

Presentació

MARÍA MILAGROSA MARTÍNEZ NAVARRO

Presidenta de les Corts Valencianes

El vint-i-cinc aniversari de l'aprovació de la Llei orgànica de règim electoral general (LOREG) pot dir-se que era quasi una cita obligada perquè una publicació, com la que es realitza en Les Corts, dedicara un número extraordinari a este esdeveniment.

És per això que Les Corts, la composició de les quals, com en qualsevol parlament, és conseqüència directa de la norma electoral, ha volgut aprofitar esta ocasió per a recollir les reflexions dels autors i les autores plasmades en estes pàgines sobre el contingut d'una de les normes fonamentals per a la democràcia, com és la regulació del procediment que expressa un dels drets fonamentals de la ciutadania: el dret de sufragi.

És ben cert que el text de la LOREG ha integrat reformes diferents, més o menys importants, per a incorporar alguns canvis produïts en el marc dels aspectes que la conformen com va ser, al seu dia, la regulació de les eleccions al Parlament Europeu o la reforma motivada per l'aprovació de la Llei orgànica per a la igualtat efectiva de dones i homes (LOI). Precisament, en redactar estes línies, s'està tramitant en les Corts Generals l'última modificació d'esta norma amb el propòsit que siga aplicada en la pròxima convocatòria de les eleccions autonòmiques i locals de 2011. El contingut de la mateixa és objecte d'un dels texts que componen este volum, signat pel lletrat de les Corts Generals, Sr. Manuel Delgado-Iribarren. Esta iniciativa, que aborda alguns aspectes rellevants relacionats, entre d'altres, amb la igualtat entre les forces polítiques concurrents, reducció de la despesa electoral, problemes com el transfuguisme o la presència de forces que no renunciïn a la violència, o enfortir aquells matisos que contribuïxen a la puresa del procediment electoral, també ha fet que afloraren velles demandes com és l'exigència d'una major proporcionalitat entre el repartiment dels escons i els vots obtinguts, la viabilitat dels quals ha posat de manifest l'informe preceptiu del Consell d'Estat.

Tres treballs incideixen en els aspectes que aborda la projectada reforma de la LOREG, prova de la seua oportunitat, encara que limiten les referències a la legislació vigent fins a la data. El primer d'ells, «El règim electoral de la propaganda institucio-

nal ordinària», del professor de la Universitat de Múrcia, Sr. Luis A. Gálvez, se centra en la normativa emesa per la Junta Electoral Central i la legislació estatal i autonòmica en este àmbit tocant a la llibertat d'expressió d'este legítim dret dels poders públics. Les campanyes institucionals també són objecte de reflexió per l'autor del segon treball, el catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat d'Alcalá d'Henares i vocal de la Junta Electoral Central, Sr. Pablo Santolaya, qui planteja respecte d'això una sèrie de qüestions suggeridores sobre els trets que rodegen esta part del procés electoral. El tercer està signat per la lletrada de les Corts Generals Sra. Rosa María Ripollès Serrano, i atén els canvis haguts, des que es va aprovar la Constitució, amb el cos electoral de la ciutadania espanyola que residix a l'estranger i que reunit els requisits per a poder participar en les consultes electorals espanyoles, analitzant-ne la complexitat i les variables que se susciten, reflectides en successives modificacions, totes elles comentades per l'autora.

La reforma escomesa per la LOI en la disposició addicional 2.^a, art. 44 *bis*, de la LOREG, ha estat objecte del comentari de la Sra. Rosario García Mahamut, catedràtica de Dret Constitucional de la Universitat Jaume I i vocal de la Junta Electoral Central, al qual també afegim altres reformes tramitades en la legislatura actual de les Corts Generals tendents a materialitzar el dret a la igualtat efectiva en l'àmbit de la participació política en el nostre estat social i democràtic de dret. De forma més concreta i amb especial referència a l'evolució de la representació en Les Corts, la lletrada Sra. Julia Sevilla analitza les característiques d'este nou precepte la constitucionalitat del qual ha estat avalada pel Tribunal Constitucional. Per la seua banda, la lletrada de les Corts Generals i catedràtica de Dret Constitucional, Sra. Piedad García-Escudero, aborda una qüestió complexa com és «El vot parlamentari no presencial i la substitució temporal dels parlamentaris», una de les variants de la qual ha estat regulada per la disposició final 7.^a de la LOI. S'assenyalen també les discrepàncies que poden provocar amb la normativa constitucional algunes de les solucions contemplades.

El catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Cardenal Herrera-CEU, Sr. Manuel Martínez Sospedra, participa amb un estudi en el qual aborda les contradiccions internes de la doctrina estatal a la llum de la STC 38/1983, dictada abans de l'aprovació de la LOREG, amb referència especial a l'elecció dels òrgans de representació de les entitats locals.

L'administració electoral, objecte també de la reforma pendent, és abordada en quatre treballs: «La relació imprescindible entre les juntes electorals de les comunitats autònomes i la Junta Electoral Central», analitzada pel lletrat de Les Corts Sr. Lluís Aguiló, posa en relleu els problemes de comunicació que es plantegen en els processos electorals entre estos organismes, la relació dels quals és imprescindible en el procés electoral.

Els nous entorns normatius, creats en resposta als avenços de la societat de la comunicació i la informació, amb les responsabilitats que suposa la incorporació de les TIC a l'administració electoral, són examinats pel també lletrat de Les Corts, Sr. Javier Guillem. La importància dels secretaris d'ajuntament és posada en relleu pel catedràtic de Ciències Polítiques de la Universitat d'Alacant Sr. José Manuel Canales, qui glossa les significatives tasques que exerceixen en este procés. Tanca el grup de treballs, el realitzat per la professora de la Universitat de València-Estudi General, Sra. María Vicenta García Soriano sobre l'actual regulació de les meses electorals, integrades en l'administració electoral i que, formades per la ciutadania, exerceixen un paper de singular responsabilitat en les consultes electorals.

Finalment, em referiré a l'assaig del president del Consell Jurídic Consultiu i professor de Dret Constitucional de la Universitat de València-Estudi General, Sr. Vicente Garrido, qui aborda l'anàlisi de la dissolució anticipada, tret característic del sistema parlamentari.

Amb este número extraordinari, dedicat a la Llei electoral, considere que s'està fent, des d'esta institució, un gran esforç de difusió de la tasca parlamentària des d'una perspectiva general. Probablement eixa tasca de difusió estiga orientada a un sector molt específic i especialitzat en el dret constitucional, per la qual cosa és necessari que s'hi sumen més accions que contribuïsqwen a acostar el parlamentarisme al conjunt de la societat, sens dubte, la ciutadania és receptiva a este tipus d'iniciatives.

De fet, recentment he tingut ocasió de comprovar en la jornada de portes obertes que Les Corts van celebrar el dia 6 d'este mes de desembre, el respecte, la il·lusió i l'orgull que els ciutadans i les ciutadanes senten per la institució parlamentària. Els he vists seure en els escons dels seus representants conscients que Les Corts eren una cosa pròpia, un lloc on la ciutadania d'esta Comunitat té molt a veure, amb les seues inquietuds i conflictes, amb el seu present i el seu futur. Amb les limitacions materials que el temps i l'espai imposaven per l'important nombre de persones que ens van visitar, vaig poder apreciar el seu interès en escoltar l'explicació que els oferia sobre què són i què fan Les Corts.

És per tot l'anterior pel que avui, en presentar l'edició d'este número extraordinari, ho veig com a part del deure que, com a presidenta de Les Corts, em correspon de fer que la institució parlamentària s'aproxime cada dia més als ciutadans. Per això vull agrair el temps que els autors i les autores han dedicat a estos estudis que es publiquen quasi al final d'esta legislatura i que, com no podia ser d'una altra manera, espe-re contribuïsqwen a un major i millor coneixement de la Llei electoral, garant de la democràcia.

Presentación

MARÍA MILAGROSA MARTÍNEZ NAVARRO

Presidenta de Les Corts Valencianes

El veinticinco aniversario de la aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) puede decirse que casi era cita obligada para que una publicación, como la que se realiza en Les Corts, dedicara un número extraordinario a este evento.

Es por ello que Les Corts, cuya composición, como todo Parlamento, es consecuencia directa de la norma electoral, ha querido aprovechar esta ocasión para recoger las reflexiones de los autores y autoras plasmadas en estas páginas sobre el contenido de una de las normas fundamentales para la democracia, cual es la regulación del procedimiento que expresa uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía: el derecho de sufragio.

Bien es cierto que el texto de la LOREG ha integrado diferentes reformas, más o menos importantes, para incorporar algunos cambios producidos en el marco de los aspectos que la conforman como fue, en su día, la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo o la reforma motivada por la aprobación de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI). Precisamente, al redactar estas líneas, está tramitándose en las Cortes Generales la última modificación de esta norma con el propósito de que sea aplicada en la próxima convocatoria de las elecciones autonómicas y locales de 2011. El contenido de la misma es objeto de uno de los textos que componen este volumen, firmado por el Letrado de las Cortes Generales, D. Manuel Delgado-Iribarren. Esta iniciativa, que aborda algunos aspectos relevantes relacionados, entre otros, con la igualdad entre las fuerzas políticas concurrentes, reducción del gasto electoral, problemas como el transfuguismo o la presencia de fuerzas que no renuncian a la violencia, o fortalecer aquellos matices que contribuyen a la pureza del procedimiento electoral, también ha hecho que afloraren viejas demandas como es la exigencia de una mayor proporcionalidad entre el reparto de los escaños y los votos obtenidos, y cuya viabilidad ha puesto de manifiesto el preceptivo informe del Consejo de Estado.

Tres trabajos inciden en los aspectos que aborda la proyectada reforma de la LOREG, prueba de su oportunidad, aunque limitan sus referencias a la legislación vigente

hasta la fecha. El primero de ellos, «El Régimen electoral de la propaganda institucional ordinaria», del profesor de la Universidad de Murcia, D. Luis A. Gálvez, se centra en la normativa emitida por la Junta Electoral Central y la legislación estatal y autonómica en este ámbito lindante con la libertad de expresión de este legítimo derecho de los poderes públicos. Las campañas institucionales también son objeto de reflexión por el autor del segundo trabajo, el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá de Henares y Vocal de la Junta Electoral Central, D. Pablo Santolaya, quien plantea al respecto una serie de cuestiones sugerentes sobre los rasgos que rodean esta parte del proceso electoral. El tercero está firmado por la Letrada de las Cortes Generales D.^a Rosa M.^a Ripollés Serrano, y atiende a los cambios habidos, desde que se aprobó la Constitución, en el cuerpo electoral de la ciudadanía española que reside en el extranjero y que reúne los requisitos para poder participar en las consultas electorales españolas, analizando su complejidad y las variables que se suscitan, reflejadas en sucesivas modificaciones, todas ellas comentadas por la autora.

La reforma acometida por la LOI en su Disposición Adicional 2.^a, art 44 *bis*, de la LOREG, ha sido objeto del comentario de D.^a Rosario García Mahamut, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Jaume I y Vocal de la Junta Electoral Central, al que también añade otras reformas tramitadas en la actual legislatura de las Cortes Generales tendentes a materializar el derecho a la igualdad efectiva en el ámbito de la participación política en nuestro Estado social y democrático de Derecho. De forma más concreta y con especial referencia a la evolución de la representación en Les Corts, la Letrada D.^a Julia Sevilla analiza las características de este nuevo precepto cuya constitucionalidad ha sido avalada por el Tribunal Constitucional. Por su parte la Letrada de las Cortes Generales y Catedrática de Derecho Constitucional, D.^a Piedad García-Escudero, aborda una cuestión compleja cual es «El voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios», una de cuyas variantes ha sido regulada por la Disposición Final 7.^a de la LOI. Se señalan también las discrepancias que pueden provocar con la normativa constitucional algunas de las soluciones contempladas.

El Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Cardenal Herrera-CEU, D. Manuel Martínez Sospedra, participa con un estudio en el que aborda las contradicciones internas de la doctrina estatal a la luz de la STC 38/1983, dictada antes de la aprobación de la LOREG, con especial referencia a la elección de los órganos de representación de las entidades locales.

La Administración electoral, objeto también de la reforma pendiente, es abordada en cuatro trabajos: «La relación imprescindible entre las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas y la Junta Electoral Central», analizada por el Letrado de Les Corts D. Lluís Aguiló, pone de relieve los problemas de comunicación que se plantean en los procesos electorales entre estos organismos, cuya relación es imprescindible en el proceso electoral.

Los nuevos entornos normativos, creados en respuesta a los avances de la sociedad de la comunicación y la información, con las responsabilidades que supone la incorporación de las TIC a la administración electoral, son examinados por el también Letrado de Les Corts, D. Javier Guillem. La importancia de los Secretarios de Ayuntamiento es puesta de relieve por el Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad de Alicante D. José Manuel Canales, glosando las significativas tareas que desempeñan en este proceso. Cierra este grupo de trabajos, el realizado por la profesora de la Universitat de València-Estudi General, D.^a M.^a Vicenta García Soriano sobre la actual regulación de las mesas electorales, integradas en la Administración Electoral y que, formadas por la ciudadanía, desempeñan un papel de singular responsabilidad en las consultas electorales.

Por último, me referiré al ensayo del Presidente del Consejo Jurídico Consultivo y Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia-Estudio General, D. Vicente Garrido, quien aborda el análisis de la disolución anticipada, rasgo característico del sistema parlamentario.

Con este número extraordinario, dedicado a la Ley Electoral, considero que se está haciendo, desde esta institución, un gran esfuerzo de difusión de la labor parlamentaria desde una perspectiva general. Probablemente esa tarea de difusión esté orientada a un sector muy específico y especializado en el derecho constitucional, por lo que es necesario que se sumen a esta otras acciones que contribuyan a acercar el parlamentarismo al conjunto de la sociedad, sin duda, la ciudadanía es receptiva a este tipo de iniciativas.

De hecho, recientemente he tenido ocasión de comprobar en la Jornada de puertas abiertas que Les Corts celebraron el día 6 de este mes de diciembre, el respeto, ilusión y orgullo que los ciudadanos y ciudadanas sienten por la Institución parlamentaria. Las he visto sentarse en los escaños de sus representantes conscientes de que Les Corts eran algo propio, algo en lo que la ciudadanía de esta Comunitat tenía mucho que ver, con sus inquietudes y conflictos, con su presente y su futuro. Con las limitaciones materiales que el tiempo y espacio imponían por el importante número de personas que nos visitaron, pude apreciar su interés al escuchar la explicación que les ofrecía sobre qué son y qué hacen Les Corts.

Es por todo lo anterior por lo que hoy, al presentar la edición de este número extraordinario, lo veo como parte del deber que, como Presidenta de Les Corts, me corresponde de hacer que la Institución parlamentaria se aproxime cada día más a los ciudadanos. Por ello quiero agradecer el tiempo que los autores y autoras han dedicado a estos estudios que se publican casi al final de esta Legislatura y que, como no podía ser de otro modo, espero contribuyan a un mayor y mejor conocimiento de la ley electoral, garante de la democracia.

Sobre los recursos de los acuerdos de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas ante la Junta Electoral Central

LLUÍS AGUILÓ I LÚCIA

Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universitat de València

Lletrat de les Corts Valencianes

Resumen

A lo largo de los años de aplicación de la LOREG y en el marco de las relaciones entre las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas y la Junta Electoral Central se han puesto de manifiesto tres problemas o disfunciones. En primer lugar la dificultad que durante mucho tiempo han tenido las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas de conocer las instrucciones y, sobre todo, la doctrina de la Junta Electoral Central a través de sus acuerdos. En segundo lugar la ausencia de un claro y detallado procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG. Y, por último, los desajustes evidentes que se producen en los acuerdos de la Junta Electoral Central a la hora de resolver los recursos planteados contra las decisiones adoptadas por las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma.

Resum

Al llarg dels anys d'aplicació de la LOREG i en el marc de les relacions entre les juntes electorals de les comunitats autònomes i la Junta Electoral Central s'han posat de manifest tres problemes o disfuncions. En primer lloc, la dificultat que durant molt de temps han tingut les juntes electorals de les comunitats autònomes de conèixer les instruccions i, sobretot, la doctrina de la Junta Electoral Central a través dels seus acords. En segon lloc, l'absència d'un procediment de tramitació clar i detallat dels recursos contra els acords de les juntes electorals, previst en l'article 21 de la LOREG. I, finalment, els desajustes evidents que es produeixen en els acords de la Junta Electoral Central a l'hora de resoldre els recursos plantejats contra les decisions adoptades per les juntes electorals de comunitat autònoma.

Abstract

Over the years that the LOREG electoral law has been in force, and within the framework of the relationship between the Electoral Committees of the Autonomous Communities and the Central Electoral Committee, three problems or deficiencies have become evident. Firstly there is the difficulty that the Committees of the Autonomous Communities have often had in informing themselves about the instructions and, above all, the doctrine of the Central Committee through its agreements. Secondly, there is the absence of a clear and detailed procedure of appeal against the agreements of the Electoral Committees, as provided for in article 21 of the LOREG. And finally there are the clear imbalances produced in the Central Committee's agreements when it comes to dealing with appeals against decisions made by the Electoral Committees of the Autonomous Communities.

Sumario

- I. Las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas, la Administración Electoral y la LOREG
- II. Los problemas o disfunciones detectadas
- III. Conocimiento de las instrucciones y acuerdos de la Junta Electoral Central
- IV. Procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG
- V. Desajustes y contradicciones en las resoluciones de la LOREG

De conformidad con el artículo 8.1 de la LOREG, «la Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.»

La valoración que podemos hacer de su actuación desde su primera regulación en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo –como precedente de la LOREG– hasta la actualidad es altamente positiva. Podemos afirmar sin reparos que la Administración Electoral ha sido un garante básico, necesario e imprescindible en el procedimiento electoral que se ha aplicado a todo tipo de elecciones así como a las diferentes modalidades de referéndum que se han celebrado en España.

Este excelente balance no ha impedido que a lo largo de los años se hayan detectado pequeñas disfunciones o problemas que son perfectamente solucionables como vamos a poner de manifiesto.

Nos referiremos a un tema puntual pero no por ello menos importante, en las relaciones ante la Junta Electoral Central y las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas, concretamente en lo que se refiere a los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas interpuestos ante la Junta Electoral Central.

I. Las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas, la Administración Electoral y la LOREG

Pero antes de entrar en materia, conviene analizar cómo se incardinan las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas dentro de la Administración Electoral y en qué preceptos son referenciadas en la LOREG.

Lo primero que hay que recordar es que la existencia de una Junta Electoral de Comunidad Autónoma depende de la propia Comunidad Autónoma cuando elabora su propia Ley electoral. En este sentido hay que indicar que algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales no tienen Junta Electoral de Comunidad Autónoma. Y que las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, todas, excepto Catalunya, la tienen. En el caso catalán cabe recordar que ello, en principio, es consecuencia de que no tenga todavía una Ley electoral propia.

En la LOREG es el capítulo III el que regula la Administración Electoral y en concreto su Sección 1.^a, referida a las Juntas Electorales.

La primera mención aparece en la composición de la Administración Electoral (artículo 8.2), cuando dice que la integran –además de las mesas electorales– las Juntas Electorales Central, Provinciales y de Zona y, además, «en su caso, de Comunidad Autónoma». Este «en su caso» supone el reconocimiento de la autonomía que tiene cada Comunidad Autónoma en orden a su creación o no. Esta posibilidad se vuelve a repetir en el artículo 13.2 que establece la institución que debe poner a disposición de la Admi-

nistración Electoral los medios personales y materiales, que en el caso de la Junta Electoral Central son las Cortes Generales. En el caso de las Comunidades Autónomas dice el precepto que «las referidas obligaciones serán también competencia del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma». Sin embargo, aunque este precepto no es objeto del presente trabajo, hemos de apuntar que luego eso no siempre ha sido así. En el artículo 19.1 de la Ley Electoral valenciana dice que son las Cortes Valencianas –y no el Consell– quienes pondrán a disposición de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana los medios personales y materiales para el ejercicio de sus funciones.

Por último, otras menciones que aparecen en la parte de la LOREG referida a las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas están todas ellas en el artículo 19 que regula las competencias de la Junta Electoral Central. Son las siguientes:

- Artículo 19.1.c): Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral.
- Artículo 19.1.d): Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral.
- Artículo 19.1.e): Revocar de oficio las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral Central.
- Artículo 19.1.f): Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral.
- Artículo 19.1.h): Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se les dirijan de acuerdo con el artículo 21 de la Ley o de cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia.

Con ello llegamos al artículo 21 que es el más importante en el tema objeto de este trabajo cuando dice que fuera de los casos en que la propia LOREG prevea un procedimiento específico de revisión judicial, los acuerdos de las Juntas Electorales Provinciales, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, son recurribles ante la Junta de superior categoría, lo cual supone que todos los acuerdos de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas lo son ante la Junta Electoral Central.

II. Los problemas o disfunciones detectados

A lo largo de los años de aplicación de la LOREG y en el marco de las relaciones entre las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas y la Junta Electoral Central se han puesto de manifiesto, a nuestro entender, tres problemas o disfunciones en lo que se refiere a la materia que nos ocupa.

En primer lugar la dificultad que durante mucho tiempo han tenido las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas de conocer las instrucciones y, sobre todo, la doctrina de la Junta Electoral Central a través de sus acuerdos.

En segundo lugar la ausencia de un claro y detallado procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Junta Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG.

Y, por último, los desajustes evidentes que se producen en los acuerdos de la Junta Electoral Central a la hora de resolver los recursos planteados contra las decisiones adoptadas por las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma.

Apuntamos ya que se han buscado soluciones para los dos primeros casos pero no hay todavía solución satisfactoria para el tercer supuesto.

III. Conocimiento de las instrucciones y acuerdos de la Junta Electoral Central

El artículo 18.6 de la LOREG establece que las Juntas Electorales deberán proceder a publicar sus resoluciones o el contenido de las consultas evacuadas, por orden de su Presidente, cuando el carácter general de las mismas lo haga conveniente. La publicación se hará en el BOE en el caso de la Junta Electoral Central que lógicamente es el más necesario. Este precepto se reproduce en la práctica totalidad de las leyes electorales autonómicas, como, por ejemplo, en el caso del artículo 20.2 de la Ley Electoral valenciana.

Un primer aspecto que conviene subrayar es que la decisión de determinar qué resoluciones y consultas evacuadas se hacen públicas corresponde a la decisión subjetiva del presidente de la Junta Electoral Central. Es verdad que la LOREG apunta que debe hacerse con aquéllas cuyo «carácter general» lo haga conveniente, pero, en última instancia, ello lo determinará el presidente.

Pero desde la óptica de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma –y también Provinciales y de Zona– lo deseable es, ha sido y será, conocer la totalidad de las instrucciones y acuerdos.

Durante años este vacío se solucionó con el envío por la Junta Electoral Central, al inicio de cada período electoral, de toda una amplia documentación conteniendo la mayoría –que no todos– de los acuerdos e instrucciones. Además, durante ese tiempo, la buena voluntad, la colaboración y el buen hacer de los letrados de la Junta Electoral Central, subsanó en gran medida esta dificultad práctica.

Hoy día la cuestión ha quedado ya casi resuelta con la página web de la propia Junta Electoral Central <www.juntaelectoralcentral.es>, que incluye –además de una amplia información– poder acceder a las 60 instrucciones, en el momento de elaborarse este trabajo, que se pueden consultar por orden cronológico. Igualmente la página

web permite la búsqueda de los acuerdos por objeto, acuerdo, sesión y materia desde 1977.

Como indicamos, entendemos que la cuestión ha quedado satisfactoriamente resuelta aunque siempre se pueden introducir mejoras. En el caso de las instrucciones no estaría de más introducir un sistema de búsqueda en razón a las materias y preceptos a los que se refieren las mismas. Y, en el caso de los acuerdos, resultan excesivamente escuetos como para hacerse una idea de su trascendencia jurídica. Ello, como veremos, está relacionado con el tercer problema que todavía plantea la LOREG y al que nos referiremos al final del presente trabajo.

IV. Procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG

Como indicábamos antes, el segundo problema que consideramos era en el procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG.

Durante mucho tiempo estos recursos –justificados en la necesaria perentoriedad del proceso electoral– obviaban los principios constitucionales de contradicción y audiencia a los interesados. Todo ello ha estado y está relacionado con la problemática de la necesaria y fluida comunicación –que no siempre se da– entre la Administración Central y los representantes de candidaturas. Pero éste es un problema distinto que nos aleja del tema que estamos tratando.

