturaleza.

— Consulta sobre sustitución del alcalde en los municipios comprendidos entre veinticinco y cien habitantes (Acuerdo de 9 de diciembre de 1985).

La Junta acuerda contestar que, conforme a lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Ley de Régimen Local, la sustitución del alcalde, en los municipios comprendidos entre veinticinco y cien habitantes, hasta que se celebren las próximas elecciones locales, en cuyo momento dichos municipios empezarán a funcionar en régimen de concejo abierto, debe producirse mediante elección convocada y celebrada por el propio Ayuntamiento siendo candidatos todos los concejales; si alguno de ellos obtiene mayoría absoluta, el Ayuntamiento le proclamará alcalde; en otro caso, dado el empate en votos populares de tres de los concejales, el propio Ayuntamiento debería realizar entre ellos el correspondiente sorteo.

— Recurso interpuesto por el alcalde y concejales de un partido judicial (Resolución de 9 de diciembre de 1985).

La Junta acuerda declarar inadmisibile el recurso interpuesto por cuanto la Administración electoral carece de competencia para acordar la pérdida de un cargo electoral, limitándose dicha competencia a la expedición de credenciales a favor de quien corresponda, una vez que por el órgano representativo competente se haya acordado la existencia de la vacante.

— Consulta de un Ayuntamiento sobre convocatoria de consulta popular conforme al artículo 71 de la Ley de Bases de Régimen Local (Acuerdo de 27 de enero de 1986).

La Junta acuerda comunicar a dicho Ayuntamiento que la citada Ley de Bases de Régimen Local no atribuye competencia alguna en la materia a la Junta Electoral Central (14).

— Consultas diversas de un Departamento ministerial relativas a alcaldes pedáneos (Acuerdo de 22 de septiembre de 1986).

---

(14) El artículo 71 de la Ley Básica de Régimen Local establece que: «De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando éste tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.»

La Junta acuerda comunicar al órgano que efectúa la consulta que las cuestiones que plantea su consulta exceden de las funciones de interpretación de la Ley Electoral que incumben a la Junta, ya que se trata más bien de integrar lagunas existentes en la ley, función que, en su caso, sólo podría llevarse a cabo mediante norma del rango adecuado.

— Consultas de un Ayuntamiento sobre constitución de Comisión Gestora (Acuerdo de 30 de enero de 1987).

La Junta acuerda que la problemática relativa a la creación de comisiones gestoras es materia de régimen local y no de régimen electoral, ajena por tanto a las competencias de la Junta.

— Consultas de una Diputación Provincial relativas a la validez de determinadas disposiciones legales para la constitución de Comisión Gestora (Acuerdo de 30 de enero de 1987).

La Junta acuerda que dichas consultas exceden de las funciones que incumben a la Junta, siendo materia de régimen local y no de régimen electoral.

— Solicitud de informe sobre escrito de varios concejales de un Ayuntamiento que formulan impugnación de un Pleno de la Corporación (Acuerdo de 3 de abril de 1987).

La Junta acuerda comunicar que no es competencia de la misma pronunciarse sobre la validez de un Pleno municipal.