La Junta Electoral Central consciente del deficitario cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 21 de la LOREG, ya en su reunión de 24 de mayo de 2007, acordó encomendar a la secretaría de la Junta Electoral Central la preparación de una instrucción sobre el procedimiento de tramitación de los recursos contra acuerdos de las Juntas Electorales. El BOE de 5 de octubre de 2007 publicó la Instrucción 11/2007, de la Junta Electoral Central, sobre la aplicación del artículo 21 de la LOREG.

En los seis puntos que constituye su segundo apartado, la instrucción vino a clarificar de manera meridiana el contenido, los plazos y los requisitos del procedimiento. Además, la instrucción hizo un esfuerzo por aceptar sistemas tecnológicos del momento al admitir la remisión por fax de la documentación, sin perjuicio de que la documentación original deba enviarse también por correo urgente o por cualquier otro medio que permita su recepción inmediata por la Junta Electoral encargada de resolver el recurso.

También es importante tener en cuenta que la instrucción faculta a la Junta Electoral que debe resolver el recurso, para reducir o ampliar los plazos, atendiendo a las circunstancias que indica el punto quinto del apartado segundo.

Con esta instrucción –si se quiere tardía pero siempre bienvenida y oportuna–, se ha solucionado el segundo problema que, a nuestro entender, existía en el funcionamiento de la Administración Electoral.

De todas maneras el artículo 21 parece que sólo está pensado para períodos electorales cuando tanto la Junta Electoral Central como las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas son órganos permanentes y, por tanto, funcionan y pueden tener que resolver recursos fuera de los períodos electorales.

Por ello nos parece plausible el Acuerdo de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados de 30 de junio de 2010 (BOGG-Congreso de los Diputados de 4 de agosto de 2010), relativo al Informe de la Subcomisión sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General. En él se propone que en el artículo 21 donde ahora se dice: «que debe resolver en el plazo de cinco días a contar desde la interposición del recurso» pase a decir «que debe resolver durante los períodos electorales en el plazo de cinco días y, fuera de ellos, en el de diez días, en ambos casos a contar...»

Es de esperar que esta modificación se incluya en una futura reforma de la LOREG.

V. Desajustes y contradicciones en las resoluciones de la LOREG

A diferencia de los casos anteriores, este tercer problema entendemos que todavía está por resolver. Se trata de que frente a la documentación completa, detallada y prolija que, de acuerdo con el artículo 21 de la LOREG, remite la Junta Electoral inferior (de Comunidad Autónoma o provincial), con el «informe razonado» preceptivo, nos encontramos que en muchos casos la resolución de la Junta Electoral Central se reduce a unas pocas y escuetas líneas con decisiones concisas y claras pero sin un mínimo razonamiento jurídico en muchos casos y que, en más de una ocasión, va contra su propia doctrina sin que en la resolución de la Junta Electoral Central se explique el cambio de criterio de aplicación para el caso concreto objeto del recurso.

Y ello, sin duda, responde a que en determinados procesos electorales y, especialmente, cuando coinciden las elecciones locales con gran parte de las autonómicas y las de los Cabildos Insulares de Canarias y Consells Insulars de Balears, y, en alguna ocasión, también con las europeas, la sobrecarga que recibe la Junta Electoral Central le imposibilita materialmente para poder resolver de manera detallada, como sin duda sería su objeto, los abundantes recursos, consultas, quejas y demás actuaciones que genera el proceso electoral.

Desde la óptica de cualquier Junta Electoral de Comunidad Autónoma, queda patente, en más de una ocasión, la parquedad, la falta de argumentación jurídica o el puro silencio al no encontrarse ni explicación ni justificación del cambio de criterio por parte de la Junta Electoral Central. La acumulación de trabajo, la perentoriedad de los plazos, la variedad de situaciones concretas y las pequeñas pero importantes diferen-

cias que existen entre las leyes electorales de las Comunidades Autónomas, son los inconvenientes materiales e insalvables con que la Junta Electoral Central se ha encontrado.

Que esto ocurra no es bueno pues produce una cierta inseguridad jurídica a las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas a la hora de resolver los asuntos que les competen. Éstas aplican los criterios de la Junta Electoral Central –por ejemplo, como es el caso de la instrucción de 13 de octubre de 1999, sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales– y en el posterior recurso contra el acuerdo ante la Junta Electoral Central, la Junta Electoral de Comunidad Autónoma ve rechazado su criterio que no ha sido otro que el de la propia Junta Electoral Central, sin que por ésta se haya explicado por qué en ese caso concreto se hace una aplicación diferente. Y es evidente, como venimos insistiendo, que todo ello responde a la sobrecarga que soporta la Junta Electoral Central con los plazos perentorios propios de un proceso electoral.

Ante esa situación consideramos –y ésta es nuestra propuesta– que el problema quedaría resuelto si las decisiones adoptadas por las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas no fueran recurribles ante la Junta Electoral Central quedando siempre la vía jurisdiccional contencioso-electoral y, en su caso, el amparo constitucional.

Esta modificación permitiría descargar de trabajo a la Junta Electoral Central en el caso de las elecciones autonómicas y, al mismo tiempo, evitaría los problemas que venimos apuntando. Además, las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas –dada su composición a partir de los Tribunales Superiores de Justicia de cada Comunidad Autónoma y de los profesores de las universidades de la misma– conocen mejor las circunstancias concretas que pueden concurrir en los supuestos de hecho que se les planteen y pueden valorar también mejor las peculiaridades propias que en muchos casos existen de la Ley electoral de cada Comunidad Autónoma.

Con esta propuesta pensamos que se resolvería, a nuestro entender, el único problema que existe todavía en el funcionamiento de la Administración Electoral en España.

Ello no menoscaba en absoluto la garantía que supone nuestra Administración Electoral comenzando por la Junta Electoral Central que ha asegurado la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de equidad. En todo caso, la cuestión que hemos planteado no deja de ser una cuestión menor pero si se resolviera, como se ha hecho en los otros dos casos que hemos analizado, se contribuiría todavía más al óptimo funcionamiento de la Administración Electoral.

El papel de los Secretarios de Ayuntamiento como coadyuvantes de la Administración Electoral

JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Alicante

Resumen

El presente artículo pretende poner de relieve la importancia del papel y las tareas significativas, aunque no las únicas, de los Secretarios de Ayuntamiento como coadyuvantes y delegados de la Administración Electoral española en las elecciones, cara a la salvaguarda y garantía no sólo de los propios procesos electorales, sino también del derecho al sufragio del ciudadano.

Para el logro de esta tarea se postula la independencia y la profesionalidad de los funcionarios del citado Cuerpo; de acuerdo con el espíritu de su creación desde 1924, y de su trayectoria histórica a lo largo de diversos regímenes políticos de la España Contemporánea.

Resumen

El present article pretén posar en relleu la importància del paper i les tasques significatives, encara que no úniques, dels secretaris d'ajuntament com a coadjuvants i delegats de l'administració electoral espanyola en les eleccions, de cara a la salvaguarda i garantia no sols dels processos electorals mateixos, sinó també del dret al sufragi del ciutadà.

Per a l'èxit d'aquesta tasca es postula la independència i la professionalitat dels funcionaris del cos esmentat, d'acord amb l'esperit de la seua creació des de 1924 i de la seua trajectòria històrica al llarg de diversos règims polítics de l'Espanya contemporània.

Abstract

This article aims to highlight the importance of the role and significant (although not the only) duties of secretaries in local administrations as contributors and delegates of the Spanish Electoral Administration in elections, with reference to the protection and safeguarding of not only the electoral processes themselves, but also the right to vote of the citizenry.

To achieve this task the aforementioned staff must be independent and professional, following the spirit of their present body's creation in 1924 and their history across the various political regimes of contemporary Spain.

Sumario

- I. Breve introducción
- II. Algunas consideraciones sobre la Administración Electoral
- III. Algunas consideraciones sobre los órganos y actores de apoyo y colaboración de la Administración Electoral
- IV. El papel de los Secretarios de Ayuntamiento como colaboradores de la Administración Electoral
 1. Algunas consideraciones generales sobre el papel y tareas de los Secretarios de Ayuntamiento
 2. El papel y las tareas concretas de los Secretarios de Ayuntamiento en los procesos electorales
- V. Epílogo
- VI. Bibliografía

I. Breve introducción

Los sistemas electorales son elementos constituyentes de los sistemas políticos y mantienen con ellos interrelaciones y mutuas influencias (Hernández Bravo, Juan, 1997:349), caracterizándolos y tipificándolos en función de su carácter democrático y legal o no.

Ahora bien, los sistemas electorales no son en sí mismos propiamente la finalidad y el objetivo único de los sistemas políticos democráticos contemporáneos, sino que son un medio sustancial para lograr lo anterior, desarrollando a su vez diversas tareas; las cuales se comentarán seguidamente.

En primer lugar, las elecciones tienen una gran trascendencia política y dan a las democracias una impronta particular: suponen el reconocimiento de la voluntad popular en el quehacer político y abren el acceso en libertad al poder institucional y a su ejercicio. En efecto las elecciones constituyen una práctica sustancial y consustancial de las democracias. Son unos de los elementos dominantes del proceso político, donde el ciudadano, en su condición de elector, desempeña uno de los roles fundamentales como actor político. Y esto por la simple razón, de que el sistema electoral es un instrumento situado entre las preferencias políticas de los votantes reflejadas en los resultados electorales y su concreción en las instituciones políticas. De ahí que el sistema electoral constituya la regla de juego de la elección democrática de los partidos en liza, generalizando la conversión de los partidos electorales (los partidos que se presentan a las elecciones) en el subsiguiente sistema de partidos (aquellos partidos que obtienen representación) (Torrens, Xavier, 1996: 341). Los sistemas electorales permiten pues la participación y representación política de los ciudadanos, legitimando por tanto a los elegidos democráticamente.

En segundo término, los sistemas electorales y las elecciones hacen posible la democracia constitucional, que es un sistema político bajo el que la totalidad del «pueblo» –organizado como electorado y movilizad para la acción política por los partidos– participa libremente en el proceso de poder. El electorado adquiere con esto la categoría de detentador supremo del poder, ejerciendo un control final sobre el gobierno y el parlamento (Loewenstein, Karl, 1983:326). Los sistemas electorales vemos que además de legitimar al poder político, sirven también para controlar su ejercicio.

En tercer lugar, los sistemas electorales deben de regirse y desarrollarse de acuerdo al marco constitucional que es el que hace que éstos sean democráticos, y que constituyan un aspecto de la democracia constitucional antedicha, y por tanto los sistemas electorales y las elecciones deben acomodarse fielmente al ordenamiento constitucional, y en particular dentro de los procesos electorales debe salvaguardar el derecho libre al sufragio. Esto es lógico, puesto que si la vida jurídica se desenvuelve en un proceso perenne de garantías, no habrá de ocurrir cosa distinta en la esfera del derecho de sufragio (Pérez Serrano, Nicolás, 1974:364).

Vemos pues que si es necesario que los sistemas y procesos electorales sean legítimos y legitimen fruto de su acción al poder político; también éstos necesitarán ser plenamente constitucionales. No en vano merece recordarse que nuestra vigente Constitución defina a la vez a nuestro Estado como Democrático y de Derecho.

Ahora bien, un nuevo factor y valor se demandaría hoy por la sociedad civil y por la ciudadanía, cual es el de la eficacia de los sistemas y de los procesos electorales. Esta es una demanda que no es fácil, y que requiere una respuesta diversa y compleja.

La institución encargada por nuestro ordenamiento jurídico de salvaguardar la seguridad jurídica y el buen funcionamiento de los procesos electorales, así como el libre derecho al voto de los ciudadanos, es la llamada Administración Electoral en sentido propio, así como una serie de actores y organismos que coadyuvan con ella. Esto es el apoyo logístico y administrativo que implica el desarrollo de un proceso electoral en el que deben actuar simultánea y coordinadamente en tales procesos. Es obvio que una Administración Electoral de calidad redundará en la eficacia y la calidad de los procesos electorales.

El proceso electoral como tal tiene aspectos múltiples, a saber: jurídicos, políticos, económicos, administrativos y sociales. Todos ellos son complementarios a su vez, e implican una visión múltiple e integral del mismo.

La finalidad de estas líneas, en esta obra colectiva conmemorativa de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, es como indica su título, poner de relieve cual es el papel coadyuvante de los Secretarios del Ayuntamiento respecto a la Administración Electoral en los procesos electorales, y el abogar por su mantenimiento en el futuro; dentro de una perspectiva sistémica de enfoque del proceso electoral.

II. Algunas consideraciones sobre la Administración Electoral

Existen diversas definiciones doctrinales sobre la Administración Electoral, y entre ellas destacaría la de López Pintor, Rafael (2000) que la caracteriza como: «un conjunto de autoridades estatales u órganos del aparato del Estado que se encargan de la conducción de las elecciones» y que varían en función del contexto histórico, político y socioeconómico de cada país. Destacaría en esta definición, el aspecto institucional complejo y plural de instituciones y órganos, que pueden intervenir en un proceso electoral. Otra cuestión relevante, además de lo anterior, es el grado de independencia de los distintos poderes del Estado de este entramado complejo institucional, existiendo diversos modelos y experiencias en todo el mundo.

Ahora bien, en ese entramado complejo institucional que constituye la llamada Administración Electoral, a su vez no todas las instituciones, autoridades, y actores, tienen una función similar, sino que las hay que desempeñan tareas o funciones esenciales o generales; y otras que lo hacen respecto a tareas secundarias o de apoyo.

Una visión sistémica de la Administración Electoral pone un énfasis especial, en la relación de los órganos electorales con otras variables del sistema político (Pastor Albadalejo, Gemma, 2010: 12 y 13), vinculándola además entre otras a la problemática de la gobernanza democrática, y también a la calidad de la democracia. Esta visión sistémica y amplia, es la que se va a seguir por el autor de estas líneas, en el presente trabajo.

El artículo 8.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de 19 de junio de 1985, delimita de forma clara e inequívoca, cual es en España, la Administración Electoral, al decir: «Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales Central, Provinciales, de Zona, y en su caso, de Comunidades Autónomas, así como las Mesas Electorales»; y en el artículo 8.1, se señala la finalidad esencial de ésta, del modo siguiente: «A la Administración Electoral así se la encomienda la misión institucional de “garantizar” en los términos de la presente Ley, la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad.» Del articulado anterior, se deduce esencialmente que:

1. Se delimita perfectamente que órganos integran la Administración Electoral; excluyéndose los no incluidos como el Ministerio del Interior.
2. Se definen las elecciones como «un proceso electoral», y no sólo como actos electorales aislados.
3. Se garantiza el principio de igualdad ciudadana en el proceso electoral.
4. Se «judicializa» la composición de la Administración Electoral Española; frente a unos períodos precedentes de la dependencia del poder ejecutivo (Arnaldo Alcubilla, Enrique y Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, 2009:20).

Los órganos no incluidos en la propiamente denominada Administración Electoral, «forman parte del aparato organizativo de las elecciones y actúan subordinadamente a aquella en el cumplimiento de las tareas que tiene encomendada» (Arnaldo Alcubilla, Enrique y Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, 2009: 21).

Hay que mencionar por su relevancia, la importante sentencia del Tribunal Constitucional 21/1984, de 16 de febrero, que señala al respecto «la peculiar estructura administrativa» de la Administración Electoral, lo que podría hacer que sintéticamente ésta pudiese ser caracterizada por las notas siguientes:

1. complejidad y diversidad de órganos y actores;
2. independencia;
3. judicializada en su composición;
4. especialización;
5. no permanencia de algunos de sus órganos; y
6. carácter netamente jerarquizado de sus órganos, al frente de los cuales está la Junta Electoral Central.

La Sentencia 170/1991, del Tribunal Constitucional, reafirmada por otras posteriores, se pronuncia del modo siguiente: «El primer componente de este sistema (específico para garantizar la corrección de los procesos electorales y para que, de producirse incorrecciones, anomalías o errores, pueda procederse a la mayor brevedad a su remedio) es una Administración *ad hoc*, la Administración electoral, que la LOREG regula –de forma significativa– inmediatamente después de los derechos de sufragio activo y pasivo, esto es, en el Capítulo III del Título I, cuyo primer precepto determina que “tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley, la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad” (art. 8.1). Como bien recuerdan los demandantes de amparo, hemos definido a tal Administración como “Administración de garantía” (STC 197/1988, de 24 de octubre, F. 4) del proceso electoral. Por eso, lógicamente, la extrema diligencia a la que nos venimos refiriendo ha de comenzar por la propia Administración encargada de garantizar el correcto transcurso del proceso electoral. Y por ello precisamente, también por las razones que expusimos y reiteramos en su momento, no pueda ser esgrimido el principio de buena fe por los protagonistas de los procesos electorales, resulta especialmente reprochable a la Administración electoral, en el presente caso a la Junta Electoral Provincial, su falta de respeto en la comprobación de los datos antes y después de las distintas transcripciones, y muy en especial en la destinada al cálculo de la distribución de los escaños en juego. La diligencia exigible a los protagonistas naturales de las elecciones (fuerzas políticas en general y candidatos) no exime a la Administración electoral de la suya...»

III. Algunas consideraciones sobre otros órganos y actores de apoyo y colaboración de la Administración Electoral

Como se ha puesto de relieve en las líneas anteriores, además de la Administración Electoral *stricto sensu*, existen otros órganos y actores colaboradores de la misma, destacándose entre ellos todo el aparato administrativo y policial complejo dependiente del Ministerio del Interior, además de Correos.

Entre los órganos de apoyo y colaboración, según Serena Velloso (1986:94 a 104), pueden incluirse los siguientes: «...los Jueces de Paz, las Secretarías de los Juzgados de Paz, los Notarios, los Fedetarios Electorales, el Servicio de Correos, los Secretarios de los Ayuntamientos, y la persona designada por la Administración para los efectos informativos...», calificándolos de «otros órganos de la Administración Electoral».

Entre los varios y diversos órganos y actores intervinientes como coadyudantes de la Administración Electoral española en los procesos electorales, vemos como se incluyen a los Secretarios de Ayuntamiento, cuyo papel y tareas se analizan seguidamente en otro apartado. La actuación de todos estos otros órganos de apoyo, estará siempre subordinada a la Administración Electoral.

IV. El papel de los Secretarios de Ayuntamiento como colaboradores de la Administración Electoral

1. Algunas consideraciones generales sobre el papel y tareas de los Secretarios de Ayuntamiento

Los Cuerpos Nacionales de Administración Local, luego denominados de «Habilitación Nacional» y hoy de «Habilitación de carácter estatal», fueron creados en virtud del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 –cuyo autor fue D. José Calvo Sotelo– como una respuesta institucional frente a la corrupción política y el caciquismo local, practicante del pucherazo electoral continuado; viniendo a dar respuesta a un problema y demanda que tenía sus orígenes y cénit en la España de la Restauración, siendo este hecho una manifestación más de la crisis de esa época y de su sistema político-administrativo.

Para garantizar la profesionalidad y la independencia de esos nuevos Cuerpos Nacionales, se les hizo depender a todos los efectos del Ministerio de la Gobernación, y no de las autoridades políticas locales.

Al Cuerpo de Secretarios, entre los Cuerpos Nacionales creados, se le atribuyen dos funciones básicas, a saber: la fé pública y el cumplimiento de la legalidad; y ello junto a otras competencias genéricas de desempeñar la jefatura de la organización municipal y administrativa del personal, bajo la autoridad del alcalde.

Merece la pena traer aquí a colación, la opinión del autor material del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, que se redactó según el mismo inspirándose en la doctrina del ilustre iuspublicista del siglo XIX, D. Adolfo Posada y del hacendista D. Antonio Flores de Lemus, que señaló al respecto: «...La Dictadura sólo aspiraba a obtener una Administración sana y honrada. La política anterior perseguía la preparación adulterada del sufragio...» (Calvo Sotelo, José, 1974:48). Para lograrlo, se crearon entre otras medidas los Cuerpos Nacionales, y en particular el Cuerpo de Secretarios. Hay que señalar también que la Dictadura del General Primo de Rivera, aprobó una numerosa normativa para hacer más transparente y eficaz del censo electoral, y en particular el Decreto de 25 de octubre de 1923, sobre rectificación extraordinaria y urgente del censo electoral, para evitar los fraudes y «amaños» del mismo.

La forma de configurar éstos Cuerpos Nacionales fue una novedad organizativa en el sistema administrativo español, y «una de las tendencias más claras en el régimen local español del presente siglo, es la de fortalecer la función pública local, generándose, incluso, un estamento directivo rigurosamente inédito –por su carácter generalista– en el conjunto de la Administración Pública española; fácilmente, en efecto, se puede establecer una evolución de la función pública local que desemboca, hace aproximadamente 50 años, en la creación de los denominados Cuerpos Nacionales de Administración Local» (Morell Ocaña, Luis, 1994:135). Este carácter generalista, y poliva-

lente, de los Cuerpos de Nacionales y por tanto de los Secretarios entre ellos, hará posible el ejercicio de tareas propias clásicas y definitorias de los mismos, junto a otros de colaboración administrativa con otras Administraciones Públicas, y en particular con la Administración Electoral como seguidamente se expondrá.

El artículo 162, del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; tipificaba así la función de la Secretaría, correspondiendo su ejercicio a los miembros del Cuerpo Nacional, y hoy con habilitación de carácter nacional:

«A la función de Secretaría, corresponde:

a) El asesoramiento legal preceptivo de la Corporación, así como de su Presidencia y Comisiones.

b) La fé pública de todos los actos y acuerdos.»

Este antedicho artículo, junto a todos los comprendidos en ese capítulo, han sido posteriormente derogados por la Disposición Derogatoria única f), de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuya Disposición Adicional Segunda, pasó a denominarlos de «Habilitación de carácter estatal»; y en estos momentos se está a la espera de la inclusión de esta materia, en la legislación de desarrollo de esta norma de la función pública por cada Comunidad Autónoma.

Ese papel asignado históricamente a los Cuerpos Nacionales, y su neutralidad e independencia, cara a salvaguardar la legalidad, tiene todavía sentido y actualidad, así entre otros autores, Martínez Marín, Antonio (1999:216), ha señalado: «... En la resituación de las nuevas funciones de las Administraciones locales modernas, las reservadas a los Habilitados tienen que ser encajadas y sus titulares, directivos, y a su vez guardianes de la legalidad, dada su preparación y su neutralidad política, resituarse en el centro organizativo de la tarea diaria...», así como también Martín Mateo, Ramón (2001:70 y 71) y Canales Aliende, José Manuel (2002:32), han hablado del reforzamiento incluso de los mismos.

A su vez todo lo referente a la regulación de la población en el municipio y del padrón municipal, como registro administrativo, se contempla con detalle en los artículos 53 a 107, y que constituyen el Título II, del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio por el que se aprobó el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Es una norma y práctica generalizada de los Ayuntamientos españoles, esté expresamente incluido en las Ordenanzas Municipales o no, que tanto el Registro General del Ayuntamiento como el especial del padrón, sean gestionados bajo la dirección del Secretario del Ayuntamiento; al que además corresponde por ley, dar la fé pública de todas las anotaciones e inscripciones registrales.

2. El papel y las tareas concretas de los Secretarios de Ayuntamiento en los procesos electorales

El carácter delegado de los Secretarios de Ayuntamiento en la Administración Electoral.

El párrafo 4, del artículo 11, de la Ley Orgánica Electoral de 19 de junio de 1985, modificada posteriormente, dice así: «Los Secretarios de los Ayuntamientos son delegados de las Juntas Electorales de Zona, y actúan bajo la estricta dependencia de las mismas.»

De este párrafo del artículo citado, se deduce claramente lo siguiente:

1. Los Secretarios de Ayuntamiento, no forman parte de las Juntas Electorales, es decir, no son propiamente órganos integrantes de la Administración Electoral española.
2. Los Secretarios de Ayuntamiento actuarán subordinados a las Juntas Electorales de Zona, es decir, éstos tienen jerarquía en este ámbito sobre las mismas. Las Juntas Electorales de Zona, a su vez, dependen de sus superiores.
3. Se les califica como órganos unipersonales «delegados» de las Juntas Electorales de Zona.

No se dice expresamente aquí en este artículo, transcrito, que su delegación será sólo de apoyo administrativo.

El párrafo 3, del artículo 6.º, del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de Regulación Complementaria de los Procesos Electorales, establece: «A los Secretarios de Ayuntamientos, en cuanto Delegados de las Juntas Electorales de Zona, se les abonarán unas cantidades que vendrán determinadas por el número total de Mesas electorales que efectivamente se constituyan en el municipio o municipios en los que actúen como tales, con independencia de la naturaleza de agrupados o acumulados que tengan aquéllos con relación al titular de la Secretaría...»

Un acuerdo de la Junta Electoral Central, de 21 de abril de 1977, dejó explícito que: «La función de delegado de la Junta Electoral de Zona no puede ser desempeñada nada más que por el Secretario del Ayuntamiento...» «...Si bien a los efectos de lo dispuesto en el artículo 11.4 de la LORT, ha de entenderse como Secretario del Ayuntamiento al funcionario que legalmente desempeñe la citada Secretaría...»

«El artículo 11.4 de la Ley Electoral – que dispone que «los Secretarios de los Ayuntamientos son delegados de las Juntas Electorales de Zona y actúan bajo la estricta dependencia de las mismas»–, debe ser interpretado en el sentido de que los Secretarios de los Ayuntamientos deben cumplir bajo la estricta dependencia de la Junta Electoral Central cuantas funciones propias de éstas encomienden a aquéllos (Acuerdo de 27 de febrero de 1990, 11 de septiembre de 1991), y entre ellas, en atención a las circunstancias geográficas o de otro orden que concurren, las de precintado de urnas (Acuerdo 27 de febrero de 1986, 17 de abril de 1991), y sin perjuicio de las funciones propias de los Secretarios en el proceso Electoral (Acuerdo 11 de septiembre de 1991). No cabe, sin embargo, determinar *a priori* las mismas, correspondiendo a cada Junta Elec-

toral de Zona determinar las tareas electorales que han de realizar los Secretarios de los Ayuntamientos y la forma en que hayan de cumplirlas en el marco del ordenamiento jurídico (Acuerdo de 29 de marzo y 7 de abril de 1995).

A su vez, también en virtud de otros dos Acuerdos, de 14 y 20 de febrero de 1996, se estableció que cabe delegar la función de cumplimentación de los formularios administrativos (credenciales de los miembros de las Mesas Electorales) en los Secretarios de los Ayuntamientos, en cuanto delegados de las Juntas Electorales de Zona, sin que quepa renunciar a los mismos.

Además de la colaboración institucional mencionada, el párrafo 3, del artículo 29, de la precitada Ley Orgánica de Régimen Electoral, reza así: «Los Ayuntamientos y Consulados actúan como colaboradores de la Oficina del Censo Electoral en las tareas censales.» Es obvio que los Secretarios de Ayuntamiento serán los responsables de esta colaboración administrativa importante, ya que son los jefes de la organización administrativa municipal en general, y máxime hoy cara a conocer los datos de inmigrantes censados e incluidos en el padrón municipal, que a veces aún no tienen reconocida la residencia o la nueva nacionalidad española. Los párrafos 3 y 4, del artículo 38, de la LORE, explicitan la colaboración genérica antes señalada de los Ayuntamientos con la Oficina del Censo Electoral, al decir:

«3. Las reclamaciones sobre los datos censales se dirigirán a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral, que resolverán en el plazo de cinco días a contar desde la recepción de aquellas.

Los Ayuntamientos y Consulados remitirán inmediatamente las reclamaciones que reciban a las respectivas Delegaciones Provinciales del Censo Electoral.

4. La Oficina del Censo Electoral adoptará las medidas oportunas para facilitar la tramitación por los Ayuntamientos y Consulados de las consultas y reclamaciones.»

El párrafo 2, del artículo 39, de la LORE, dice así: «Los Ayuntamientos y Consulados estarán obligados a mantener un servicio de consulta de las listas electorales vigentes de sus respectivos municipios y demarcaciones durante el plazo de ocho días, a partir del sexto día posterior a la convocatoria de las elecciones...» A su vez, el párrafo 3, del mismo artículo, señala: «Dentro del plazo anterior, cualquier persona podrá formular reclamación dirigida a la Delegación Provincial del Censo Electoral», y el párrafo 4, a su vez dice: «La Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, en un plazo de tres días, resolverá las reclamaciones presentadas y ordenará las rectificaciones pertinentes, que habrán de ser expuestas al público el decimoséptimo día posterior a la convocatoria. Asimismo, notificará la resolución adoptada a cada uno de los reclamantes y a los Ayuntamientos y Consulados correspondientes.»

El artículo 40, de la LORE, establece:

- «1. Contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral puede interponerse recurso ante el Juez de primera instancia en un plazo de cinco días a partir de su notificación.
2. La sentencia, que habrá de dictarse en el plazo de cinco días, se notifica al interesado, al Ayuntamiento, al Consulado y a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral. Esta sentencia agota la vía judicial.»

El artículo 55, párrafo 1, de la LORE, señala la siguiente obligación de los Ayuntamientos: «Los Ayuntamientos tendrán la obligación de reservar lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a postes o farolas por el sistema llamado de banderolas.» El artículo 56, párrafo 1, a su vez, establece que: «A los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior los Ayuntamientos, dentro de los siete días siguientes a la convocatoria, comunicarán los emplazamientos disponibles para la colocación gratuita de carteles, y, en su caso, pancartas y banderolas a la correspondiente Junta Electoral de Zona...» El párrafo 1, del artículo 57, dice que: «A los efectos de lo dispuesto en el artículo 55, los Ayuntamientos, dentro de los diez días siguientes al de la convocatoria, comunicarán a la correspondiente Junta Electoral de Zona, que a su vez lo pone en conocimiento de la Junta Electoral provincial, los locales oficiales y lugares públicos que se reservan para la realización gratuita de actos de campaña electoral...»

Puede deducirse tras el análisis de la normativa precedente, que los Ayuntamientos juegan un papel relevante, aunque no el único, de colaboración administrativa en el período previo, tras su convocatoria, a la celebración de las elecciones; ya que vienen obligados a realizar determinadas actuaciones, así como a notificar también a las Juntas Electorales de Zona numerosos hechos y situaciones administrativas. Corresponde pues como competencia propia de los Ayuntamientos llevar al día el registro y el padrón municipal, así como el censo electoral de sus Municipios. Es obvio que el papel de los Secretarios del Ayuntamiento, es básicamente el de garantizar y dar fé pública en general, y en particular con todo lo referido a la preparación de las elecciones. Aquellos, además, suelen ser en la mayoría de los Ayuntamientos españoles, los jefes superiores de personal y de la organización administrativa.

Piénsese por tanto en la importancia de la neutralidad e independencia, junto a la profesionalidad de estos funcionarios locales; cara a salvaguardar jurídicamente y gestionar eficazmente todo lo referente a las convocatorias electorales y a la garantía del derecho ciudadano al sufragio.

Además de lo anterior, en el sistema político español local, tan plural y diverso y además caracterizado por el inframunicipalismo, el papel garantizador y la profesionalidad de los Secretarios de Ayuntamiento, es aún más necesario y relevante para evitar todo posible fraude o limitación de derechos electorales.

V. Epílogo

El papel de los Secretarios de Ayuntamiento como Cuerpo Nacional, denominado hoy de «Habilitación de carácter estatal», como se ha visto precedentemente, tiene un papel importante, aunque no único ni el principal en el proceso electoral, como un instrumento delegado y coadyuvante de la Administración Electoral, cara a la eficacia y a la seguridad jurídica del proceso electoral y del derecho ciudadano al sufragio.

El espíritu y finalidad con que se crearon los Cuerpos Nacionales en el Estatuto Municipal de 1924, debería pervivir, si bien en un contexto y problemáticas diferentes; y en particular uno de los papeles esenciales del Cuerpo Nacional de Secretarios de Administración Local fueron, como es sabido, la fé pública y la defensa de la legalidad; y éstas finalidades siguen siendo hoy necesarias, cara a mantener el Estado Democrático de Derecho de nuestro sistema político, así como sus manifestaciones, una de las cuales es la participación política a través del voto.

Ahora bien, esa independencia y profesionalidad de los llamados inicialmente Cuerpos Nacionales, que así fue configurada en su creación precisamente para evitar y luchar contra la corrupción política local y de los caciques en particular, ha sido objeto de ataques y amenazas en momentos históricos precedentes así como en la actualidad, por parte de los grupos y personas no interesadas en que éstos Cuerpos sobrevivan tal y como fueron creados, y que ejerzan su papel y funciones con neutralidad, con criterios meritocráticos de acceso, y con una actuación profesional acorde con el ordenamiento jurídico constitucional.

Entre los ataques recientes a éstos Cuerpos Nacionales, hoy estatales, podrían citarse básicamente dos, sin perjuicio de los casos aislados, y que son los siguientes:

1. La negativa en ocasiones de las Comunidades Autónomas gobernadas por partidos nacionalistas, a incluir en su Administración Local a funcionarios de Habilitación Nacional y anteriormente seleccionados sólo por la Administración General del Estado. No obstante la legislación básica reciente de funcionarios, ha desregulado y ha traspasado, en mi opinión indebidamente, algunas competencias básicas de gestión de personal de estos Cuerpos Nacionales de Administración Local.
2. Se ha acusado con un carácter general y no suficientemente probado, que los funcionarios de estos Cuerpos Nacionales o estatales, han actuado como un grupo de presión, lo cual ha producido reserva y escasas simpatías en ocasiones por parte de la clase política local.

Sobre esta cuestión, anteriormente indicada, se ha señalado que: «la existencia de los Cuerpos Nacionales no sea inconstitucional no significa que el legislador no pueda alterar la configuración de dichos Cuerpos o incluso a una “descorporativiza-

ción” de sus miembros, que es a lo que parece tender la nueva legislación básica» (Llisset Borrell, Francisco, 1985:386).

La neutralidad y la profesionalidad de estos colectivos profesionales, como se ha dicho, ha sufrido diversos ataques en nuestra historia y en la actualidad, y ello ha obligado a su defensa legítima corporativa. Merece la atención transcribir literalmente, a continuación, dos párrafos del Editorial del número 97, de febrero de 2007, de la *Revista de Estudios Locales*, que expresa la opinión de estos profesionales, que decía así: «Es evidente el paulatino y sistemático debilitamiento de los controles internos de la Administración local, así como la pérdida de espacio profesional de los denominados funcionarios con Habilitación de carácter nacional en las entidades locales, casi siempre bajo el pretexto de pretendidas medidas de modernización que, lejos de modernizar, iban minando el papel de los secretarios, interventores y tesoreros que, sin embargo y a pesar de todo, han logrado sobrevivir a toda una serie de reformas legislativas gracias a la resistencia activa de un colectivo bien organizado profesionalmente...» y «...por el contrario, lo que ha precedido en estos últimos años es un sistemático desapoderamiento de las funciones de control de la legalidad ejercidas por los secretarios, interventores y tesoreros, y de su espacio profesional en las entidades locales españolas...»

Ahora bien, el ataque a la función pública por su neutralidad y profesionalidad, a la vez que a su inamovilidad lo cual fue un avance en el Estatuto de Maura de 1918, frente al *spoils system*; no es en muchos casos sólo respecto a éstos Cuerpos, sino que también afecta y se hace contra la generalidad; y máxime en circunstancias de crisis económica como en el momento actual. Parece a veces, que la función pública profesional, inspirada en el modelo weberiano, independiente y profesional, incomoda a los intereses de algunos grupos de presión y partidos políticos, y que se la vilipendia y culpa, y se la presente cara a la ciudadanía en ciertos momentos, como la única causante y responsable de las disfunciones y de las ineficacias del sistema político-administrativo español. Véase sobre este tema y con un carácter general, las interesantes reflexiones, entre otros, del ilustre profesor Luis Morell Ocaña, en su obra *El sistema de confianza política en la Administración Pública*.

Merece la pena también mencionar, como expresión de la «actuación debida» de los funcionarios de los Cuerpos de Habilitación estatal, el Código Ético aprobado por su Consejo General de Colegios. Entre los principios éticos fundamentales establecidos, estaban:

1. La defensa de los valores democráticos así: «Los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional desempeñarán sus funciones siempre bajo los principios de justicia, igualdad y no discriminación...»
2. El cumplimiento de la legalidad, así: «El funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, actuará de acuerdo a las leyes, los regla-

mentos y las normas e instrucciones que sean aplicables al cumplimiento de sus deberes y, en todo caso, permanecerá siempre fiel al espíritu y al texto de la Constitución Española, a la normativa Autonómica y Europea, y a los principios de Conducta del presente código ético.»

El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, con fecha de julio de 2005, además de unas importantes reflexiones sobre la autonomía, el gobierno, y la participación ciudadana, en el ámbito local, incluía un Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local; en el que sorpresiva y significativamente no se hacía ninguna mención expresa en su articulado de las funciones de los Cuerpos de funcionarios locales de habilitación nacional, o estatales en su denominación actual y última. Estimo que esta laguna no tiene justificación alguna, dado el papel y las funciones que estos funcionarios cumplen con carácter general en el sistema político español. Además de lo anterior, una mención específica, aunque fuera breve, del papel coadyuvante en los procesos electorales de los Secretarios de Ayuntamiento, pienso que debería hacerse y de una forma clara e inequívoca en esa legislación.

Para concluir, en mi opinión y en base a todo lo anteriormente señalado, habría que mantener este papel actual de los Secretarios de Ayuntamiento en el proceso electoral español, debiéndose hacer una mención expresa del mismo en la futura legislación básica electoral y local. Todo lo que suponga medios de garantía del proceso electoral añadidos y reforzados a los actuales, bienvenidos sean. Las mayores garantías jurídicas del proceso electoral y del derecho al voto, suponen una mejora y una mayor calidad de nuestro sistema político, y por ende de nuestra democracia.

Bibliografía

- ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE Y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, MANUEL: *Código Electoral. La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. 6.ª edición. Madrid. 2008.
- (Coordinadores): *Diccionario Electoral. La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos*. Madrid. 2009.
- CALVO SOTELO, JOSÉ: *Mis servicios al Estado*. 2.ª edición. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1974.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL: «Los nuevos desafíos de la gestión de los servicios públicos locales» en *Revista Galega de Administración Pública*, número 31, mayo-agosto 2002, pp. 15 a 37.
- HERNÁNDEZ BRAVO, JUAN: «Los sistemas electorales» en Rafael Del Águila (Editor), *Manual de Ciencia Política*. Editorial Trotta, s.a., Madrid, 1997. Capítulo 15, pp. 349 a 390.
- LOEWENSTEIN, KARL: *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel, s.a., Barcelona. 3.ª reimpresión, 1983.
- LÓPEZ PINTOR, RAFAEL: «Administración Electoral» en *Diccionario Electoral*. Volumen 1. Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), San José de Costa Rica. 2000.
- LLISET BORREL, FRANCISCO: *Manual de Derecho Local*. Publicaciones Abella. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid. 1985.
- MARTÍNEZ MARÍN, ANTONIO: *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*. Editorial Tecnos, s.a., Madrid, 1999.
- MARTÍN MATEO, RAMÓN: «Los Cuerpos Nacionales de Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, número 285, enero-abril de 2001. INAP, Madrid.
- MORELL OCAÑA, LUIS: *El sistema de confianza política en la Administración Pública*. Editorial Civitas, s.a., Madrid, 1994.
- PASTOR ALBADALEJO, GEMA: *La Administración Electoral* Tesis doctoral leída, y no publicada hasta la fecha, en febrero de 2010, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, y dirigida por la profesora D.ª Blanca Olias de Lima Gete.
- PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: *Tratado de Derecho Político*. Editorial Cívitas, s.a., Madrid, 1976.
- PRESNO LLINERA, MIGUEL ÁNGEL: *Elecciones Municipales y Gobierno Local*. (Doctrina Constitucional y de la Junta Electoral Central). Ed. Thompson Aranzadi. Navarra, 2004.
- SERENA VELLOSO, CECILIO: «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). Editorial Civitas, s.a., Madrid, 1986.
- TORRES, XAVIER: «Los sistemas electorales» en Miquel Caminal Badía (Coordinador). *Manual de Ciencia Política*. Editorial Tecnos, s.a., Barcelona, 1996. Capítulo 4, pp. 341 a 369.

La reforma electoral en ciernes: a propósito del informe sobre la reforma electoral aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 30 de junio de 2010

MANUEL DELGADO-IRRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

Letrado de las Cortes Generales

Resumen

El objeto de este trabajo es mostrar una panorámica general de las propuestas de reforma electoral incluidas en el Informe que la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobó el pasado 30 de junio de 2010 de forma casi unánime y que previsiblemente pueden incorporarse a nuestra legislación electoral antes de las elecciones municipales y autonómicas de 22 mayo de 2011. Las medidas se examinan agrupadas por su finalidad, distinguiendo entre las de mejora técnica o meramente simbólicas, las que pretenden un fortalecimiento de la pureza del procedimiento electoral, las que buscan reforzar la igualdad entre los candidatos y la neutralidad de los poderes públicos, así como la reducción de los gastos electorales, y las que tienen por objeto contrarrestar o mitigar las consecuencias de determinadas patologías del sistema como el transfuguismo o la utilización de los resquicios que nuestra legislación electoral deja frente a organizaciones políticas ilegales. No se limita a una descripción de las propuestas sino que se apuntan problemas jurídicos y de orden práctico y se sugieren mejoras.

Resumen

L'objecte d'aquest treball és mostrar una panoràmica general de les propostes de reforma electoral incloses en l'informe que la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats va aprovar el passat 30 de juny de 2010 de forma quasi unànime i que previsiblement poden incorporar-se a la nostra legislació electoral abans de les eleccions municipals i autonòmiques de 22 maig de 2011. Les mesures s'examinen agrupades per la seua finalitat, distingint entre les de millora tècnica o merament simbòliques, les que pretenen un enfortiment de la pureza del procediment electoral, les que cerquen reforçar la igualtat entre els candidats, la neutralitat dels poders públics i també la reducció de les

despeses electorals, i les que tenen com a objecte contrarestar o mitigar les conseqüències de determinades patologies del sistema com el transfuguisme o la utilització de les escletxes que la nostra legislació electoral deixa enfront d'organitzacions polítiques il·legals. No es limita a una descripció de les propostes sinó que s'apunten problemes jurídics i d'ordre pràctic i s'hi suggereixen millores.

Abstract

The objective of this piece is to present a general overview of the proposals for electoral reform included in the report passed almost unanimously by the Constitutional Committee of the Spanish Chamber of Deputies on 30th June 2010 and which can be feasibly incorporated into electoral law before the local and regional elections of 22nd May 2011. The measures are analysed in groups according to their aim, with a distinction made between those that are merely symbolic or that deal with technical improvement, those that aim to strengthen the purity of the electoral process, those that aim to enhance equality amongst candidates and the neutrality of public bodies as well as the reduction of the cost of elections, and those that aim to counteract or mitigate the consequences of certain deficiencies of the system such as defections, or the usage of loopholes in electoral legislation with regards to illegal political organisations. Not only are the proposals listed, but also potential practical and legal problems are identified and improvements suggested.

Sumario

- I. Introducción
- II. Reformas técnicas o simbólicas
 1. Juntas Electorales
 2. Mesas Electorales
 3. Procedimiento electoral
- III. Reformas para el fortalecimiento de la pureza del procedimiento electoral
 1. Censo electoral
 2. El derecho de sufragio de los españoles residentes en el exterior
- IV. Reformas tendentes al reforzamiento de los principios de igualdad entre los candidatos y de neutralidad de los poderes públicos y a la reducción de gastos electorales
- V. Medidas de corrección de patologías políticas con incidencia electoral
 1. La propuesta para mitigar el transfuguismo en las Corporaciones locales
 2. Medidas contra formaciones políticas declaradas ilegales
- VI. Conclusión

I. Introducción

La Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobó el pasado 30 de junio de 2010 el Informe sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general y lo hizo de forma casi unánime (con uno y dos votos en contra cada una de las dos partes en que se estructuró, y una abstención). Con ello se ponía fin a casi dos años de trabajos, que han contado con la comparecencia de altos cargos y expertos, así como de los informes de diversas instituciones como el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas o la Junta Electoral Central.¹

Se trata de una propuesta precisa y detallada, redactada con forma de artículos de la LOREG, sin duda que para facilitar su posterior conversión en una proposición de ley orgánica que puedan suscribir la mayor parte de los grupos parlamentarios.² Según han manifestado diferentes ponentes, el objetivo es que la reforma legal se apruebe en el periodo de sesiones septiembre-diciembre de 2010, de manera que pueda resultar aplicable en las elecciones locales y autonómicas de 2011.

Por ello, es probable que cuando se publiquen estas líneas ya se haya aprobado la reforma legal, o al menos haya una proposición de ley en tramitación parlamentaria, lo que haría extremadamente efímero este trabajo.³ No obstante, correré ese riesgo por varios motivos. El primero es que precisamente el carácter articulado de las propuestas incorporadas al Informe y su aprobación casi unánime invitan a pensar que la reforma legal que finalmente se apruebe no va a diferir mucho de la formulada en el Informe. Pero, además, –y este es otro motivo para abordar este trabajo– algunos puntos, pocos en mi opinión, necesitan una reflexión pues plantean algunos problemas jurídicos o puramente prácticos sobre los que me permitiré hacer alguna consideración. Hay finalmente un último motivo para haber dedicado a este tema la amble invitación de participar en este número especial dedicado a los 25 años de vigencia de la LOREG por el siempre prestigioso Anuario de Derecho Parlamentario: mi preferencia natural por trabajar los problemas jurídicos sobre propuestas concretas. Confío en que el carácter general de los problemas y de las soluciones propuestas en el Informe permita dar cierta utilidad a este trabajo.

Excede de las posibilidades de este trabajo pretender examinar en profundidad todas las medidas propuestas. Nuestro objetivo es más modesto pues pretendemos dar una visión panorámica de las reformas propuestas y, todo lo más, hacer alguna consideración sobre las más relevantes. Es evidente que algunas de ellas podrían por sí solas ser objeto de un trabajo de dimensiones similares a las de éste.

Nuestro examen se hará atendiendo a la finalidad de la medida, o al interés jurídico prevalente perseguido en cada caso, pudiendo clasificarse de forma esquemática en cuatro grandes grupos: las de mejora técnica o meramente simbólicas; las que pretenden un fortalecimiento de la pureza del procedimiento electoral; las que buscan refor-

1 El Informe parlamentario con sus votos particulares está publicado en el BOCG de 9 de julio de 2010, Congreso de los Diputados, serie D, núm. 426, pp. 1-20. El debate en la Comisión Constitucional se recoge en el Diario de Sesiones de las Comisiones del Congreso de los Diputados, núm. 588, de 30 de junio de 2010, pp. 1-18. Pueden consultarse en <www.congreso.es>.

Los dos Informes de la JEC son de 20 de enero de 2009 (véase en <www.juntaelectoralcentral.es>); el del Consejo de Estado es de 24 de febrero de 2009 (véase en <www.consejo-estado.es>); la Nota del Tribunal de Cuentas sobre financiación electoral fue realizada el 24 de junio de 2010 (véase en <www.tcu.es>).

2 Han sido dos las proposiciones de ley, que fueron publicadas en el BOCG de 22 de octubre de 2010.

3 El 10 de noviembre de 2010 el Pleno del Congreso de los Diputados tomó en consideración dos proposiciones de ley de reforma de la LOREG con las propuestas del Informe de la Comisión Constitucional.

zar la igualdad entre los candidatos y la consiguiente neutralidad de los poderes públicos, así como la reducción de los gastos electorales; y, finalmente, las que tienen por objeto contrarrestar o mitigar algunas de las consecuencias de lo que podríamos denominar patologías del sistema político con incidencia electoral.

II. Reformas técnicas o simbólicas

Entre éstas cabe reseñar las siguientes:

1. Juntas Electorales

La única propuesta es de escasa relevancia. Se trata de la ampliación del plazo de cinco días para la resolución del recurso de alzada contra acuerdos de las Juntas Electorales inferiores cuando no se encuentren en periodo electoral (art. 21.1). Es, sin duda, una medida razonable pues tiene escaso sentido mantener ese plazo perentorio de cinco días fuera del periodo electoral. No hay que olvidar que, aun cuando algunas Juntas Electorales tienen carácter permanente (la Central y las de Comunidad Autónoma), en ninguna de ellas sus miembros tienen dedicación exclusiva pues deben compatibilizar sus funciones con el ejercicio profesional por el que han sido designados. De hecho, la Junta Electoral Central (en adelante JEC) había tenido que arbitrar una solución similar mediante la aplicación supletoria de la Ley 30/1992 (LRJAP) en su Instrucción 11/2007.⁴

El Informe no aborda, por el contrario, otras medidas propuestas por la JEC como la extensión del carácter de permanente a las Juntas Provinciales, para atender nuevas funciones que la legislación autonómica progresivamente está atribuyendo a la Administración electoral, en algunos casos con muy dudosa base normativa, en materias como iniciativas legislativas populares o consultas populares de ámbito regional o local.⁵ Se trata de campos sobre los que se está produciendo un creciente vacío legis-

⁴ La Instrucción 11/2007 no sólo prevé la posibilidad de ampliar el plazo para la resolución del recurso de alzada por plantearse fuera del periodo electoral sino también cuando la complejidad del recurso lo exigiere (piénsese por ejemplo en recursos en materia sancionadora); a la inversa, se prevé también la necesidad de acortar los plazos en función de circunstancias como la proximidad del día de la votación o cualquier otra circunstancia. En su apartado 5 se indica que «la Junta Electoral que deba resolver el recurso podrá acortar los plazos previstos en los apartados anteriores en función de circunstancias como el vencimiento de otros plazos previstos en la legislación electoral, la proximidad del día de la votación, o cualquier otra en la que la demora pueda hacer que el recurso pierda su función legítima. Podrá también ampliarlos si la complejidad del asunto lo exigiera o si el recurso se planteara fuera del periodo electoral.»

⁵ Los acuerdos de la Junta Electoral Central de 17 de septiembre y de 15 de octubre de 2009, resolviendo consulta de una Junta Provincial sobre la posibilidad de prorrogar el mandato de las Juntas Provinciales para cumplir las funciones que les atribuyen la Ley de la Asamblea de Extremadura

7/1985, de Iniciativa Legislativa Popular en Extremadura, relativas al cómputo de las firmas en apoyo de una proposición de iniciativa legislativa popular, declararon, en lo que aquí interesa, lo siguiente: 1.º) El artículo 15.3 de la LOREG solo prevé la prórroga de las Juntas Electorales Provinciales en el supuesto de que se convoquen nuevas elecciones dentro del periodo de cien días desde la celebración de unas elecciones, dado que en nuestro ordenamiento electoral vigente únicamente tienen carácter permanente la Junta Electoral Central y las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, en aquellos casos en que la legislación autonómica así lo haya establecido. 2.º) La Junta Electoral Central carece de competencias para poder declarar la prórroga de una Junta Electoral Provincial en un supuesto distinto del establecido en el artículo 15.3 de la LOREG. 3.º) La atribución por la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1985, a las Juntas Electorales Provinciales de funciones relativas al cómputo de las firmas en apoyo de una proposición de iniciativa legislativa popular, reproduce la regulación prevista en la redacción original de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. La citada Ley Orgánica

lativo, que podría ser abordado por el legislador estatal, haciendo una previsión genérica. No tiene, por otra parte, excesivo sentido concentrar estas funciones en las únicas Juntas Electorales dotadas hasta ahora de permanencia, esto es, las de Comunidad Autónoma y la Central. Hay, por otra parte, otras funciones residuales que hasta ahora hacen las Juntas permanentes supliendo a las Juntas de Zona y Provinciales –como la expedición de credenciales de concejales, la sustitución de diputados provinciales o la contestación a las consultas de los electores– y que perfectamente podrían realizar las Juntas Provinciales con mandato permanente.

2. Mesas Electorales

Son tres las medidas propuestas, todas ellas de un recorrido limitado, correctas en su finalidad pero que pueden plantear algún problema en su aplicación práctica.

- a) Sustitución del actual sorteo entre electores de la Sección por su realización entre los electores censados en la Mesa Electoral (art. 26.2). La propuesta pretende evitar la situación actual en que un elector puede formar parte de una mesa distinta de la que le corresponde y que, incluso, puede estar alejada de su domicilio. Desde esa perspectiva resulta plenamente defendible. Sin embargo, reduce el universo del sorteo y puede plantear algún problema la sustitución de vocales en mesas con población mayoritariamente con edad superior a los 65 años.
- b) Ampliación a los 70 años de los electores que deben ser sorteados por los Ayuntamientos (ahora el límite son 65), pero permitiendo que a partir de los 65 puedan renunciar (art. 26.2). Con ello parece que se pretende permitir que, ante el progresivo envejecimiento de la población y el hecho incontestable de las buenas condiciones físicas y psíquicas de una buena parte de ese sector de la población, quienes están entre los 65 y los 70 años puedan formar parte de las mesas electorales. Pero no se da el paso completo sino que se establece como mero derecho renunciabile, con un significado predominantemente simbólico, lo que puede generar más gestión burocrática de Ayuntamientos y Juntas para proveer las vacantes producidas por esas renunciaciones.
- c) Establecimiento del deber de motivación sucinta de las causas de denegación de excusas por las Juntas Electorales de Zona (art. 27.3). Estamos también ante otra

3/1984 fue aprobada con anterioridad a la LOREG, la cual estableció en el anteriormente citado artículo 15 que el mandato de dichas Juntas concluye cien días después de las elecciones, a no ser que se convoquen otras elecciones, en cuyo caso deberá entenderse prorrogado el mandato. Ante dicha situación legal, de imposibilidad de prórroga del mandato de las Juntas Electorales Provinciales, la Junta Electoral Central, único órgano permanente de la Administración Electoral con competencia estatal, asumió dichas competencias, en lo que concierne a las iniciativas legislativas populares de ámbito nacional. La reforma llevada a cabo mediante Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, ha corregido esta situación atribuyendo expresamente a la

Junta Electoral Central las funciones de verificación de firmas de apoyo a las iniciativas legislativas populares de ámbito nacional. En relación al supuesto planteado en Extremadura, esta Junta entiende que una interpretación integradora de las normas concurrentes en la materia podría conducir de forma razonable a que la Mesa de la Asamblea de Extremadura pueda salvar el vacío legal existente, en tanto no se lleve a cabo la oportuna reforma legal por la citada Asamblea, atribuyendo dicha función a la Administración Electoral permanente con competencia territorial análoga al ámbito de la iniciativa legislativa popular afectada, esto es, a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

medida que tampoco puede criticarse respecto a su loable finalidad pero que también puede suscitar importantes problemas prácticos. Sólo mediante el reforzamiento de los medios personales de las Juntas de Zona durante los días que deben resolver sobre las excusas para formar parte de las Mesas electorales podrá evitarse el colapso que ya casi se produce en la actualidad.

- d) Reconocimiento expreso de la potestad de unificación criterios de la Junta Electoral Central en materia de aceptación o denegación por las Juntas Electorales de Zona de las reclamaciones de los electores sobre su designación como miembro de una Mesa Electoral. Dichas decisiones no admiten ulterior recurso (art. 27.3 LOREG) pero ello no ha impedido que en determinados supuestos la JEC haya ejercido la potestad de unificación criterios que con carácter general le reconoce el art. 19.1.f) LOREG.⁶ Lo que se propone es un reconocimiento explícito de esa posibilidad ya ejercida por la JEC.

3. Procedimiento electoral

- a) En esta materia, la propuesta más significativa es simbólica: la entrega por el Presidente de la Mesa electoral al elector del sobre conteniendo la papeleta, una vez comprobada identidad e inscripción censal del mismo, para que sea él quien lo introduzca en la urna (art. 86.3). Propuesta puramente simbólica que pretende acoger una pretensión de algunos electores y candidatos de poder imitar lo que sucede en otros lugares y que reflejan los medios de comunicación.
- b) Hay también medidas para facilitar el envío por los grupos políticos de las papeletas (el *mailing*), fijando un plazo explícito de tres días desde la proclamación de candidaturas para que la Administración competente remita a las Juntas Electorales suficiente número de papeletas para su entrega a los mismos (art. 70.4 nuevo LOREG); deberán ser las Juntas las que valoren en cada caso lo que deba considerarse como suficiente.
- c) Para evitar disfunciones, se establece la prohibición de que quien sea designado interventor de una Mesa no pueda ejercer de apoderado en otras Mesas electorales (art. 79.5 nuevo LOREG), lo que ayuda a deslindar las funciones entre unos y otros representantes de los candidatos.

⁶ Así, en su acuerdo de 16 de febrero de 2005, la JEC declaró que, «en ejercicio de la potestad que reconoce a la Junta Electoral Central el artículo 19.1.f) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, teniendo en cuenta la responsabilidad directa y personal que recae sobre los directores de los diarios de información general y la función de estos diarios con trascendencia pública evidente en relación con el derecho de los ciudadanos a la información veraz, conforme al artículo 20 de la Constitución, el criterio de esta Junta es que debe admitirse como excusa de la condición de miembro de Mesa Electoral la de ostentar concretamente el cargo de director de un diario de información general. No obstante, corresponde a las

Juntas Electorales de Zona aceptar o no en cada caso concreto las excusas que puedan formular quienes sean designados como miembros de una Mesa electoral.»

Debe tenerse en cuenta que, con anterioridad y con carácter excepcional, sobre la base del artículo 19.1.e) de la LOREG, que atribuye a la JEC la revocación de oficio de los acuerdos adoptados por las JE en cualquier materia, la JEC acordó «acceptar la excusa formulada por elector que presenta certificado de «tener prevista intervención quirúrgica a finales de mayo», estando convocadas las elecciones para el 28 de mayo (Ac 24 de mayo de 1995).

- d) Mayor relevancia tiene a mi juicio la expresa supresión como irregularidad del voto emitido en papeletas de la circunstancia de que un candidato sea «señalado», así como reducir dichas irregularidades a las alteraciones «de carácter voluntario o intencionado» (art. 96.2 LOREG). La propuesta me parece muy acertada en lo relativo al último punto y recoge lo que la JEC había tenido que considerar pese a los criterios rigurosamente formalistas recientemente acogidos por la jurisprudencia constitucional. Recordemos que las SSTC 167, 168, 169 y 170/2007, de 18 de julio, procedieron a modificar su doctrina flexible de búsqueda por la Administración electoral de la voluntad del elector frente a las alteraciones de las papeletas (recogida en anteriores sentencias como la 115/1991, la 165/1991 o la 153/2003) para afirmar con toda rigidez el principio de inalterabilidad de las listas electorales.⁷ A pesar de ese rigorismo, la JEC, en el momento de dictar una Instrucción para su aplicación –pues suponía un cambio radical en la doctrina hasta entonces seguida por dicha Junta– tuvo que prever ciertas irregularidades no invalidantes y así, en su Instrucción 12/2007, de 25 de octubre, declaró que debían exceptuarse los casos en que la ley indique una intervención del elector, como sucede, por ejemplo, en las elecciones al Senado en las que el elector debe incluir un aspa o cruz para marcar el candidato elegido. La propuesta de reforma va más lejos y, acertadamente en mi opinión, salva las irregularidades que puedan considerarse accidentales o fortuitas, eso es todas aquellas que no sean voluntarias o intencionadas. Mayores problemas puede dar la supresión del señalamiento de un candidato como irregularidad invalidante, pues no será fácil en ocasiones distinguir ésta de la tachadura.
- e) Cabe reseñar también el nuevo requisito establecido para las elecciones al Congreso y al Senado consistente en que las formaciones políticas que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en las anteriores elecciones, para

⁷ Dicha doctrina cabe sintetizarla así: es necesario «preservar y exigir el principio de inalterabilidad de las listas electorales en los supuestos a los que se refiere el artículo 96.2 LOREG con el rigor con el que ha sido configurado por el legislador en la redacción que ha dado a dicho precepto, de modo que la existencia de cualquiera modificaciones, adiciones, señales, marcas, tachaduras o cualquier otro tipo de alteración o determinación en las papeletas de voto ha de conducir a la aplicación de la declaración de nulidad prevista en el artículo 96.2 LOREG.» [...]; por ello, «no resulta admisible desde la perspectiva de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 CE la interpretación judicial que conduce a que se deban computar como votos válidos los emitidos en papeletas que, por incurrir en algunas de las incorrecciones recogidas en el artículo 96.2 LOREG, debería haber dado lugar a la declaración de su nulidad, cuando como consecuencia del cómputo de aquellos votos se altere el resultado final de la elección» [...] «Desde la perspectiva del derecho de sufragio pasivo, es obligado integrar en este derecho la exigencia de que las normas electorales sean cumplidas en cuanto constituyen garantía del correcto desarrollo de la elección de modo que culmine con la proclamación de los candidatos que

hayán sido preferidos por el cuerpo electoral (STC 71/1989, de 20 de abril, FJ 3); «el rigor que ha de observarse, en los términos expuestos, en la exigencia del principio de inalterabilidad de las listas electorales plasmado a los efectos que aquí y ahora interesan en el artículo 96.2 LOREG, en modo alguno puede suponer el desconocimiento de la vigencia en las distintas fases del proceso electoral de los principios de conservación de actos válidamente celebrados, de interpretación más favorable a la plenitud del derecho de sufragio y de conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores. Ahora bien, la necesidad de cohonestar el principio de inalterabilidad de las listas electorales con los principios de conservación de actos válidamente celebrados, de interpretación más favorable a la plenitud del derecho de sufragio y de conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores tampoco puede hacerse a costa del principio de inalterabilidad de las listas electorales con el rigor y la intensidad con el que ha sido configurado por el legislador en el artículo 96.2 LOREG, de modo que, en un orden lógico, a aquellos principios debe preceder el respeto a la inalterabilidad de la candidatura en la emisión del sufragio.»

- presentar candidatura en una circunscripción de estas Cámaras deberán aportar la firma de, al menos, el 0,1 por ciento de los electores inscritos en el censo electoral de la citada circunscripción (art. 169.3 LOREG). El requisito es mucho menos gravoso que el exigido por el mismo precepto legal para presentar candidatura mediante una agrupación de electores (diez veces menos pues se necesita el 1 por ciento de firmas) y no debe resultar difícil de cumplir para aquellos partidos que, aunque sean muy minoritarios, tengan una mínima organización y respaldo social. Pero puede permitir que en un ordenamiento como el nuestro, en que además de la facilidad con que se puede constituir un partido político no hay verificación alguna de su subsistencia o seriedad, deje fuera a quienes quieran utilizar el procedimiento electoral para fines distintos de los propios de todo proceso electoral.
- f) Hay otras modificaciones como la de aceptar el texto propuesto por el Senado para modificar las papeletas a dicha Cámara; ceñir el procedimiento especial de voto de las personas ciegas a las elecciones generales y al Parlamento Europeo, así como a los referendos (con posibilidad, claro está, de que las Comunidades Autónomas puedan aplicarlo a las elecciones parlamentarias autonómicas), medida razonable por la dificultad material de aplicación a las elecciones locales; o el incremento de la cuantía de las sanciones electorales a las infracciones del régimen de encuestas electorales hasta un máximo de 5 millones de pesetas (nuevo art. 153.2 LOREG), sin que se entienda el motivo por el que el resto de infracciones se mantengan en una cifra tan minúscula como la prevista en el vigente artículo 153 de la LOREG (200.000 pesetas).
- g) Finalmente, el Informe propone todo un conjunto de correcciones de índole terminológica o numérica, como la conversión a euros de todas las cuantías fijadas en pesetas.

III. Reformas para el fortalecimiento de la pureza del procedimiento electoral

Se encuentran en este apartado medidas de mucho mayor calado. Nos vamos a fijar en dos de las más importantes: reformas sobre el censo electoral y sobre el voto de los españoles residentes en el exterior.

1. Censo electoral

Sobre el censo, se aborda, por fin, el problema de los empadronamientos masivos y fraudulentos que pueden afectar a los pequeños municipios, materia en la que existe una insuficiencia de los procedimientos jurisdiccionales de control. Recordemos que el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 148 y 149/1999, declaró que estos empadronamientos fraudulentos carecían de un remedio jurisdiccional adecuado por no

poder ser objeto del recurso contencioso-electoral. Lo que se propone en primer lugar es atribuir legitimación expresa a los representantes de las candidaturas para impugnar el censo de circunscripciones que hubieran registrado un incremento significativo e injustificado en los seis meses anteriores (art. 39.4 LOREG). Junto a ello, el Informe plantea la modificación de la jurisdicción competente para su conocimiento, que será la contencioso-administrativa en lugar de la civil (art. 40.1 LOREG), como sucedía hasta ahora. Se trata de dos medidas acertadas que, no obstante, podrían acompañarse de su consideración expresa como posible objeto del recurso contencioso-electoral. Es cierto que a los partidos cabe exigirles la debida diligencia en el momento de la publicación por los Ayuntamientos del censo electoral vigente en un proceso electoral. Pero la diversidad y acumulación de trámites que deben realizar los partidos en plazos perentorios y fugaces durante el periodo electoral hace que resulte justificable que algunos de estos empadronamientos puedan no ser apreciados en ese momento y que pueda mantenerse la posibilidad de su enjuiciamiento en el proceso contencioso-electoral. Para evitar un abuso en su utilización, debería ceñirse a los empadronamientos masivos y fraudulentos –no a cualquier irregularidad censal– y en estos casos habría que permitir la personación de todos los afectados, para salvar una de las objeciones de la jurisprudencia constitucional en la materia.

Esa misma finalidad garantista parece tener la propuesta de retraso en un mes del censo aplicable a unas elecciones. Pasaría de la situación actual, en que el censo vigente para cada elección es el cerrado el día primero del mes anterior a la convocatoria (art. 39.1 LOREG), a que lo sea el cerrado el segundo mes anterior. Su adopción puede permitir soslayar las mayores dificultades que tiene la adopción de medidas para evitar los empadronamientos fraudulentos en fechas cercanas a la elección.

El Informe postula otras medidas, entre ellas las que pretenden un reforzamiento de la base legal para el ejercicio de las tareas de inspección y sanción en la materia, reconociendo tanto la tarea de la Oficina del Censo Electoral de controlar y revisar de oficio las altas y bajas censales, dando cuenta a la JEC de sus actuaciones (art. 30.1.c) nuevo de la LOREG) como de la adopción de las «medidas procedentes» por la JEC en los casos en que los Ayuntamientos incumplan sus obligaciones en materia censal y no atiendan los requerimientos de la Oficina del Censo Electoral (art. 35.2 LOREG). Hasta ahora estas disposiciones se contienen en normas de rango reglamentario.⁸

⁸ Son el Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del Censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo (BOE núm. 44, de 20 de febrero), modificado por Real Decreto 147/1999, de 29 de enero (BOE núm. 26, de 30 de enero); su desarrollo se encuentra en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 24 de abril de 1996, por la que se dictan normas para la actua-

lización mensual del Censo electoral (BOE núm. 102, del 27); y, la Resolución de 24 de febrero de 2006, de la Oficina del Censo Electoral, sobre la repercusión de las bajas de oficio por inscripción indebida en los padrones municipales y procedimiento de control de las altas en el Censo Electoral (BOE 8 marzo).

2. El derecho de sufragio de los españoles residentes en el exterior

El voto de los españoles en el exterior es, sin duda, uno de los problemas que motivó la reforma legislativa. Como indiqué en otro lugar, el aspecto crucial que hace insoslayable esta reforma es si, vista la incidencia que ha pasado a tener este voto (que ha dejado de ser testimonial),⁹ resulta posible mantener un procedimiento de votación por correo que, adoptado en un momento en que su repercusión era muy poco relevante, cede de forma muy seria en materia de garantías electorales de la efectividad y pureza del sufragio a cambio de favorecer al máximo la participación. Hay problemas respecto a la efectividad de este voto, por la lejanía del territorio nacional y las deficiencias de los servicios de correos de algunos países que hacen que en muchos casos resulte inviable el cómputo de estos votos. Pero, además, con el procedimiento actual las garantías de identidad del votante son muy deficientes, puesto que, salvo en el supuesto en que éste proceda a utilizar el depósito consultar como procedimiento de envío de su voto –al tener que necesariamente identificarse puesto que la Ley exige la entrega personal del sobre en la Oficina Consular (art. 75.3 de la LOREG)–, en los demás casos no hay una garantía de que sea el elector quien emite el voto. Ni el elector residente-ausente debe solicitar personalmente la documentación electoral, ni hay constancia de que reciba personalmente ésta –a pesar de que el envío se hace por correo certificado son muy diferentes las reglas utilizadas en otros países sobre dicho servicio–, ni, finalmente, se acredita que sea el elector quien envía el sobre que contiene su voto.¹⁰

Las reformas propuestas son importantes: la primera consiste en excluir este voto en las elecciones locales; la segunda en hacer posible el voto en urna como complementario del voto por correo, y establecer mayores garantías en éste último.

a) La exclusión del voto CERA a las elecciones locales se extiende tanto a las elecciones municipales, como a las relativas a Cabildos y Consejos Insulares y a Juntas Generales de Territorios Históricos (art. 2.3 nuevo de la LOREG). Con ella la Comisión Constitucional ha aceptado la recomendación del Consejo de Estado, quien recogía en su apoyo sólidos argumentos, a los que nos remitimos.¹¹ La propuesta será probablemente objeto de crítica por determinados sectores vinculados con

⁹ En 1987, en que comienza la gestión informatizada del censo electoral, en el CERA se incluyeron 118.834 electores; en las elecciones generales de 1989 fueron 165.825; en las de 1993, 381.731; en las de 1996, 526.065; en las de 2000, 930.068; en las de 2004, 1.099.212; y en las de 2008, 1.205.149 (datos facilitados por la OCE). Como puede apreciarse, la cifra se ha multiplicado por más de 10.

Por otra parte, en el caso de las elecciones al Parlamento gallego celebradas el 1 de marzo de 2009, el voto CERA permitió asignar un escaño más al PSOE en perjuicio del PP en la circunscripción de Orense, dejando completamente ajustada la mayoría absoluta de esta última formación política. En las elecciones al Parlamento Europeo de 8 de junio de 2009, la modifi-

cación por el voto CERA se produjo respecto a los cuatro escaños adicionales que corresponden a España a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (asignado uno más al PSOE). Los datos los incluyo en mi trabajo citado en la nota siguiente.

¹⁰ Para mayor detalle, véase mi trabajo «El voto de los españoles en el exterior problemas actuales y alternativas de reforma», en la obra colectiva *Estado democrático y elecciones libres* (Dir. Fabio Pascua), Civitas, Madrid, 2010, pp. 115-136.

¹¹ Véase el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral, de 24 de febrero de 2009, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 90-97.

la emigración pero resulta equilibrada con la progresiva extensión del voto en las mismas elecciones a determinados extranjeros residentes en España.¹²

Debe advertirse que esta exclusión no afecta a los ciudadanos españoles que se encuentren temporalmente en el extranjero.¹³

b) Son también importantes las modificaciones propuestas en el procedimiento de votación:

Primera. Restablecimiento del voto rogado (suprimido salvo para las elecciones municipales en la reforma legal de 1995) y aumento de las garantías de identificación del elector en el voto por correo, que se mantiene como alternativa.

La supresión del voto rogado pretendía facilitar al máximo la participación de los ciudadanos residentes en el exterior, estableciendo el envío de oficio de la documentación electoral al domicilio que constase en el CERA. Pero esa facilitación se hacía a costa de eliminar las garantías de identidad del elector establecidas para el voto por correo en España.

En efecto, si en el voto por correo dentro del territorio nacional se exige que hasta en dos ocasiones el elector deba acreditarse ante el personal del servicio de correos (al solicitar la documentación electoral y al recibirla, conforme establecen los artículos 72 y 73 de la LOREG), no hay constancia de que suceda lo mismo cuando este voto por correo se realiza fuera de España por electores inscritos en el CERA. Esa ausencia de garantías sobre la identidad del elector hace que resulte extremadamente difícil detectar si una persona ha podido votar en lugar de otra que ya no resida en ese lugar o que haya fallecido (si no se ha hecho la oportuna comunicación al Consulado), o, lo que resulta más grave, una posible gestión masiva de esos votos.

En ocasiones se ha pretendido que las Juntas Electorales examinen los matasellos del lugar de envío o la letra del remitente, y que anulen todos aquellos votos que puedan resultar sospechosos por proceder del mismo lugar o por tratarse de la misma o parecida letra. Pero, como es obvio, dicha pretensión ha tenido que ser desestimada puesto que no sólo resulta una operación de una casi imposible realización y que además paralizaría el escrutinio general, sino porque además carecía de todo apoyo legal para, nada menos, que anular votos simplemente sospechosos. Las medidas garantizadas tienen que adoptarse con carácter previo.

Por eso en este punto la Comisión Constitucional ha acogido las recomendaciones de la JEC y ha propuesto la introducción de elementos que establezcan mayores garantías de la identidad del elector: éste deberá, si se aprueba la reforma, solicitar el voto, acompañando a su solicitud copia del pasaporte, DNI, certificación de nacionalidad o

12 Sobre lo discutible de la generalización a todos los procesos electorales por la LOREG el derecho de sufragio a los residentes en el exterior, frente al reconocimiento constitucional limitado a las elecciones al Congreso de los Diputados, pueden verse también las consideraciones que hago

en mi trabajo «El voto de los españoles en el exterior problemas actuales y alternativas de reforma», *ob. cit.* pp. 117-123.

13 Su regulación puede verse en el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre (BOE de 14 de diciembre).

de inscripción en el Registro de Matrícula Consular (art. 75.2 nuevo de la LOREG). Con ello se da plena cobertura legal a una reciente exigencia de la JEC.¹⁴ Con ello no se llegan a alcanzar unas garantías similares a las internas pero se dificulta mucho una posible gestión fraudulenta de estos votos.

Segunda. Introducción gradual del depósito del voto en urna en los Consulados, como alternativa al voto por correo. Es otra novedad y parece responder a las diferentes recomendaciones de introducir el voto personal en los Consulados.

En efecto, como se indica en el Informe del Consejo de Estado, la votación en persona se considera de manera unánime la forma de expresión de la voluntad del elector más adecuada para preservar la identificación directa del elector y el cómputo efectivo del sufragio.¹⁵ Sin embargo, no es posible establecer el voto presencial como único posible procedimiento, a no ser que se atente contra el secreto de voto o se haga prácticamente imposible su ejercicio por la lejanía de la Mesa electoral en la que un elector deba votar. Conviene recordar que hay 29 Estados con menos de 10 electores inscritos en el CERA, 63 con menos de 50 electores y 113 Estados que no llegan a alcanzar los 500 electores. En estos casos, si se formaran Mesas electorales no quedaría suficientemente garantizado el secreto del voto de los electores (máxime cuando además cada uno puede emitir su voto respecto a circunscripciones diferentes); y si se establece un mínimo de electores por cada Mesa electoral aquellos electores residentes en Estados que no alcancen ese mínimo deberían entonces desplazarse hasta la Mesa establecida en otro Estado, lo que haría inviable el procedimiento. Por eso, resulta inevitable mantener como alternativa el voto por correo.¹⁶

Así lo hace el Informe parlamentario que comentamos, que ni siquiera establece íntegramente el voto presencial puesto que lo limita a un voto en urna pero manteniendo el escrutinio de esos votos por las Juntas Electorales Provinciales. Por eso, en lugar de Mesas electorales se establece un procedimiento mediante el que el elector inscrito en el CERA pueda acudir a las Oficinas Consulares de Carrera, Secciones Consulares de

14 La Junta Electoral Central, mediante su Instrucción 1/2009, de 20 de enero sobre garantías de la identidad de los electores residentes-ausentes, consideró que las exigencias derivadas del artículo 4 y 8.1 de la LOREG -ejercicio personal del voto y garantía por la Administración Electoral de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad- conducían a exigir que «los electores residentes ausentes que voten por correo en las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y Diputados al Parlamento Europeo, deben incluir en el sobre a enviar a la Junta Electoral Provincial, junto al sobre o sobres de votación y el certificado de inscripción en el censo, fotocopia del pasaporte o del Documento Nacional de Identidad, expedidos por las autoridades españolas, o en su defecto, certificación de nacionalidad expedida por el Consulado de España en el país de residencia.» La citada Instrucción fue después sustituida por otra, la 2/2009, de 2 de abril, que aclaró otros dos aspectos: de una parte, permite que la certificación de inscripción en el Registro de Matrícula Consular, regulada

por el Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sea un documento equivalente, «siempre que en ella se acredite al elector como residente en situación de alta y sea expedida por la autoridad consular competente para cada proceso electoral a petición del elector». De otra, al dejar claro que «las papeletas de voto de los residentes ausentes que no vengán acompañadas de alguno de los documentos de identificación previstos en los anteriores apartados no garantizan el ejercicio personal del derecho de sufragio activo y no cumplen por tanto un requisito sustantivo del acto de votación», y que, en consecuencia, «las Juntas Electorales competentes para realizar el cómputo de estos votos en el trámite de escrutinio general previsto en el art. 75.4 y 5 LOREG no computarán los votos que no vengán acompañados de alguno de estos documentos, conservándolos, no obstante, a efectos de posibles reclamaciones o recursos posteriores.»

15 Informe citado, p. 104.

16 Para mayor detalle, véase mi trabajo «El voto de los españoles en el exterior problemas actuales y alternativas de reforma», *ob. cit.*, pp. 128-132.

Misiones Diplomáticas o lugares habilitados al efecto, para depositar el voto en una urna custodiada por funcionarios consulares. La entrega puede hacerse entre el miércoles y el viernes inmediatamente anteriores al día de la elección (se da por supuesto que se celebre en domingo). Los responsables consulares identificarán al elector, custodiarán las urnas, precintándolas al acabar cada jornada, y al finalizar el plazo levantarán acta y remitirán la documentación electoral a la Oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores constituida al efecto, desde donde se remitirá a la correspondiente Junta Electoral (nuevo art. 75 LOREG). Se hace, además, una amplia atribución normativa al Gobierno para regular los criterios, limitar los supuestos y establecer otros procedimientos aplicables donde no sea practicable éste (art. 75.12 LOREG).

En realidad, el procedimiento descrito se limita a modificar el depósito consular del voto por correo existente en la actualidad como alternativa. Es cierto que es una alternativa apenas utilizada y la opción que se propone es más atractiva para el elector, no sólo por ese depósito del voto en urna sino porque además puede ejercerla en fechas posteriores a las del voto por correo y se asegura su recepción en plazo. Estas circunstancias pueden incentivar su utilización y con ello se incrementan las garantías tanto de eficacia como de identidad del elector. Pero, el procedimiento sólo está esbozado y plantea incertidumbre no sólo la determinación de los lugares en que se puede implantar sino los mecanismos de control de las actuaciones mientras los votos «duermen» o «viajan». Parece recomendable, por ejemplo, prever la participación de las formaciones políticas concurrentes en los actos electorales en los Consulados y en la Oficina central del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como la supervisión de todas estas operaciones por la Administración electoral.

El Informe, por otra parte, ha descartado otras opciones menos recomendables a mi juicio, como la creación de una circunscripción electoral exterior o la concentración del cómputo de estos votos en una sola provincia, planteadas en el Informe del Consejo de Estado.¹⁷

Tercera. Hay otra medida propuesta con similar efecto garantista: la exclusión del censo aplicable a unas elecciones de las modificaciones producidas en el año anterior a la fecha de la convocatoria que supongan cambios de adscripción a una circunscripción (art. 36.2 LOREG).

IV. Reformas tendentes al reforzamiento de los principios de igualdad entre los candidatos y de neutralidad de los poderes públicos y a la reducción de gastos electorales

Tienen también interés y son acertadas en mi opinión las medidas propuestas para fortalecer la igualdad entre candidatos. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

¹⁷ Véase el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral de 24 de febrero de 2009, *ob. cit.* pp. 97-99. Mi opinión desfavorable a ambas la incluyo en «El voto de los españoles en el exterior problemas actuales y alternativas de reforma», *ob. cit.*, pp. 132-135.

1. La prohibición expresa desde la convocatoria electoral de campañas de logros de los poderes públicos (art. 50.1 *bis* nuevo LOREG). Supone la consagración legal de lo que la Junta Electoral Central ha mantenido desde su Instrucción de 13 de septiembre de 1999, en términos muy similares a lo recogido en ésta.
2. La prohibición de realizar actos de inauguración de obras y servicios públicos, sin perjuicio de que las obras o los servicios puedan entrar en funcionamiento, si bien la prohibición se limita a los quince días del periodo de campaña electoral en lugar de extenderla a todo el periodo electoral como en la campaña de logros (art. 50.1 *ter* nuevo LOREG). La propuesta es también correcta pero me parece desacertada esa restricción temporal a los últimos dieciséis días del periodo electoral puesto que puede producir un efecto no deseado consistente en dar a entender que entre la convocatoria electoral y el comienzo de la campaña son lícitas todas las inauguraciones. Como es obvio, no parece que el legislador quiera aceptar todo tipo de inauguraciones antes de ese periodo –supondría una decisión contraria a los principios de neutralidad de los poderes públicos y de igualdad entre los candidatos– pero, repito, puede llegar a entenderse al regular en esos términos algo que hasta ahora no estaba explícitamente reconocido.
3. La prohibición de realizar actos de propaganda electoral en carteles, soportes comerciales o medios de comunicación hasta el inicio legal de la campaña electoral (art. 53 nuevo LOREG), si bien se elimina la actual prohibición de realizar propaganda electoral en otros lugares durante la llamada pre-campaña. Con esta propuesta parece perseguirse una loable finalidad de reducción de los gastos electorales pero resulta difícil de exigir. Se dice expresamente en la propuesta que no podrán justificarse dichas actuaciones por el ejercicio de las actividades ordinarias de los partidos o de la libertad de expresión, pero puede resultar difícil justificar su constitucionalidad si en ellas no consta una expresa petición del voto.
4. Extensión a las televisiones privadas de las exigencias en periodo electoral de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, neutralidad y proporcionalidad, quedando sometidas a las Instrucciones que a tal efecto elabore la Junta Electoral Central para las televisiones públicas (art. 66.2 nuevo LOREG).

La propuesta tiene dos vertientes diferentes. En lo que se refiere a la exigencia de respeto a los principios de pluralismo e igualdad, se trata de consagrar en la LOREG lo que ya está expresamente establecido en la legislación específica reguladora de estas televisiones.¹⁸ La novedad es que se da plena cobertura legal a la doc-

¹⁸ Véanse el artículo único, apartado 2 de la Ley Orgánica 2/1988, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada; el artículo único, apartado 4 de la Ley Orgánica 10/1991, de publicidad electoral en emisoras de radiodifusión sonora municipales; y en el artículo único, apartado 3 y disposición adicional de la Ley Orgánica 14/1995, de publicidad

electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres (la referida disposición adicional extiende las exigencias del respeto al pluralismo político y a los valores de igualdad durante los periodos electorales o los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable).

trina de la Junta Electoral Central sobre el sometimiento de dichas emisoras privadas a un procedimiento análogo al establecido para las televisiones públicas en orden a la exigencia del cumplimiento de esos principios, procedimiento recogido en la Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 2010, en desarrollo del art. 66 de la LOREG.¹⁹

Más delicado y discutible resulta la extensión a las televisiones de titularidad privada de la exigencia de una actuación neutral y respetuosa del principio de proporcionalidad. No es posible en el marco de esta visión panorámica abordar este tema con el detenimiento que merece pero me parece que resulta excesiva esa equiparación, pues podría suponer una injerencia desproporcionada en la libertad de los medios privados, a los que no cabe exigir las mismas limitaciones que a los públicos. Por otra parte, también aquí podrían esgrimirse serias dificultades para su control por la Administración electoral. En suma, me parece que resultaría suficiente la previsión sobre los principios de igualdad y pluralismo y su control por las Juntas Electorales. No obstante, este punto, a pesar de su aprobación, parece que hubo consenso en que será objeto de reconsideración en el futuro procedimiento legislativo.²⁰

En relación a la reducción de gastos electorales, además de la ya indicada sobre propaganda en carteles y medios de comunicación, se hace una recomendación de reducción general de los gastos electorales, que en todo caso deberá ser de un quince por ciento respecto a las campañas institucionales de los poderes públicos convocantes del proceso electoral.

V. Medidas de corrección de patologías políticas con incidencia electoral

El último de los ámbitos de la reforma que vamos a tratar es el que denominaremos de corrección de patologías electorales, o mejor, de patologías políticas con incidencia electoral. Dos son las previstas en el Informe: medidas antitransfugismo en las Corporaciones locales y propuestas para contrarrestar los resquicios que nuestra legislación electoral deja frente a las organizaciones terroristas.

1. La propuesta para mitigar el transfugismo en las Corporaciones locales

Es muy sencilla ya que consiste en la exclusión de los tránsfugas del cómputo de la mayoría absoluta exigida legalmente para la presentación de una moción de censura (art. 197.1 a) LOREG). Por tránsfugas deben entenderse tanto los concejales que formen parte o hayan formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, cuanto aquellos otros que, por cualquier causa, hayan dejado de pertenecer al grupo político municipal al que estuvieron adscritos al inicio de su mandato.

¹⁹ El apartado séptimo de dicha Instrucción (publicada en el BOE núm. 222 de 16 de septiembre de 1999) dispone la aplicación del procedimiento previsto en dicha Instrucción a las emisoras de televisión privada. El procedimiento prevé un sistema de recursos contra las decisiones y actuaciones del director y de los órganos de administración y dirección de los medios de comunicación de titularidad pública.

²⁰ Así lo declaró el Presidente de la Comisión Constitucional, quien declaró que había «el acuerdo unánime de la necesidad de precisarlo técnicamente» (véase en DS cit. p. 2).

Es indudable que esta reforma se refiere a una materia bastante sensible socialmente ya que la opinión pública rechaza enérgicamente las prácticas de transfuguismo y pide medidas drásticas contra los tráfugas. Los principales partidos políticos han suscrito pactos políticos con resultados desiguales. Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta que no son fáciles las reformas legales que no conculquen principios o derechos constitucionales, me parece que la propuesta resulta razonable, puede proporcionar mayor estabilidad a los gobiernos municipales y a la vez limitar los efectos de posibles prácticas corruptas. A cambio, es cierto que pueden producirse problemas en algún caso límite, como cuando el tráfuga sea el propio Alcalde, que puede blindarse para el resto de su mandato.

2. Medidas contra formaciones políticas declaradas ilegales

La parte segunda del informe que comentamos se dedica a ellas. El motivo de esa separación reside exclusivamente en que esta segunda parte ni fue objeto de la misma deliberación ni ha obtenido el mismo apoyo unánime que tuvo la primera. Dicha segunda parte es el resultado de una negociación entre el Gobierno, el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Popular, que presentaron un texto en la última sesión de la Subcomisión, sin tiempo para su modificación.²¹ Según se manifestó en el debate parlamentario, con ellas se pretende «taponar las vías ambiguas por las que sin rechazar la violencia o sin distanciarse definitivamente de ETA o sin exigir la disolución de ETA pretendan buscar un resquicio legal para participar en las elecciones.» Igualmente, debe servir «para partidos democráticos que tengan la tentación de coadyuvar a fines espurios en relación con el respeto a las reglas democráticas, cuyo principal principio reside en la renuncia a utilizar la violencia para dirimir conflictos políticos.»²²

Estamos ante medidas que, en algún caso, son más delicadas. Podemos distinguir las conforme a un criterio temporal, según deban aplicarse antes del día de la votación, con posterioridad a ésta y hasta la proclamación de candidatos electos, y, finalmente, tras dicha proclamación.

Medidas aplicables hasta el día de la votación

Las medidas propuestas para este periodo temporal, en mi opinión, no plantean dudas ni problemas jurídicos importantes puesto que se limitan a perfeccionar el procedimiento establecido por la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos, que, como es sabido, ha superado el control judicial tanto de nuestro Tribunal Constitucional como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.²³ En concreto se propone modificar el procedimiento existente de anulación de candidaturas presentadas por formaciones políticas o agrupaciones de electores que pretendan la continuación o sucesión de la actividad

²¹ Así puede deducirse de la intervención de los diferentes ponentes en el *Diario de Sesiones de la Comisión Constitucional* de 30 de junio de 2010; en concreto de la del Sr. Esteban (p. 6) del Sr. Xuclá (p. 10), del Sr. Bermúdez de Castro (p. 14) y del Sr. Benegas (p. 16).

²² Intervención del Sr. Benegas en la sesión de la Comisión Constitucional de 30 de junio de 2010, véase en el *Diario de Sesiones* citado, p. 17.

²³ Me refiero a la STC 48/2003, de 12 de marzo, que desestimó el recurso planteado por el Gobierno Vasco, y a la STEDH (sección 5.^a), de 30 de junio de 2009, que hizo lo mismo respecto a la demanda de Batasuna.

de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido, en los siguientes extremos:

1. Extensión a las formaciones políticas (partidos, federaciones o coaliciones) del procedimiento establecido para las agrupaciones de electores en el artículo 49.5 LOREG. Mediante dicho procedimiento la Sala Especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, Sala del 61), a instancia exclusiva de la Abogacía del Estado o del Ministerio Fiscal, puede declarar la anulación de candidaturas que supongan la continuación o sucesión de un partido político declarado ilegal por dicha Sala (art. 44.4 LOREG). En la actualidad, dicho procedimiento sólo está previsto para las agrupaciones de electores, por lo que en pasados procesos electorales tuvo que utilizarse el procedimiento de ejecución de la sentencia que hubiera declarado la ilegalidad de un partido político para lograr este objetivo. A partir de ahora quedaría unificado bajo el procedimiento del artículo 49.5 en relación con el artículo 44.4 de la LOREG.
2. Ampliación del plazo para la interposición de este tipo de recursos. Con la normativa vigente, la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal disponen del plazo común establecido para el recurso contra la proclamación de cualquier candidatura, esto es, de dos días (art. 49.1 LOREG). La propuesta permite ampliar dicho plazo hasta el cuadragésimo cuarto día posterior a la convocatoria, debiendo resolver la Sala del 61 dentro del tercer día a partir de la interposición (art. 49.5.c) LOREG). Supone una ampliación de catorce días más, lo que puede permitir la presentación de un recurso mucho más preparado y documentado, dadas las dificultades que supone acreditar estos hechos así como la restrictiva jurisprudencia constitucional recientemente acuñada.²⁴ La propuesta también parece razonable puesto que la Sala del 61 puede, en el supuesto más extremo, resolver una semana antes del día de la votación.
3. Atribución a las Juntas Electorales, mediante resolución motivada, de la potestad de suspender cautelarmente la entrega de copias del Censo electoral a representantes de candidaturas que hayan sido objeto del recurso establecido en el artículo 49.5 de la LOREG, e incluso, cuando no haya sido interpuesto este recurso pero «se considere que podrían estar incursas en algunas de las circunstancias previstas en el artículo 44.4 de dicha Ley» (nuevo art. 41.5 LOREG). Con ello se da respuesta al problema planteado a la Junta Electoral Central en las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, problema que entonces fue zanjado por la adopción de una medida cautelar por la Sala del 61. Sin embargo, en el futuro, tras la ampliación del plazo para la interposición de los recursos judiciales en esta materia, tiene sentido esta previsión legal.

²⁴ Me refiero a la STC 126/2009, de 21 de mayo, por la que se anuló por primera vez una sentencia de la Sala del 61, en este caso de denegación de las candidaturas de Solidaridad Internacionalista en las elecciones al Parlamento Europeo

Medidas entre el día de la votación y el día de la proclamación de candidaturas

La reforma extiende las potestades de la Sala del 61 al periodo que va desde la votación hasta la proclamación de electos, lapso temporal que hasta ahora quedaba desprovisto de control jurisdiccional, y lo hace en dos fases. La primera consiste en atribuir a la Sala del 61 la potestad de declarar la suspensión cautelar de la proclamación de electos, a instancia de la Abogacía del Estado o del Ministerio Fiscal, que deberán presentar en un plazo no superior a quince días la demanda de ilegalización del partido político (hasta entonces legal), o el incidente de ejecución de sentencia declaratoria de la ilegalidad de un partido, conforme a lo establecido en los artículos 11 y 12.3 de la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos.

La segunda fase es la que lleva a la citada Sala del 61 a resolver sobre la procedencia de denegar la proclamación de esos candidatos (nuevo art. 108.5 LOREG).

Medidas a partir de la proclamación de candidatos electos

En este caso se da un paso más, sin duda el más delicado puesto que se dirige contra los representantes electos en una candidatura de una formación política que con posterioridad se declare ilegal. Hasta ahora se ha venido entendiendo que en esos supuestos no se podía privar del cargo al representante electo, por entender que vulneraría la esencia del mandato representativo.

El Informe propone la creación de una nueva figura de incompatibilidad sobrevenida aplicable a los integrantes de candidaturas de formaciones que sean declaradas ilegales con posterioridad a un proceso electoral. Dicha incompatibilidad sería aplicable a todos los procesos electorales y, a diferencia de lo que sucede con el resto de causas de esta índole, deberá ser declarada por la Junta Electoral Central o por la de Comunidad Autónoma respecto a diputados autonómicos. La declaración no sería automática puesto que el afectado puede hacer, en el plazo de 15 días desde que reciba el requerimiento de la Junta Electoral, una declaración expresa de separación y rechazo de las causas que determinaron la declaración de ilegalidad de la formación política en la que hubiese resultado electo.

Por otra parte, de producirse esa declaración y continuar por tanto en el ejercicio del cargo representativo, la propuesta de reforma legal prevé una última medida consistente en encomendar a las mismas Juntas Electorales la vigilancia del cumplimiento de esta declaración, pues si advirtieren que «de los hechos, omisiones o manifestaciones de los interesados se dedujese una retractación de esa declaración», la Junta Electoral competente deberá declarar definitivamente la incompatibilidad, que surtirá efecto a partir de su notificación al interesado (nuevo art. 6.4 reiterado después para cada proceso electoral en los arts. 155.2.f), 178.2.e), 203.1.e), 211.2.e), todos ellos de la LOREG).

En el debate parlamentario ya se apuntaron dudas sobre la constitucionalidad de la propuesta.²⁵ No me es posible ahora detenerme en su examen pero me parece que quizás podrían salvarse en parte esas dudas si el órgano encargado de adoptar una medida de esa naturaleza no fuera un órgano administrativo –por independiente que quepa considerar a las Juntas Electorales no dejan de ser órganos administrativos– sino que esa declaración, que implica la privación del cargo representativo, fuera tomada en el marco de un procedimiento jurisdiccional, con todas las garantías, como sucede para la exclusión de candidaturas promovidas por partidos ilegales (artículo 49.5 de la LOREG) o, como se propone en el Informe que comentamos, para la declaración de no proclamación de candidatos. Si en estos casos debe ser un órgano jurisdiccional, no parece razonable que no lo sea cuando se trate de privar del cargo al representante electo. Me parece que bien podría ser la misma Sala del 61 quien mejor podría realizar esa función, si bien puede ser aconsejable adaptar algún extremo del procedimiento propuesto a los cauces jurisdiccionales.

VI. Conclusión

Como se desprende del panorama apuntado, el Informe plantea soluciones correctas a problemas procedimentales diversos y propone medidas de interés para fortalecer la pureza e igualdad en los procesos electorales y para impedir el fraude de quienes utilizan la legalidad para obtener fines opuestos a ella. No vamos a repetir estas medidas pero, con alguna matización a la que después nos referiremos, me parece que supone un importante avance en la mejora de nuestro procedimiento electoral.

Es cierto que la única materia que ha quedado al margen de la reforma ha sido la que afecta al núcleo central del sistema político, esto es, la relativa al sistema electoral, aspecto en el que el Informe del Consejo de Estado más se detuvo. Pero es sobradamente conocida la natural inercia existente respecto a los elementos estructurales del sistema electoral adoptado en un país y las dificultades que tiene cualquier reforma. Una modificación del sistema electoral que afecte a la circunscripción, al número de puestos o al criterio de asignación de éstos (incluidas las barreras electorales) es siempre una reforma sustancial y, al menos inicialmente, suele tener siempre unos beneficiarios y unos perjudicados concretos. Por eso resulta siempre difícil llegar a acuerdos y en este caso no se han logrado. Pero esta circunstancia no puede desvirtuar el interés de las muchas de las medidas aprobadas.

No obstante, en mi opinión, algunas de las propuestas podrían ser objeto de mejora en el procedimiento legislativo en el que previsiblemente se traducirá esta propuesta. En particular, creo que así podría hacerse respecto a la limitación de la prohibición de inauguraciones a la campaña electoral estricta (y no a todo el periodo electoral), a la extensión a las televisiones privadas de las exigencias en periodo electoral de res-

²⁵ Véanse, por ejemplo, las intervenciones de los Sres. Esteban y Xuclá (en DS cit. p. 6 y 10, respectivamente).

peto a los principios de neutralidad y proporcionalidad o a la incompatibilidad sobrevenida del cargo representativo por declaración posterior de ilegalidad de la formación política por la que fue elegido. Con ello podría culminarse una reforma importante de nuestro procedimiento electoral.

El régimen electoral de la propaganda institucional ordinaria

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Murcia

Resumen

Hay momentos y situaciones en que las actividades de comunicación e información de los poderes públicos pueden sufrir restricciones legítimas por parte del ordenamiento jurídico; ello sucede cuando aparecen en escena otros derechos, bienes y valores de relevancia constitucional, como el honor e intimidad de las personas, la seguridad del Estado, la objetividad de la Administración o la igualdad de trato de las fuerzas políticas. Es en este terreno en donde se ubica el presente trabajo, que pretende examinar el régimen jurídico de la propaganda institucional ordinaria realizada durante el período electoral, esto es, las disposiciones que ordenan y limitan, durante este breve, delicado y singular período de tiempo, la comunicación e información con trascendencia pública que la Administración realiza de forma ordinaria.

No se analizan, sin embargo, todas las disposiciones y resoluciones que, de un modo u otro, integran este régimen, sino únicamente sus elementos fundamentales: la Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999, la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional, y la legislación autonómica aplicable, formada por distintas normas. Se hace así por razones de espacio y también, y sobre todo, por la pretensión de primar una visión de conjunto sobre la materia, capaz de suscitar una crítica sistémica y reformadora, sobre otra meramente descriptiva y práctica. Tras ello, y como colofón, se recapitulan las principales consideraciones de *lege ferenda* realizadas en el trabajo.

Resum

Hi ha moments i situacions en què les activitats de comunicació i informació dels poders públics poden patir restriccions legítimes per part de l'ordenament jurídic; això succeeix quan apareixen en escena altres drets, béns i valors de rellevància constitucional, com l'honor i la intimitat de les persones, la seguretat de l'Estat, l'objectivitat de l'administració

o la igualtat de tracte de les forces polítiques. És en aquest terreny on s'ubica el present treball, que pretén examinar el règim jurídic de la propaganda institucional ordinària realitzada durant el període electoral, és a dir, les disposicions que ordenen i limiten, durant aquest breu, delicat i singular període de temps, la comunicació i la informació amb transcendència pública que l'administració realitza de forma ordinària.

No s'analitzen, no obstant això, totes les disposicions i resolucions que, d'una manera o altra, integren aquest règim, sinó únicament els seus elements fonamentals: la Instrucció de la Junta Electoral Central de 13 de setembre de 1999, la Llei 29/2005, de 29 de desembre, de publicitat i comunicació institucional, i la legislació autonòmica aplicable, formada per diferents normes. Es fa així per raons d'espai i també, i sobretot, per la pretensió de donar prioritat a una visió de conjunt sobre la matèria, capaç de suscitar una crítica sistèmica i reformadora, sobre una altra merament descriptiva i pràctica. Després d'això, i com a colofó, es recapitulen les principals consideracions de *lege ferenda* realitzades en el treball.

Abstract

Sometimes the Spanish legal system may limit the communications activities of the governmental powers in a way that is legitimate. This is possible due to the presence of other rights, goods and values relevant for the Constitution as such as the right of familiar and personal intimacy, honour, the State Security and the objectivity towards the citizens from the State Administration and the governmental powers. This paper tries to examine the regulations of the institutional propaganda during election time, paying special attention to the dispositions about communication and information that the Administration gives to the general public during this very specific moment.

In the other hand, in order to offer a more specialized point of view, this paper is not going to deal with the other dispositions contained in the law. It will focus on the regulations of the Central Electoral Board, the Law of Institutional Publicity and Communication and the regional legislation that affects it. Therefore, this paper seeks a systematic and critical view more than a just descriptive or practical one. In addition, a briefing of the most important *lege ferenda* considerations is included.

Sumario

- I. Libertad de expresión, régimen electoral y campañas institucionales
- II. La Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999
 1. Origen
 2. Contenido
 3. Crítica
- III. La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional
 1. Aplicabilidad
 2. Incidencia
 3. Valoración
- IV. La legislación autonómica de publicidad institucional
 1. Leyes autonómicas de publicidad institucional
 2. Leyes electorales autonómicas
- V. Recapitulación de *lege ferenda*

I. Libertad de expresión, régimen electoral y campañas institucionales¹

La libertad de expresión, tanto de los pensamientos, ideas y opiniones, como de las informaciones de carácter veraz, es uno de los derechos más relevantes y significativos de la democracia. Se trata de un derecho fundamental en toda la plenitud de la expresión, aunque hay que reconocer que la misma, a fuerza de tanto uso, muchas veces inapropiado, se ha ido poco a poco desgastando y ha terminado por perder buena parte de su fuerza descriptiva e incluso simbólica.

La relevancia que tiene la libertad de expresión deriva de su alta misión institucional, pues su reconocimiento y protección resulta imprescindible para la existencia de una comunicación pública libre, sin la cual, como ha dicho el Tribunal Constitucional, no puede haber sociedad libre, ni soberanía popular.² El derecho a la libertad de expresión es el complemento imprescindible de otros derechos fundamentales, como el derecho de reunión, la libertad de conciencia o el derecho de sufragio, y, en su conjunto, hace posible la libre formación de la opinión pública en los asuntos que son de interés público y con ella la auténtica democracia.

Este derecho como los demás derechos fundamentales, se predica, ante todo, de los particulares, pero también es aplicable, aunque no de forma idéntica, a los poderes públicos. Es más, en pocas ocasiones como en el caso de los poderes públicos se puede observar con tanta claridad la estrecha relación existente entre las dimensiones activa y pasiva de la libertad de expresión y su conexión con la democracia: el poder explica sus políticas e informa de sus actividades, a fin de que los ciudadanos y los grupos en que se integran puedan tanto, de un lado, conocerla, enjuiciarla, criticarla y proponer alternativas, como, de otro lado, conocer sus derechos y obligaciones.

Hay momentos y situaciones, sin embargo, en que la actividad de comunicación e información de los poderes públicos –y esto ocurre igual con los particulares– puede sufrir restricciones legítimas por parte del ordenamiento. Ello sucede cuando aparecen en escena otros derechos, bienes y valores de relevancia constitucional, como el honor e intimidad de las personas, la seguridad del Estado, la objetividad de la Administración o la igualdad de trato de las fuerzas políticas.

En este terreno en donde se ubica el trabajo que pretendemos abordar en las páginas que siguen. Se trata de examinar el régimen jurídico de la propaganda institucional ordinaria realizada durante el período electoral, esto es, las disposiciones que ordenan y limitan, durante este breve, delicado y singular período de tiempo, las actividades de comunicación e información que, de forma directa o indirecta, las Administraciones dirigen ordinariamente a los ciudadanos.

Estas actividades son muy variadas y cualquier intento de clasificarlas resulta extremadamente complicado, amén de arriesgado. No obstante, a efectos meramen-

¹ Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación «El régimen jurídico de la jornada electoral» (Código DER2009-13249/JURI), subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

² *Vid.* las Sentencias del Tribunal Constitucional 6/1981, de 16 de marzo, y 86/1982, de 23 de diciembre.

te ilustrativos, cabe hablar aquí de las campañas informativas de logros, realizaciones y proyectos; de las campañas informativas sobre obras, servicios, prestaciones y actuaciones concretas de los poderes públicos; y de los actos institucionales de trascendencia pública, como inauguración de obras, colocación de primeras piedras, puesta en servicio de obras, o festivales.

Es preciso puntualizar que quedan fuera de esta clasificación y, por tanto, de nuestro estudio, por no ser una actividad ordinaria en período electoral, sino una actividad destinada a desarrollarse específicamente en período electoral, determinadas campañas institucionales, de gran significación y tradición: las de carácter o contenido electoral, es decir de promoción o incentivación del voto y de información sobre los aspectos técnicos u objetivos del proceso electoral, como la fecha electoral o el procedimiento de votación. Éstas tienen una problemática específica que conviene examinar por separado.

Y hay que puntualizar también que no vamos a examinar, a continuación, todas las disposiciones y resoluciones que, de un modo u otro, afectan a la realización de campañas institucionales ordinarias durante el período electoral, sino que únicamente vamos a estudiar sus elementos fundamentales. Lo vamos a hacer así, no sólo por razones de espacio, sino también, y sobre todo, porque, en este momento, pretendemos primar una visión breve y de conjunto sobre la materia, capaz de suscitar una crítica sistémica y de *lege ferenda*, sobre otra meramente descriptiva y práctica.³

A este fin, responde el siguiente esquema. Vamos a examinar las tres grandes piezas en que el régimen que estudiamos es susceptible de articularse: la Instrucción de la Junta Electoral Central (en adelante JEC) de 13 de septiembre de 1999, la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional (en adelante LPCI) y la legislación autonómica aplicable, formada por distintas normas. Tras ello, y como colofón, recapitularemos las principales consideraciones de *lege ferenda* sobre dicho régimen.

II. La instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999

1. Origen

La JEC dictó en septiembre de 1999 una Instrucción sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales que se realicen durante el proceso electoral. Aunque su destinatario directo eran las Juntas Electorales inferiores (Provinciales, de Zona y de Comunidad Autónoma), la Instrucción fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, a fin de darle el mayor alcance y relevancia posible.⁴

El origen de la Instrucción de la JEC sobre las campañas institucionales se encuentra en la conjunción de una doble circunstancia: de un lado, el silencio de la LOREG

³ De esta otra visión ya nos hemos ocupado en otro trabajo. Vid. Gálvez Muñoz, L. A.: *Las campañas institucionales. Normas, doctrina de la JEC y jurisprudencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

⁴ Vid. el *Boletín Oficial del Estado* núm. 122/1999, de 16 de septiembre, así como el 233/1999, de 29 de septiembre.

sobre las campañas institucionales de carácter ordinario; y, de otro, la atribución a la JEC de la función de velar por la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. Veamos:

a) La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) contiene un artículo, el 50.1, dedicado específicamente a la realización de las campañas institucionales en el período electoral, pero que solo se refiere a las de carácter propiamente electoral, sin hacer referencia alguna a las de carácter ordinario. El texto de este precepto, en su redacción actual, procedente de la Ley Orgánica 13/1994, de reforma de la LOREG,⁵ dice en la actualidad lo siguiente: «Los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores. Esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña.»⁶

El objeto de este artículo se deduce con facilidad de las palabras que se emplean en su redacción: es el de legitimar y regular la realización de determinadas campañas institucionales; en concreto las de carácter o contenido electoral y, más específicamente, las dirigidas a informar a los ciudadanos sobre los aspectos técnicos de las elecciones.⁷ Se trata, por tanto, de un objeto bastante limitado, pues quedan fuera del mismo las demás campañas institucionales, las de carácter ordinario, en las que se centra el presente trabajo.

No voy a entrar, lógicamente, en su estudio, pero sí es preciso destacar que el silencio del artículo 50.1 de la LOREG sobre las demás campañas institucionales abre la posibilidad de la libre realización de éstas; y es que el hecho de legitimar expresamente un tipo de campañas institucionales –las de carácter electoral– no puede suponer, lógicamente, la paralela prohibición de realizar las demás, por entenderse «no legitimada» su realización. Ello, aparte de ser contrario a las reglas

5 Esta reforma tiene su origen en una enmienda conjunta de seis grupos parlamentarios (la núm. 35), presentada al Proyecto de modificación de la LOREG elaborado por el Gobierno, el cual no contemplaba ninguna modificación en materia de campañas institucionales.

6 Este artículo está situado en el pórtico de la Sección relativa a las «disposiciones generales sobre la campaña electoral» y carece de carácter básico, por lo que no es de aplicación directa en las elecciones autonómicas.

7 En contra *vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 11 de noviembre de 2009, en la que se señala

que «el artículo 50.1 de la LOREG, además de los límites que impone a la campaña de carácter institucional que directamente menciona, incluye una terminante prohibición de no influir en la orientación de los votos que, por su directa relación con el mandato de objetividad del artículo 103.1 CE, ha de considerarse dirigida a cualquier Administración Pública» (fundamento jurídico cuarto). En el mismo sentido *vid.* las Sentencias del mismo órgano de 28 de mayo de 2008 y 18 de noviembre de 2009.

usuales del razonamiento jurídico, afectaría sin base legal alguna, a la libertad de expresión de los poderes públicos, con severas consecuencias sobre la actividad de difusión de las políticas públicas.

En palabras de Marc Carrillo: «La libre expresión reconocida a las personas jurídicas y, entre éstas, a los poderes públicos, permiten –salvo que existiera una prohibición más expresa– llevar a cabo campañas de orden institucional que no tenga la finalidad de influir en el voto. En caso contrario, el inicio del período electoral podría comportar una paralización absoluta de la actividad de los poderes públicos en lo que afecta –pongamos por caso– a la promoción de su actividad de promoción (por ejemplo, fomento de la política sanitaria mediante medidas cautelares sobre el consumo de determinados productos alimenticios; difusión de las ventajas de los préstamos hipotecarios de la banca pública, etc.)» (Carrillo, M., 1999, p. 217).

El artículo 50.1 de la LOREG no es obstáculo, por tanto, para la realización de campañas institucionales distintas de las de carácter electoral. Ahora bien, esta constatación tampoco impide que se pueda entender que la realización de éstas puede ser limitada en base a la aplicación de otras normas electorales, como vamos a comprobar.

- b) El artículo 8.1 de la LOREG, que es el primero de los dedicados a la Administración Electoral y que tiene carácter básico de conformidad con la disposición adicional primera 2 de la misma Ley, se ocupa de delimitar el ámbito de actuación de las Juntas Electorales en el proceso electoral desde una perspectiva finalista.⁸ Su texto dice así: «La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.»

El alcance de este artículo no está del todo claro. No obstante, la mayoría de la doctrina considera que constituye una cláusula general habilitante de las Juntas Electorales en orden a garantizar la limpieza y pureza de las elecciones y el respeto de los principios básicos del sufragio y de la competición electoral.⁹ De acuerdo con ello, la Administración Electoral estaría habilitada para adoptar las medidas administrativas que estimara precisas para el logro de este importante fin, incluido el dictado de una instrucción, haciendo uso para ello de la competencia prevista en el artículo 19.1.c) de la LOREG.

2. Contenido

En esta Instrucción, dictada tras las elecciones locales y autonómicas de mayo de 1999, en las que esta materia resultó muy polémica, la JEC llevó a cabo, por decirlo con sus propias palabras, «la fijación actualizada de los criterios aplicables a las campañas referidas». Esa actualización se producía con respecto al Acuerdo de 24 de febrero 1995 de la propia JEC, acuerdo que, por su carácter excesivamente tajante fue objeto de

⁸ Vid. Arnaldo Alcubilla, E.: «La interpretación de la normativa electoral por la Junta Electoral Central (1977-1997)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, p. 179.

⁹ En este sentido vid. Arnaldo Alcubilla, E.: «La interpretación...», *op. cit.*, pp. 179-180. En contra vid. Soler Sánchez, M.: «Las problemáticas campañas institucionales en el período electoral», *Corts*, núm. 8, extraordinario, 1999, pp. 371-372 y 378; Carrillo, M.: «Información y período electoral», en Muñoz Machado, S., y Rospir, A. (ed.): *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 218-219; y Delgado-Iribarren García-Campero, M.: «La Administración Electoral», en vv.AA., *Derecho Contencioso electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI-2001, pp. 92-93.

numerosas críticas y tuvo necesariamente que ser matizado por la Junta en Acuerdos posteriores y, finalmente, en esta Instrucción de 1999.¹⁰

La Junta lo explica así: «Mediante acuerdo de 24 de febrero de 1995, reiterado en sesiones de 15 y de 29 de marzo del mismo año, la Junta Electoral Central fijó unos criterios generales relativos a los límites y objetivos aplicables a las campañas que los organismos públicos desarrollen durante los procesos electorales, criterios que han sido luego objeto de aplicación, con las matizaciones necesarias en cada caso, en las distintas reclamaciones y recursos planteados ante esta Junta con ocasión de los distintos procesos electorales celebrados desde las fechas citadas.

La diversidad de actuaciones que han sido objeto de las reclamaciones y recursos aludidos y los acuerdos adoptados por la Junta en resolución de los mismos, aconsejan llevar de nuevo a cabo la fijación actualizada de los criterios aplicables a las campañas referidas.»

La JEC sienta una serie de criterios generales en relación con las campañas que los organismos públicos desarrollen durante los procesos electorales, a fin de que sirvan de guía de actuación. Son los tres siguientes:

- a) Los poderes públicos no pueden realizar «ninguna campaña durante el período electoral que atente contra los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales.»¹¹

La JEC aclara que por período electoral debe entenderse «el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación». Y aclara también que se dicta «con el fin de hacer efectivos dichos principios» y «sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por esta JEC los supuestos concretos que se le planteen, en función de las circunstancias concurrentes».

- b) Hay dos tipos de campañas que se consideran admisibles durante el período electoral, «siempre que no violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, a inducir el sentido del voto de los electores»:

¹⁰ *Vid.*, por ejemplo, Fernández Segado, F.: «El régimen jurídico de las campañas institucionales», *Corts*, núm. 8, extraordinario, 1999, pp. 237 y ss.

¹¹ La doctrina anterior de la Junta, sentada en el Acuerdo de 24 de febrero de 1995, era mucho más restrictiva, pues se establecía como regla general la prohibición de las campañas institucionales. En este sentido se decía que «sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por esta JEC los supuestos concretos que se le planteen, no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el período electoral, es decir, el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación, pues ello vulnera los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, princi-

pios por los que debe velar la Administración Electoral, conforme dispone el artículo 8 LOREG en relación con lo establecido en el artículo 50 y concordantes del mismo texto legal.» Tan solo dejaba fuera dos excepciones: «En este criterio no se entienden incluidas, siempre que no se violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, a inducir el sentido del voto de los electores: las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la LOREG; y las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.»

- En primer lugar, las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la LOREG y concordantes, en su caso, de las leyes electorales de las Comunidades Autónomas.
 - Y, en segundo término, las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.
- c) En ningún caso estas campañas, las aludidas en el apartado anterior, «podrán contener alusiones a los logros obtenidos durante su mandato por el poder público que realice la campaña ni imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones.»¹² Ello supondría, evidentemente, la violación de los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, que son los límites infranqueables de estas campañas.

3. Crítica

El examen del contenido de esta importante Instrucción de la JEC nos suscita una serie de comentarios de carácter crítico. Los podemos sintetizar en los tres siguientes:

- a) La lectura de la Instrucción puede dejar un cierta sensación de indeterminación, pues es difícil advertir con exactitud qué campañas institucionales se permiten y cuáles no. Sería conveniente, por ello, a nuestro juicio, que la JEC, en su función de máximo intérprete de la normativa electoral, precisara el alcance del término «imprescindible» en relación con la salvaguarda del interés público y el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos y, asimismo, estableciera criterios para determinar qué campañas atentan contra los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales.
- b) Echamos en falta una referencia específica a los actos institucionales, como inauguraciones, colocación de primera piedras, galas o presentación de proyectos. Creemos que la JEC debería explicitar ciertos criterios de actuación en este terreno en pro, precisamente, de la garantía de los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales.
- c) La Instrucción es anterior a la aparición de la LPCI, lo que plantea ciertas discordancias y es, por tanto, susceptible de generar algunos problemas en su aplicación. Téngase en cuenta, como explicaremos luego, que la Instrucción tiene un ámbito de aplicación más amplio que la Ley, y, al propio tiempo, que es menos restrictiva que ésta con la realización de campañas institucionales. Es necesario, por ello, llevar a cabo una actuación aclaratoria en este terreno por parte de la Junta.

¹² La JEC aclara que «las anteriores limitaciones» sobre alusiones a logros de los poderes públicos y coincidencia con las campañas de los partidos «se aplican también a las campañas de incentivación de la participación que puedan realizarse, en su caso, de acuerdo con la legislación electoral autonómica aplicable». No obstante, esta parece una precisión totalmente innecesaria, a la vista del ámbito de actuación de la JEC y de los propios términos en que está redactada la Instrucción.

III. La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional (LPCI)

1. Aplicabilidad

a) El régimen jurídico de las campañas institucionales de carácter ordinario ha cambiado parcialmente en los últimos años. Ello ha sucedido, como ya hemos adelantado en el apartado anterior, como consecuencia de la aprobación de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional (en adelante LPCI).

Esta Ley regula de forma genérica, sin adscripción temporal alguna, la realización de las campañas institucionales, por lo que se aplica a todas ellas, cualquiera que sea la fecha de su realización. No obstante, no todos los artículos de la LPCI tienen el mismo interés para el tema que estamos estudiando.

b) Los preceptos más relevantes son los siguientes:

- El artículo 1 establece que la Ley regula únicamente «las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.» Quedan fuera, por tanto, las Administraciones autonómicas y locales; no obstante, hay que tener en cuenta que una de sus más relevantes disposiciones, con directa incidencia en el terreno electoral, tiene carácter básico (artículo 4).¹³
- El artículo 2 ha hecho una interpretación estricta de la expresión «campañas institucionales de publicidad y de comunicación», de tal forma que la Ley no se aplica a las campañas que utilizan formas de comunicación distintas de las publicitarias sin ser objeto de contratación por la Administración, como es el caso de una conferencia de prensa o una inauguración.¹⁴
- El artículo 4.1, declarado básico, establece que no se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación «que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley», ni «que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias».
- El artículo 4.2, también de carácter básico, dispone que «los mensajes o la presentación de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación no podrán inducir a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social.»

¹³ Es así por aplicación de la disposición final segunda de la Ley: «El artículo 4 de esta Ley tiene el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española.»

¹⁴ Por *campaña institucional de publicidad* se entiende «toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1»; y por *campaña institucional de comunicación* «la que, utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1 para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios» (artículo 2).

- El artículo 10.1 establece la prevención de que «las campañas institucionales reguladas en esta Ley y realizadas durante un proceso electoral o de referéndum se sujetarán, además, a la normativa especial prevista en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.» Ello afecta, básicamente, a los artículos 8, 50.1, 50.3 y 66 de la LOREG.
 - El artículo 10.2 sienta el principio de que los poderes públicos estatales –entendiendo por tales la Administración General del Estado y las demás entidades integrantes del sector público estatal– no pueden realizar campañas institucionales en período electoral, aunque establece al mismo tiempo dos excepciones: las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50 de la LOREG; y las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.¹⁵
- c) Estos son los preceptos de la LPCI que mayor interés tienen en orden a la configuración de la configuración de las campañas institucionales que se desarrollan durante el período electoral, pero no, obviamente, los únicos aplicables. A este respecto cabe citar los siguientes artículos:
- Artículo 3.3: Las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se desarrollarán exclusivamente en el ejercicio de competencias propias.
 - Artículo 3.4: Las campañas institucionales se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto.
 - Artículo 5: Se procurará el más completo acceso a la información a las personas con cualquier tipo de discapacidad.
 - Artículo 6: Se otorgará preferencia a los soportes que, sin merma de la eficacia de la campaña, sean más respetuosos con el medio ambiente.
 - Artículo 8.1: Los contratos vinculados a las campañas reguladas por esta Ley se adjudicarán con arreglo a su normativa aplicable, respetando estrictamente los principios de publicidad y concurrencia, y atendiendo siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios.¹⁶
 - Artículo 9: En las campañas institucionales se empleará el castellano y, además, atendiendo al ámbito territorial de difusión, las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas respetándose la legislación de la respectiva comunidad autónoma sobre uso de lenguas oficiales.
- d) Hay, finalmente, un artículo que carece de aplicación directa en este terreno, pero que conviene destacar aquí, pues puede tener cierta utilidad para garantizar la neutralidad de la Administración y la igualdad de las fuerzas políticas durante el

¹⁵ Estas excepciones provienen de la doctrina de la JEC. *Vid.* su Acuerdo de 24 de febrero de 2005 y, actualmente, la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales.

¹⁶ El artículo 8.1 de la LPCI añade que «estos mismos criterios objetivos deberán ser observados por los contratistas en los supuestos de subcontratación».

período inmediatamente anterior al electoral. Se trata del artículo 7 de la LPCI, que establece una Comisión de publicidad y comunicación institucional encargada de velar, a instancia de parte, por el cumplimiento de las prohibiciones establecidas en la Ley.¹⁷

Este artículo no es aplicable, ciertamente, a las campañas institucionales que se realicen durante el período electoral, pues durante este período, en virtud del principio de especialidad, el control de las prohibiciones corresponde a las Juntas Electorales. No obstante, la Comisión, como apuntaba, puede constituir un instrumento muy útil de cara a evitar comportamientos inadecuados y oportunistas de los poderes públicos durante los días anteriores a una convocatoria electoral previsible; ello repercutirá necesariamente, y de forma muy positiva, en el propio período electoral, dada la artificialidad de las fronteras en el terreno de la información y la propaganda.

2. Incidencia

Conocido, a grandes rasgos, el contenido de la LPCI, parece oportuno poner de relieve la incidencia que la aprobación de esta Ley ha tenido en el régimen de las campañas institucionales que tienen lugar durante el periodo electoral. Son dos las consideraciones que cabe realizar al respecto:

- a) La LPCI no ha derogado, en ninguno de sus puntos, a la regulación anterior. Sólo ha afectado parcialmente a la Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999. Esta Instrucción tiene ciertas discordancias con la LPCI, pero sigue estando vigente, en la medida en que tiene un ámbito de aplicación más amplio que la Ley: afecta a todas las Administraciones Públicas y a todas las campañas institucionales, incluidos los actos institucionales, como inauguraciones y similares.

Se puede decir, por tanto, que las disposiciones de la LPCI se suman y complementan a las existentes con anterioridad. No hay derogación alguna de ninguna norma.

¹⁷ El artículo 7 de la LPCI tiene el siguiente tenor:

«1. Sin perjuicio de las vías de recurso previstas en el ordenamiento, cualquier persona física o jurídica afectada en sus derechos o intereses legítimos podrá solicitar la cesación inmediata o la rectificación de aquellas campañas que incurran en alguna de las prohibiciones contenidas en esta Ley.

Podrán además solicitarlo, sin necesidad de acreditar un derecho o interés legítimo, aquellas entidades jurídicas que tengan por objeto o finalidad velar por el respeto de los valores y principios consagrados por esta Ley.

2. Los interesados podrán solicitar la cesación o rectificación ante la Comisión de publicidad y comunicación institucional por razón de la infracción de los artículos 3.2 y 4. La cesación podrá ser solicitada desde el comienzo hasta el fin de la actividad publicitaria. La rectificación podrá solicitarse desde el inicio de la actividad publicitaria hasta siete días después de finalizada la misma.

3. La Comisión de publicidad y comunicación institucional resolverá en un plazo máximo de seis días. Su resolución, que será ejecutiva, pondrá fin a la vía administrativa. Si la resolución estimara la solicitud de cesación, el órgano anunciante procederá inmediatamente a dicha cesación. Si la resolución estimara una solicitud de rectificación, el órgano anunciante deberá proceder a la rectificación dentro de los siete días siguientes de dictada dicha resolución.

4. Como medida cautelar, a petición del interesado, la Comisión podrá ordenar la suspensión provisional de la campaña, siempre que se aprecien indicios de infracción manifiesta de los artículos 3.2 y 4. El plazo máximo para resolver la suspensión provisional será de tres días.

5. Durante el curso del procedimiento, la Comisión de publicidad y comunicación institucional podrá recabar de las entidades afectadas cuanto información estime necesaria para su resolución.»

b) Los cambios fundamentales que la LPCI ha supuesto en el régimen de las campañas institucionales realizadas durante el período electoral son, básicamente, los tres siguientes:

- La LPCI es más restrictiva que la anterior regulación, constituida por la Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999. La LPCI sienta el principio de que los poderes públicos no pueden realizar campañas institucionales en período electoral, salvo en dos supuestos: las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información electoral a suministrar a los ciudadanos, y las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos; mientras tanto, la Instrucción de la JEC solo proscribía, de forma genérica, las que atentaran contra los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales y, de modo específico, las que contengan alusiones a los logros del poder público o que se puedan confundir de alguna forma con las campañas de los partidos.
- La LPCI ha introducido la prohibición específica de las llamadas campañas institucionales de combate: no se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación «que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias». La Instrucción de la Junta, por su parte, no prohibía expresamente este tipo de campañas y, además, en sus acuerdos, la Junta se había mostrado bastante permisiva con ellas.¹⁸
- La LPCI ha reforzado la neutralidad de la Administración en el período inmediatamente anterior a la convocatoria de las elecciones; y ello por dos razones: de un lado, proscribía en todo tiempo, y no solo durante el período electoral, como hacía la Instrucción de la Junta, las campañas institucionales que tengan la finalidad de destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por el poder público (campañas de autopromoción o autobombo) o que induzcan a confusión con símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por los partidos políticos; y, de otro lado, ha establecido una Comisión de publicidad y comunicación institucional encargada de velar por el cumplimiento de las prohibiciones establecidas.

¹⁸ La JEC había sido permisiva con las campañas de combate o de respuesta pública entre Administraciones. *Vid.*, al respecto, los Acuerdos de 1 de marzo de 2004 y de 1 de junio de 2004, sobre cuya vigencia en la actualidad tenemos serias dudas, a la vista de la aparición del artículo 4.1.b) de la LPCI.

3. Valoración

a) Estos tres cambios merecen, en su conjunto, un juicio netamente favorable, pues suponen un importante paso adelante en la dirección de neutralizar las campañas institucionales durante el período electoral. Estoy de acuerdo incluso con la decisión más polémica o discutible, que es la de establecer el principio o regla general

de prohibición de hacer campañas institucionales durante el período electoral, es decir, que los poderes públicos puedan llevar a cabo actividades publicitarias y de comunicación durante los días anteriores al de la votación.

Creo que ello contribuirá, sin duda, de manera efectiva, a conseguir un mayor respeto de los principios de neutralidad de los poderes públicos, de igualdad de las candidaturas y de adecuada formación de la opinión pública electoral, básicos en unas elecciones que pretendan ser auténticamente democráticas. Hay que tener en cuenta que nos hallamos en un período muy sensible en la lucha política, que cualquier actividad que se realice en este período es susceptible de incidir de manera directa o indirecta en la conformación del voto de los ciudadanos, que existe un riesgo evidente de identificación entre el poder público que realiza la campaña institucional y el partido político que lo dirige y, asimismo, que es muy difícil trazar los límites de lo admisible en este terreno. Es por ello por lo que parece una buena medida establecer como regla base la suspensión de la actividad publicitaria y de comunicación de la Administración durante el período electoral.¹⁹

Tan solo encuentro un punto de crítica. Considero que el legislador se ha quedado corto con las excepciones (campañas de «información electoral» y campañas «imprescindibles» para el interés público). Me explico.

La prohibición afecta a todas las campañas institucionales, salvo las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos. Esto significa, haciendo una interpretación gramatical y finalista, que son muy pocas las campañas institucionales que se pueden realizar, pues el término *imprescindible* alude a que sea absolutamente necesario, para salvaguardar el interés público o el correcto funcionamiento del servicio público, hacer la campaña institucional en cuestión en ese momento, esto es, que la realización de la misma no se puede postergar sin afectar significativamente a estos valores.²⁰ Sería el caso, por ejemplo, de una campaña en relación con la vacunación de la gripe a principios de otoño o relativa la declaración de la renta en primavera.

Esta situación no me parece razonable, pues supone una excesiva paralización de la actividad comunicativa de los poderes públicos.²¹ Hay campañas institucionales sobre servicios públicos o sobre prestaciones públicas que puede que no sean imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos, pero que sí resulte conveniente realizar, sin tener, por otra parte, atisbo alguno, por razón de su objeto, de contaminación política. Es el caso, por ejemplo, de una campaña para dejar de fumar.

Para solucionar este problema creo que sería conveniente introducir una nueva excepción a la prohibición de hacer campañas institucionales en período electoral. Estaría constituida por aquellas que carecen manifiestamente, por su objeto y sus pretensiones, de cualquier connotación política o partidista.²²

19 En el mismo sentido vid. Orenes Ruiz, J.C.: «La publicidad institucional en el período electoral», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 735/2007, pp. 3-4.

20 Vid. Orenes Ruiz, J.C.: «La publicidad...», *op. cit.*, p. 4. La JEC también parece entenderlo así; vid., por ejemplo, los Acuerdos de 23 de febrero de 2006 y 6 de marzo de 2008.

21 Sobre la importancia que las campañas institucionales tienen en la sociedad actual vid. Sánchez Muñoz, Ó.: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 295-297.

22 Esta excepción está latente en la doctrina de la JEC y, en concreto, en su Instrucción de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales.

b) En lo que ya no estoy de acuerdo es en el alcance de la LPCI. Son tres las críticas a resaltar, que expongo muy brevemente:

- El limitado carácter básico de la Ley. Solo afecta al artículo 4, cuando, en mi opinión, lo adecuado hubiera sido que afectara también al artículo 10, que es el que establece la prohibición general de realizar campañas institucionales en período electoral, así como las excepciones.²³
- La falta de referencia alguna a actos institucionales, como inauguraciones, colocación de primera piedras, galas o presentación de proyectos. Estas actividades han quedado excluidas de la Ley en función de la definición de las campañas institucionales que se hace en el artículo 2 de la misma.²⁴
- El que la Ley solo afecte a la Administración del Estado y demás integrantes del sector público estatal, y no a todas las Administraciones Públicas.²⁵

IV. La legislación autonómica

1. Leyes autonómicas de publicidad institucional

Las Comunidades Autónomas tienen capacidad, al amparo de diversos títulos competenciales, para regular las campañas institucionales que realicen las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma, incluyendo en este concepto las de las entidades locales de su territorio.²⁶ En algunas, incluso, se trata de un mandato estatutario.

De acuerdo con ello, algunas Comunidades Autónomas han aprobado ya leyes en este terreno;²⁷ en concreto:

- Cataluña (Ley 18/2000, de 29 de diciembre).

²³ Este problema no existía en los antecedentes parlamentarios del proyecto de ley que dio origen a la LPCI. *Vid.*, por ejemplo, el artículo 4 de la proposición de ley de publicidad institucional, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-*Iniciativa per Catalunya* el 28 de mayo de 1997 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 103-1, de 9 de junio de 1992).

²⁴ Este fue el objeto de una proposición parlamentaria de modificación de la LOREG, presentada por el Parlamento de Navarra a la Mesa del Congreso de los Diputados en diciembre de 2004 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B, núm. 144-1, de 23 de diciembre de 2004).

²⁵ Creemos que el artículo 148.1.18 de la Constitución constituye suficiente base para su extensión.

²⁶ La Exposición de Motivos de la Ley asturiana (Ley del Principado de Asturias 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales) es muy expresiva a este respecto: «El artículo 10.1.34 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, y el artículo

15.3 también del Estatuto de Autonomía habilita al Principado de Asturias para desarrollar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, reservadas al Estado por el artículo 149.1.18 de la Constitución y para, en particular, establecer el régimen jurídico-administrativo de las competencias asumidas y la regulación de los contratos administrativos. No pueden dejar tampoco de invocarse dentro siempre del Estatuto de Autonomía el artículo 10.1.1, que, confiando a la Comunidad Autónoma la organización de sus instituciones de autogobierno, da sustento a la regulación del modo en que éstas se comuniquen como parte de su autodisciplina normativa, y el artículo 11.10 que, relacionando el régimen local entre las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución, legitima igualmente la inclusión de las corporaciones locales y sus diferentes personificaciones en el ámbito de aplicación de la presente Ley, desde el respeto, en todo caso, a la autonomía local que garantiza el artículo 140 de la Constitución.»

²⁷ La primera de las Comunidades Autónomas que intervino en este terreno fue Andalucía, por medio de la Ley 5/1995, de 6 de noviembre, reguladora de la publicidad institucional, ya derogada.

- Valencia (Ley 7/2003, de 20 de marzo).
- Aragón (Ley 16/2003, de 24 de marzo).
- Andalucía (Ley 6/2005, de 8 de abril).
- Asturias (Ley 6/2006, de 20 de junio).
- Canarias (Ley 7/2007, de 9 de febrero).²⁸
- Castilla y León (Ley 4/2009, de 29 de mayo).

Todas estas leyes contienen referencias específicas a las campañas institucionales que se realicen en período electoral. No obstante, no es esto lo único que nos interesa conocer de su contenido, pues hay otros aspectos, como el objeto de la ley, su ámbito de aplicación o algunas prohibiciones de carácter general, que tienen una directa incidencia en la materia que estamos estudiando y que, por tanto, también deben ser objeto de nuestra atención.

No pretendemos, sin embargo, llevar a cabo en este momento un análisis particular de cada una de estas leyes, sino que nos vamos a limitar a hacer referencia a los criterios normativos más generales que se deduzcan de su examen conjunto. Son opciones que están presentes en todas o casi todas las leyes en cuestión. Desde este punto de vista, cabe decir que las decisiones legislativas básicas más habituales son las siguientes:

- Incluir en el ámbito de aplicación de la ley a las Administraciones locales y los entes de ellas dependientes.²⁹
- No contemplar en el ámbito de aplicación a la Administración del Estado, ni contemplar medida alguna que limite su actividad.³⁰
- Limitar el objeto de la ley a la «publicidad institucional» o a la «actividad publicitaria institucional», en vez de centrarlo en la comunicación institucional.³¹

²⁸ Hay que tener en cuenta, además, que hay una Comunidad –Extremadura– que ha derogado la ley que un día aprobó al respecto. Se trata de la Ley 6/1996, de 26 de septiembre, de publicidad institucional, que fue derogada por la Disposición adicional núm. 19 de la Ley 7/2003, de 19 de diciembre, que aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2004.

²⁹ Todas las leyes autonómicas, salvo la de Canarias.

³⁰ La excepción es la Ley andaluza, que extiende determinadas limitaciones vigentes durante el período electoral «al resto de las Administraciones Públicas y entes públicos, organismos, entidades de Derecho público y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de aquéllas, que estén participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta y que no sean de carácter industrial o comercial, cuando desarrollen actividades publicitarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía» (Disposición adicional segunda).

³¹ Asturias es la única Comunidad que opta por centrar la regulación en la comunicación institucional o pública, de la que la publicidad es una parte, sin duda la más relevante. El artículo 1 de su Ley reguladora, llamada significativamente de *comunicación y publicidad institucionales*, señala

que la misma «es de aplicación a la comunicación institucional promovida o contratada como campaña o fuera de ella, para difundir sistemáticamente un mensaje común a una pluralidad de destinatarios, a través de un soporte publicitario pagado o cedido, o de cualquier otra forma, por órganos de alguno de los siguientes sujetos...» Las leyes más restrictivas son las de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón y Andalucía, que llegan a decir que su objeto es regular la publicidad institucional a través de los «contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria y patrocinio». Muy cerca está también la Ley valenciana, cuyo objeto es, según su artículo 1, «la regulación de la publicidad institucional», precisando en el artículo 2 que quedan fuera de la misma «las comunicaciones puntuales de carácter estrictamente informativo». En un estadio intermedio se hallan la Ley de Canarias, que sigue muy de cerca a la estatal; y la de Castilla y León, que define como publicidad institucional, a los efectos de lo previsto en esta Ley, aquella forma de comunicación pública realizada por uno o varios de los sujetos previstos en el artículo anterior a través de cualquier medio y utilizando soportes pagados o cedidos, con la finalidad de transmitir a los ciudadanos mensajes de interés público relacionados con sus objetivos y actividades.

- No establecer medidas específicas tendentes a limitar los actos institucionales consistentes en inauguraciones, puesta en servicio de obras, presentación de proyectos o similares.³²
- Regular de manera específica la realización de campañas institucionales durante el período electoral.³³
- Prohibir, en los mismos términos que la Ley estatal, la realización de campañas institucionales en período electoral. Esto significa que se establece el principio general de realizar campañas institucionales en este período, con dos excepciones: las de carácter estrictamente electoral y las que resulten imprescindibles para la salvaguarda del interés general o para el correcto desarrollo de los servicios públicos.³⁴

2. Leyes electorales autonómicas

Solo hay una ley electoral autonómica que haga referencia a las campañas institucionales de carácter general u ordinario que tienen lugar en período electoral. Se trata de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra y la materia afectada es la de las inauguraciones y colocación de primeras piedras.

La Ley electoral navarra se ocupa de esta cuestión en su artículo 21.3, añadido por la Ley Foral 4/2004, de junio, de reforma de la anterior. Su texto dice así: «Las Administraciones públicas de Navarra no podrán realizar inauguraciones, ni colocación de primeras piedras durante los treinta días naturales anteriores al día en que se celebren las elecciones.»

Nos encontramos ante una disposición muy relevante, pues hace referencia a un elemento que nunca suele ser objeto de regulación, ni siquiera por las leyes de publicidad institucional que dictan las Comunidades Autónomas, pero que suele dar muchos

32 Andalucía es, una vez más, la excepción. La disposición adicional primera de la Ley reguladora de la actividad publicitaria institucional dice así: «Durante el período establecido en el artículo 6.1 de la presente Ley, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6.2 de la misma, quedan prohibidos todos aquellos actos que supongan la manifestación pública de presentaciones, inauguraciones u otros eventos de similar naturaleza, de obras, edificaciones, servicios públicos, y en general de proyectos, realizaciones o resultados de las Administraciones, organismos, entidades y sociedades a los que se refiere el artículo 2 de la presente Ley.» Es importante advertir que esta disposición se extiende, en virtud de la Disposición adicional segunda, al resto de las Administraciones Públicas y entes públicos dependientes de ellas cuando desarrollen actividades publicitarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

33 Todas las leyes autonómicas, salvo la de Valencia, que se remite en bloque a lo que establezca la legislación electoral (Disposición adicional primera).

34 Así lo hacen todas las Comunidades Autónomas, salvo Andalucía (además de Valencia que, como hemos dicho, no regula de manera espe-

cífica la realización de campañas institucionales durante el período electoral). La Ley andaluza es una excepción a lo que decimos por tres razones: 1) añade una nueva excepción: la de «la comunicación pública que las administraciones lleven a cabo con carácter estrictamente informativo, en forma de convocatoria o aviso o relativa al funcionamiento de servicios» (artículo 6.2.b); 2) utiliza un término menos restrictivo que las otras leyes para referirse a las campañas institucionales relativas a la salvaguarda del interés general o el desarrollo correcto de los servicios públicos: que sean «necesarias» en vez de «imprescindibles» (artículo 6.2.c); y 3) extiende esta regulación a todas «las Administraciones Públicas y entes públicos, organismos, entidades de Derecho público y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de aquéllas, que estén participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta y que no sean de carácter industrial o comercial, cuando desarrollen actividades publicitarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía», aunque esto parece un evidente exceso competencial (Disposición adicional segunda).

problemas durante las elecciones. En el ámbito estatal, como hemos tenido ocasión de comprobar, la LPCI no lo incluye en su ámbito de aplicación.³⁵

V. Recapitulación de *lege ferenda*

Concluido el estudio panorámico de las disposiciones que regulan la realización de las campañas institucionales de carácter ordinario en España, parece oportuno dar un paso más y realizar una breve recapitulación. Ello se va a concretar, fundamentalmente, en una serie de consideraciones de *lege ferenda*,³⁶ sin perjuicio de reconocer, como punto de partida, la positiva evolución experimentada por la regulación en esta materia: hemos pasado de no tener nada más que la doctrina dispersa y, a veces contradictoria, de la JEC, recaída en las resoluciones puntuales de casos concretos, a una Instrucción de este relevante órgano que cabe calificar de sensata y clarificadora, y de ahí a una ley estatal y varias autonómicas, que, sin perjuicio de ciertas deficiencias, han supuesto, en su conjunto, un paso adelante en la neutralización y profesionalización de estas actividades.

Veamos ahora esas consideraciones de *lege ferenda* que anunciaba, aunque lo vamos a hacer de forma muy resumida:

- Es preciso realizar una regulación más completa, coherente y homogénea de las campañas institucionales, incluyendo todas sus formas de realización y, en especial, la realización de actos institucionales, como inauguraciones, colocación de primeras piedras, puesta en servicio de obras, etc.
- El régimen jurídico estatal de las campañas institucionales debería concretarse en una sola norma, la LOREG, sin perjuicio de su complemento por la doctrina de la JEC en los casos concretos que se susciten.
- Sería conveniente dotar de carácter de norma básica a la regulación contenida actualmente en el artículo 10 de la LPCI.
- Habría que reformular el artículo 10 de la LPCI, de tal modo que las limitaciones allí establecidas a las campañas institucionales no fueran tan amplias. Se trata de lograr el adecuado equilibrio entre, por un lado, el legítimo interés por evitar el uso partidista de las campañas institucionales y, por otro, el de mantener el correcto funcionamiento de los servicios públicos.
- La Junta Electoral Central debería seguir esforzándose en la tarea de establecer reglas o criterios más claros y precisos sobre las campañas institucionales, de tal modo que éstos le permitan enfrentarse cómodamente a la tarea de decidir en cada supuesto concreto que se plantee si la campaña institucional en cuestión viola o no la neutralidad de los poderes públicos. Y esforzarse, igualmente, por mantener una doctrina coherente en la resolución de los múltiples conflictos que se le plantean.³⁷

³⁵ El Parlamento de Navarra, por otra parte, propuso en el Congreso de los Diputados la modificación de la LOREG para introducir una norma parecida a ésta. Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B, núm. 144-1, de 23 de diciembre de 2004.

³⁶ Vid. también la obra colectiva en la que he tenido participación: vv.AA., *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2009.

³⁷ Para un análisis crítico de la doctrina de la Junta Electoral Central en esta materia, con referencia a contradicciones concretas, vid. Sánchez Muñoz, Ó.: *La igualdad de...*, op. cit., en especial pp. 299-302.

Bibliografía

- ARNALDO ALCUBILA, E.: «La interpretación de la normativa electoral por la Junta Electoral Central (1977-1997)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997.
- CARRILLO, M.: «Información y período electoral», en Muñoz Machado, S., y Rospir, A. (ed.): *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: «La Administración Electoral», en vv.AA., *Derecho Contencioso electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI-2001.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «El régimen jurídico de las campañas institucionales», *Corts*, núm. 8, extraordinario, 1999.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L.A.: *Las campañas institucionales. Normas, doctrina de la JEC y jurisprudencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010.
- ORENES RUIZ, J.C.: «La publicidad institucional en el período electoral», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 735/2007.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- SOLER SÁNCHEZ, M.: «Las problemáticas campañas institucionales en el período electoral», *Corts*, núm. 8, extraordinario, 1999.
- vv.AA.: *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2009.

Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

Letrada de las Cortes Generales

Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Entre las posibles reformas de la Ley electoral se encuentra la pretensión de dar solución a las imposibilidades que acaezcan a los parlamentarios a lo largo de su mandato y les impidan el ejercicio de las funciones parlamentarias, en particular el derecho al voto, así como a la conciliación con la vida familiar, especialmente en los casos de embarazo o parto. Este trabajo estudia el derecho comparado e histórico en materia de voto no presencial y de sustitución temporal de los parlamentarios, opciones que, junto con la delegación de voto –prohibida por la Constitución para diputados y senadores– son las que se barajan a la hora de abordar una posible reforma, y examina distintas cuestiones que plantearía su aplicación en las Cortes Generales.

Resum

Entre les possibles reformes de la Llei electoral es troba la pretensió de donar solució a les impossibilitats que patescen els parlamentaris al llarg del seu mandat i els impedesquen l'exercici de les funcions parlamentàries, en particular el dret al vot, com també a la conciliació amb la vida familiar, especialment en els casos d'embaràs o part. Aquest treball estudia el dret comparat i històric en matèria de vot no presencial i de substitució temporal dels parlamentaris, opcions que, juntament amb la delegació de vot –prohibida per la Constitució per a diputats i senadors– són les que es consideren a l'hora d'abordar una possible reforma, i examina distintes qüestions que en plantejaria l'aplicació en les Corts Generals.

Abstract

Amongst the possible reforms of electoral law is the attempt to resolve the problems that befall members of parliament during their mandate and make it impossible for them to fulfil their parliamentary duties, in particular voting, as well as maintain a balanced family life, especially in cases of pregnancy and giving birth. This piece analyses the comparative and historical law of voting in absentia and temporary replacement of members, options which, together with a proxy vote (banned for members and senators under the Constitution) are at the forefront when it comes to a possible reform. The piece then examines the consequences that their usage would have for the Spanish Parliament.

Sumario

- I. Introducción
- II. Derecho comparado
 1. El voto personal como principio en el derecho comparado
 2. El sistema francés de voto por delegación como excepción al voto personal
 3. Supuestos de sustitución temporal de parlamentarios
- III. Supuestos de voto no personal en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos
 1. Delegación de voto
 2. Voto no presencial
- IV. Derecho español histórico
 1. Textos constitucionales
 2. Reglamentos de las Cortes, del Congreso de los Diputados y del Senado
- V. Normativa vigente
 1. Regulación constitucional: la indelegabilidad del voto
 2. Regulación reglamentaria
 3. La regulación de los suplentes en la Ley electoral
- VI. Reformas posibles
 1. Exclusión del voto por delegación
 2. Emisión no presencial del voto personal
 3. Sustitución temporal de los parlamentarios
- VII. A modo de conclusión

I. Introducción

Entre las cuestiones que se plantean a la hora de abordar una eventual reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General se encuentra la pretensión de dar solución a las imposibilidades que acaezcan a los parlamentarios durante su mandato y que les impidan el ejercicio de sus funciones, o más específicamente el ejercicio del derecho de voto en los órganos de la Cámara. Esto se ha suscitado en particular en el marco de la igualdad entre los parlamentarios, en concreto referida al permiso de maternidad (y paternidad). En este sentido, la disposición final séptima de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres establece que, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno ha de promover el acuerdo necesario para iniciar un proceso de modificación de la legislación vigente con el fin de posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostenten un cargo electo.¹

El Derecho histórico, comparado y vigente en materia de emisión no presencial del voto parlamentario y posibilidad de sustitución temporal de parlamentarios muestra que se trata de dos cuestiones que guardan relación entre sí, en la medida en que ambas hacen referencia al ejercicio no personal por parte del diputado, en alguna ocasión o temporalmente, de la manifestación más relevante de su función de parlamentario. De hecho, las opciones que se barajan para introducir en nuestro ordenamiento la posibilidad de conciliación de la vida personal y familiar con el mandato parlamentario gira en torno a tres mecanismos posibles: sustitución temporal del cargo electo, delegación de voto o utilización de medios electrónicos para emitir un voto no presencial.²

El informe emitido por la Subcomisión creada en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados –aprobado por la Comisión el 30 de junio de 2010 (BOCG serie D, núm. 438, de 4 de agosto de 2010)– sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general, incluye entre sus recomendaciones el voto por medios telemáticos, descartando la fórmula de la sustitución. No obstante, el debate

1 En I. Delgado y M. Jerez, «Mujer y política en España: un análisis comparado de la presencia femenina en las asambleas legislativas (1977-2008)», *Revista española de Ciencia política*, 2008, pp. 44 y ss., se recoge la evolución que ha experimentado el número de diputadas y senadoras hasta el momento actual.

2 Así lo manifestó la Secretaria General de Políticas de Igualdad en su comparecencia ante la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados para presentar el informe encargado por el Gobierno sobre permisos de maternidad y paternidad de personas que ostentan un cargo electo (Diario de Sesiones núm. 316, de 18 de junio de 2009). Se trataba del Dictamen emitido el 15 de noviembre de 2008 por el Observatorio de Derecho Europeo, Autonómico y Local de la Universidad de Granada, dirigido por F. Bala-

guer Callejón, en relación con «Las reformas necesarias para posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostentan un cargo electo», remitido por el Gobierno a la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados el 16 de junio de 2009. Este envío tiene su origen en la proposición no de ley aprobada por esta Comisión el 15 de octubre de 2009, que instaba al Gobierno, en cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (cuya disposición final séptima se reproduce en el texto) y reiterando el mandato del Congreso de 14 de diciembre de 2004, a remitir al Parlamento antes de que finalizara el periodo de sesiones un informe sobre las posibles reformas en la normativa vigente en orden a posibilitar el disfrute de los permisos de maternidad y paternidad a las personas que ostentan un cargo electo.

continúa abierto en distintos ámbitos, lo que justifica que continuemos profundizando en las posibilidades que se ofrecen.³

II. Derecho comparado

1. El voto personal como principio en el derecho comparado

En la clásica obra *Les Parlements dans le monde*, publicada originariamente por M. Ameller bajo los auspicios de la Unión Interparlamentaria,⁴ se señala cómo la mayor parte de las formas de votación utilizadas por los parlamentos imponen la presencia de los parlamentarios y prohíben, en consecuencia, el voto por delegación, recogiendo no obstante una excepción y una matización a este principio general.

La excepción la constituye el modelo francés de voto por delegación o *procuration*, seguido por Camerún, Costa de Marfil y Senegal. Se indican como críticas a este sistema el absentismo que puede provocar y su ignorancia de los problemas que puede conllevar, mientras que presentaría como ventajas el que permite evitar las votaciones por sorpresa, en particular cuando la mayoría es ajustada.

La matización recogida en este punto por cuanto afecta al voto personal es el sistema de *pairing*, basado en la cortesía parlamentaria, practicado tradicionalmente en el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, y también en otros países, como Suecia o Bélgica. Esta práctica consiste en emparejar a los ausentes de distintas formaciones políticas (es propia, por tanto, de sistemas bipartidistas), para paliar la rigidez del sistema de voto personal: un parlamentario que no estará presente en una votación solicita de uno de opinión contraria que no participe en las votaciones que tengan lugar durante su ausencia para mantener el equilibrio entre mayoría y minoría.

En el Reino Unido el *pairing* es una práctica en uso durante mucho tiempo en ambas Cámaras. May afirma que no cabe el reconocimiento parlamentario de este uso, aunque nunca ha sido expresamente condenado, rechazándose una moción en este sentido en 1743.⁵ Se desarrolla, por tanto, de forma particular entre parlamentarios individuales, o concertado por los *whips* de los partidos.⁶ El *pairing*, no obstante, no resuelve los problemas que plantea la maternidad o las ausencias por enfermedad en el Parlamento británico. Así lo reconoce un informe oficial, que concluye en que hasta

3 «La Subcomisión valora positivamente la necesidad de adoptar medios para facilitar el voto en los casos de maternidad o de enfermedad grave que impida el desempeño de la función parlamentaria; entiende que razones constitucionales desaconsejan la fórmula de la sustitución y considera que deben ser los reglamentos de las cámaras los que regulen la posibilidad de facilitar el voto por medios telemáticos en tales supuestos.» (II. Conclusiones, parte primera 2: Recomendaciones que hace la Subcomisión).

4 La obra original *Parlements* editada por la Unión interparlamentaria es de 1966. Se cita por su reedición *Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives*, preparada por V. Herman y F. Mendel, Presses Universitaires de France, Vendôme, 1977, pp. 370 y ss.

5 E. May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19 ed., Butterworths, Londres, 1976, p. 402.

6 E. May cita estos arreglos entre las funciones de los *whips*, *op. cit.*, p. 245.

ahora los tres principales partidos parlamentarios no se han preocupado seriamente por la paternidad, la maternidad ni el permiso para el cuidado de hijos.⁷ La recomendación con respecto al *pairing* es que debería existir una mayor transparencia en su organización, que contribuiría a que las solicitudes de licencia por enfermedad o cuidado de personas dependieran en menor medida del estado de las relaciones entre los partidos y las circunstancias del momento.

En cuanto al caso de Bélgica, presenta interés por cuanto el *pairage* encuentra reflejo en los textos reglamentarios: el artículo 57 del Reglamento de la Cámara de Representantes, bajo la rúbrica «De las explicaciones de voto y los motivos de abstención», establece que antes de proceder a la votación nominativa aislada o agrupada, el presidente solicita que se anuncien los motivos por los cuales un miembro se pone de acuerdo con un miembro ausente para abstenerse en la votación, motivos que no dan lugar a debate.

De una visión general actualizada de los Parlamentos europeos, sobre la posibilidad de delegación de voto y sus requisitos, la admisión de alguna otra forma de voto no personal, incluido el electrónico y la posibilidad de sustitución temporal de miembros de la Cámara, el panorama puede resumirse como sigue:

El carácter personal del voto es proclamado en la mayor parte de los reglamentos parlamentarios de los países de nuestro entorno.

El Reglamento de la Asamblea de Portugal (art. 93) declara expresamente que no se admite el voto por delegación o por correspondencia. También el Reglamento de la Asamblea de Albania (art. 57) declara que no cabe delegar el derecho de voto

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Rumanía (art. 127.2) proclama asimismo el carácter personal del dispositivo que permite a los diputados el acceso a la votación electrónica y la consiguiente prohibición de su uso por otro diputado. La infracción de esta prohibición lleva aparejada la sanción de prohibición de asistencia a las sesiones de la Cámara por un máximo de 15 días. En el Parlamento de Bulgaria, la prohibición de transferencia de la tarjeta de votación se completa con la sanción de suspensión de hasta tres sesiones de duración para el parlamentario que vote reiteradamente con la tarjeta de otro. En el Reglamento del Consejo Nacional de la República Eslovaca (art. 39), la sanción por votar por otra persona es de amonestación y multa. En Serbia y Georgia se prevé la repetición de las votaciones emitidas con mal uso del sistema electrónico de votación.

En la Gran Asamblea Nacional de Turquía, la confirmación de la presencia de los parlamentarios para el voto electrónico se realiza antes de cada votación mediante identificación de las huellas dactilares.

Una mención especial merece el caso de Italia. Ni la Constitución italiana ni los Reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado recogen el principio del voto perso-

⁷ *Speakers's Conference on Parliamentary Representation Final Report*, publicación ordenada por la Cámara de los Comunes el 6 de enero de 2010. Resulta de interés el análisis contenido en su apartado 7, titulado *Parliament: changing the culture of an institution*, entre cuyos epígrafes se encuentran *Support for families, Maternity leave, Statutory maternity cover and MPs, Childcare, Pairing, Sitting hours, Civil Partnerships...* El informe reconoce que las mujeres, especialmente en edad de procrear, han estado ausentes de la Cámara hasta hace poco tiempo; hasta ahora se han adoptado ajustes informales y flexibles, pero los cambios en el perfil de edad y sexo de los parlamentarios probablemente incrementarán la presión hacia la adopción de medidas formales, que a su vez pueden fomentar la presencia futura en el Parlamento de una gama más amplia de individuos con responsabilidades a su cargo. En este apartado, la recomendación final es que los grupos parlamentarios elaboren y publiquen antes del fin de 2010 una declaración formal sobre su política de apoyo a la maternidad, paternidad y permiso para el cuidado de personas.

nal. La práctica muestra supuestos de voto ejercido por el grupo parlamentario en nombre de sus miembros ausentes, pero los reglamentos no autorizan la delegación de voto. La Corte Costituzionale, en la sentencia 379/1996, se refiere a un supuesto en que en una sesión varios diputados votaron dos veces ocupando la identidad de diputados ausentes. La Corte proclamó el principio de autonomía parlamentaria, que sustrae al derecho común lo relativo a los comportamientos de los miembros de la Cámara, de forma que la garantía de que el voto sea ejercitado personalmente debe ser prestada por los Reglamentos parlamentarios.

Con la excepción de Francia y Luxemburgo, que se examinan más adelante, no se admite el voto por delegación.

Una delegación limitada a los miembros del Consejo de Ministros permite el artículo 96 de la Constitución de Turquía: pueden delegar su voto en un ministro para las sesiones a las que no podrán asistir. Cada ministro sólo puede votar dos veces, incluyendo su propio voto, lo que significa que solamente puede asumir una delegación.

Constituye asimismo una excepción el Bundesrat alemán, por cuanto no se trata de una Cámara propiamente parlamentaria. Como es sabido, está integrada por representantes de los gobiernos de los Länder en función de su población, en número de 3 a 6. Los votos de cada Land se formulan en bloque, bastando con que uno de sus representantes esté presente, pues el Presidente acepta el voto de un miembro individual como voto de todo el Land, siempre que otro miembro del mismo no vote en sentido distinto: si el voto no es unánime en el seno de cada Land, no es válido.

El Reglamento del Consejo Nacional de Suiza, de 3 de octubre de 2003, tras señalar que ningún diputado está obligado a votar, declara expresamente que queda excluido el voto por delegación. El artículo 57.4 establece que si un diputado se ve imposibilitado de votar por un mandato conferido por una delegación permanente en el sentido del artículo 60 de la Ley sobre la Asamblea Nacional (delegaciones en Asambleas parlamentarias internacionales o en relaciones bilaterales entre Estados), tal motivo se indicará en la lista nominal donde consta la no participación o el sentido del voto de los diputados.

No se contemplan otras formas de voto parlamentario no personal, con la excepción prevista en el artículo 70 A del Reglamento de la Cámara de Diputados de Grecia (voto por escrito que pueden emitir en Grecia los diputados en misión oficial en el extranjero) y la votación por escrito que puede desarrollarse en las comisiones del Bundestag alemán.

El Reglamento griego parte de la proclamación del carácter personal del voto, con la excepción señalada, aplicable en caso de misión oficial en el exterior, ya sea gubernativa o parlamentaria, a votaciones por llamamiento nominal o que requieren mayorías especiales para adoptar acuerdos, sean o no secretas, mediante carta o fax al Pre-

sidente de la Cámara que incluya el título de la iniciativa objeto de voto y en su caso los artículos, enmiendas o anexos sobre los que se vota, así como la firma del parlamentario.

El supuesto alemán, recogido bajo la rúbrica «Votación fuera de sesión» para casos de particular urgencia en las semanas en que no se celebre sesión plenaria, es escasamente utilizado.

La regla general es la no previsión de supuestos de sustitución temporal de parlamentarios. No obstante, comienzan a abrirse paso en algunos países.

Así, constituye una excepción a la regla el Reglamento del Parlamento de Finlandia (art. 28), que establece la suspensión en el mandato de un representante durante su mandato como miembro del Parlamento Europeo. Durante este tiempo, sustituye al representante un suplente, que será el primer candidato no electo de la lista del partido o coalición a la que representa el parlamentario (art. 92 Ley electoral).

Asimismo, los Reglamentos de las Cámaras de Dinamarca, Suecia, Noruega, Holanda (Cámara Baja) y Portugal contemplan supuestos de licencia temporal, con la consiguiente sustitución, que se examinan *infra* en el apartado 3).

Finalmente, la reforma de 2008 de la Constitución de Francia (artículo 25) ha introducido un supuesto de sustitución temporal limitado a los ministros, que ya existía en Bélgica y algunos países nórdicos.

2. El sistema francés de voto por delegación como excepción al voto personal

Debe destacarse en primer lugar que, en los dos países en que existe el voto por delegación, éste se encuentra reconocido en el propio texto constitucional.

Frente al caso de Francia, en que la delegación del voto es contemplada en la Constitución como una excepción al voto personal, un ejemplo de delegación sin limitación de causas puede verse en la Constitución de Luxemburgo: el artículo 65 establece: «...Se admite el voto por delegación. No obstante, nadie puede recibir más de una delegación.» De conformidad con el artículo 44, apdos. 11, 12 y 13 del Reglamento parlamentario, cada diputado tiene derecho a otorgar a uno o a varios de sus colegas delegación de voto en su nombre en caso de ausencia. Los votos por delegación se emitirán después de los votos de los parlamentarios presentes y por los diputados autorizados para ello. Ningún diputado puede representar a más de uno de sus compañeros.

El artículo 114 de la Constitución de Luxemburgo excluye el voto por delegación para los procedimientos de reforma constitucional y para las leyes de aprobación de tratados que transfieran el ejercicio de atribuciones soberanas a instituciones internacionales. Por su parte, el artículo 120 del Reglamento no permite el voto por delegación en la votación secreta para elaborar una lista de tres candidatos a consejero de Estado.

En cuanto a Francia, suele relacionarse en la doctrina la posibilidad de delegación de voto en el Parlamento con el absentismo, un mal del que se encuentra ya el rastro en dos Decretos de 1790, en los que se establece la exigencia de elaborar una lista de ausencias y la consiguiente privación de la indemnización durante la ausencia del parlamentario.

Más adelante, cuando se introduce el voto por *bulletins* nominativos con el sí o el no, se recoge como constante a lo largo de la III República el ejercicio de voto por persona distinta del ausente. Una proposición sobre obligación del voto personal fue rechazada en 1895. Esmein⁸ señala que la manipulación y los abusos que durante la III República sufrió el voto por delegación llegaron en definitiva a ocasionar alteraciones de tal naturaleza sobre la expresión de la voluntad general que se plantearon serias dudas de compatibilidad y coherencia entre el voto personal y el régimen representativo.

En la IV República, aunque el Reglamento de la Asamblea Nacional (RAN) establecía en su artículo 81 que «cada diputado deposita en la urna un boletín de voto con su nombre», unas Instrucciones Generales del *Bureau* permitían que los grupos parlamentarios trabajasen bajo disciplina de grupo, de forma que éste votase por todos sus miembros, aunque en la papeleta de expresión de voto colectivo figurase el nombre de cada uno de ellos. Ya no se habla de abuso en el voto de los ausentes, sino de «práctica tradicional» del voto por delegación.⁹ En 1955, una reforma del RAN restablece el voto público en tribuna, suprimido tres años antes, para las votaciones más importantes, lo que impedía a los grupos controlar estrictamente las votaciones de sus miembros. Algunos autores consideran esta modificación causa de la disolución de la Cámara que tendría lugar seis meses más tarde como consecuencia de una moción de censura.¹⁰

La delegación de voto en la V República. Textos normativos

El artículo 27 de la Constitución francesa de 1958 establece: «El derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal. Por ley orgánica se podrá autorizar excepcionalmente la delegación de voto. En tal caso nadie podrá recibir delegación de más de un mandato.»

La Ordonnance núm. 58-1066, de 7 de noviembre de 1958, sobre Ley orgánica de autorización excepcional a los parlamentarios a delegar su derecho de voto, establece los supuestos en los que se permite la delegación (el 6.º supuesto fue añadido por una modificación de 3 de enero de 1962):

- «1.º Enfermedad, accidente o acontecimiento familiar grave que impide desplazarse al parlamentario.
- 2.º Misión temporal confiada por el Gobierno.
- 3.º Servicio militar cumplido en tiempo de paz o en tiempo de guerra.

8 A. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, tomo II, París, 1928, pp. 445 y ss.

9 G. Burdeau, *Manuel de Droit Constitutionnel*, LGDJ, 1952, p. 300.

10 F. Rouvillon, «Heurs et malheurs d'un principe: le vote personnel des députés», *Revue du droit public*, 3, 1998, p. 799.

- 4.º Participación en los trabajos de asambleas internacionales en virtud de designación hecha por la Asamblea Nacional o el Senado.
- 5.º En caso de sesión extraordinaria, ausencia de la metrópoli.
- 6.º Supuestos de fuerza mayor apreciados por decisión de las Mesas de las Asambleas» (art. 1).

En cuanto a los requisitos de la delegación, ésta debe ser escrita, firmada y dirigida por el delegante al delegado. Para ser válida, debe ser notificada al presidente de la asamblea a la que pertenece el parlamentario antes de la apertura de la votación o de la primera de las votaciones en los que no puede participar el interesado. La notificación debe indicar el nombre del parlamentario llamado a votar en lugar del delegante, así como el motivo que impide su asistencia y la duración del impedimento. En su defecto, la delegación se considera hecha por una duración de ocho días. Salvo renovación de este plazo, caduca a la expiración del mismo.

Toda delegación puede ser retirada, en la misma forma, en el transcurso de su periodo de aplicación. En caso de urgencia, la delegación y su notificación pueden ser realizadas por telegrama, a reserva de confirmación inmediata en las formas previstas.

El Consejo Constitucional, en decisión 61-16, de 22 de diciembre de 1961, declaró no conforme a la Constitución un supuesto más de delegación añadido por la Ley orgánica de 1962: ausencias por motivo de las obligaciones derivadas del ejercicio del mandato parlamentario o de un mandato en los consejos electos de las colectividades territoriales de la República, esto es, derivadas de la compatibilidad de mandatos. Las razones para su inconstitucionalidad fueron la excesiva generalidad de la disposición, la falta de control por parte de los órganos parlamentarios y el no cumplimiento del carácter excepcional que la Constitución francesa exige para la autorización del voto no personal.

El Reglamento de la Asamblea Nacional establece en su artículo 62 la posibilidad, con el asentimiento previo del delegante, de que la delegación sea transferida a otro diputado designado de la misma manera. El artículo 66.9 III remite a regulación mediante Instrucción de la Mesa las modalidades de votación electrónica y el ejercicio de las delegaciones de voto.

En cumplimiento de esta habilitación, la Instrucción General de la Mesa de la Asamblea Nacional dispone en su artículo 13 que las delegaciones pueden ser notificadas en soportes informáticos compatibles con el sistema de voto electrónico, así como que, sin perjuicio de la apreciación por el presidente de la sesión, las delegaciones dejan de ser registradas a partir del anuncio de la votación. Se excluye la delegación para las votaciones secretas.

Por su parte, los artículos 63 y 64 del Reglamento del Senado francés (RS) reproducen los supuestos previstos en la Ordonnance, encomendando a la Mesa la apreciación del motivo de impedimento. La delegación no puede ser transferida por el delegado a otro

senador. En caso de delegación por telegrama, la delegación deja de surtir efectos al término de un plazo de cinco días a contar de la recepción del telegrama si, en este plazo, no se recibe por el Presidente del Senado una carta de confirmación firmada por el delegante. La regulación se aplica tanto a delegaciones para votación en pleno o en comisión.

El artículo 64.1 del Reglamento del Senado, en su redacción originaria, establecía la delegación de voto para las votaciones públicas y las votaciones en Comisión, con exclusión de las votaciones secretas (exclusión que, para la Asamblea Nacional, al establecerse en la Instrucción de la Mesa, eludió el control previo de constitucionalidad). El Consejo Constitucional, ejercitando de oficio este control, declaró en la Decisión 73-49, de 17 de mayo de 1973, la no conformidad con el artículo 27 de la Constitución de tal prohibición, entendiendo que no cabía limitar o restringir la delegación de voto a las votaciones públicas, puesto que la declaración constitucional se refiere a la delegación en general sin límite alguno, y que la prohibición era contraria al espíritu de la Ordenanza de 1958 y su modificación de 1962 que establece los supuestos de posibilidad de delegación.

Diversas cuestiones ha planteado la aplicación de estos preceptos a lo largo del tiempo.¹¹ En los Diarios de Sesiones queda constancia de varias incidencias en las que los presidentes invocan los usos para no aceptar la aplicación estricta del voto personal. En 1981 se registró una votación electrónica con 326 votos a favor contra 157, con el supuesto uso de cinco únicas llaves de votación. Previamente, la Decisión 69-37, de 20 de noviembre de 1969, del Consejo Constitucional, en relación con la ley que concedía a los presidentes de los grupos parlamentarios la posibilidad de votar en nombre de todos sus miembros, declaró la constitucionalidad *sous réserve*, siempre que no quebrantase de algún modo el contenido del artículo 27 de la Constitución.

En la Decisión 86-225, de 23 de enero de 1987, el Consejo Constitucional no consideró necesario declarar la nulidad de una ley aprobada porque determinados parlamentarios votaron más de dos veces y por distintos miembros ausentes, declarando que sólo serían inconstitucionales tales leyes si los votos de los diputados ausentes fuesen contrarios a la opinión de éstos (los diputados pueden rectificar en las 24 horas siguientes el voto expresado por delegación, si no se corresponde con el que querían emitir) o si los votos conflictivos fuesen los que decidiesen la mayoría requerida.

Fuentes de la Asamblea Nacional señalan que las normas han sido eludidas durante mucho tiempo merced a la técnica del voto electrónico con llave personal, que de hecho se dejaba en el escaño. Tampoco parecen cumplirse los presupuestos de la delegación.¹² Sólo a partir de 1993 se aplica estrictamente la limitación a una delegación por parlamentario. Paralelamente, el Reglamento permitió a la Conferencia de Presidentes acordar la celebración de votación pública y fijar el momento de celebración para favorecer la presencia del mayor número posible de diputados. Desde entonces, para las

11 Puede verse al respecto R. Martínez, «Sobre algunas peculiaridades del status jurídico del parlamentario francés: delegación de voto y sustitución parlamentaria», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 22, 1991, pp.131 y ss., y R.M.³ Fernández Riveira, *El voto parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 148 y ss., así como F. Thuriot, «Vote personnel: efficacité collective contre légitimité individuelle», *Revue politique et parlementaire*, núm. 1008, 2000.

12 F. Thuriot, *op. cit.*, p. 42.

votaciones más importantes, es decir las de conjunto de textos relevantes, la votación suele tener lugar el martes por la tarde tras las preguntas al gobierno. Este tipo de votación se conoce con el nombre de «voto solemne». En el año 2006, se registraron 14 votaciones solemnes de un total de 144 votaciones ordinarias.

Siendo el procedimiento normal de votación a mano alzada, y en caso de duda, levantándose o sentándose, la votación pública ordinaria se desarrolla por procedimiento electrónico desde el escaño, que contabiliza a la vez el voto del delegante ausente en el mismo sentido que el delegado, que sólo puede ser titular de una delegación.

La votación pública en la tribuna o en las salas vecinas del salón de sesiones (introducidas a partir de la reforma reglamentaria de la Asamblea de 2003, para agilizar las votaciones estableciendo varios puestos de votación, en los que puede votarse durante una hora, o media en caso de moción de censura) para supuestos de mayoría cualificada exigida por la Constitución o en los que está comprometida la responsabilidad del gobierno, se desarrolla mediante la introducción en una urna electrónica de boletines de color blanco, azul o rojo dotados de un código de barras que permite identificar al diputado y el sentido de su voto. El delegado introduce también el boletín de su delegante.

3. Supuestos de sustitución temporal de parlamentarios

No son numerosos los Parlamentos en los que se admite la sustitución temporal de parlamentarios. En estos casos, la normativa reglamentaria ha de concordarse con la legislación electoral en cuanto a la previsión de la accesión de un suplente a la condición de parlamentario y la pérdida posterior de esta condición.

Un supuesto limitado de sustitución temporal de parlamentarios, ya mencionado, existe en el Parlamento de Finlandia, cuyo Reglamento (art. 28) establece la suspensión en el mandato de un representante durante su mandato como miembro del Parlamento Europeo, así como durante el período de cumplimiento del servicio militar. Durante este tiempo, un suplente (el primer candidato no electo de su partido o coalición) sustituye al representante.

También en Francia se ha introducido un supuesto limitado de sustitución referido a los ministros (más exactamente, «en caso de aceptación de funciones gubernamentales») en el artículo 25 de la Constitución, tras la reforma de 2008.¹³ Algo similar existe en Bélgica (art. 50 de la Constitución) exclusivamente para los ministros. El

13 La Decisión del Consejo constitucional 2008-572, de 8 de enero de 2009, declara inconstitucionales los artículos L0176 y L0319, así como el último párrafo del artículo L0320 del Code Électoral, en la redacción resultante de los artículos 2 a 4 de la Ley Orgánica de aplicación del artículo 25 de la Constitución, en cuanto que establecían que si el parlamentario sustituido renuncia a retomar el ejercicio de su mandato en plazo de un mes desde el cese de sus funciones gubernamentales ministeriales, su sustitu-

ción se convierte en definitiva. Tal sustitución definitiva se considera inconstitucional porque la Constitución sólo prevé la temporal. Véase R. M.³ Fernández Riveira, «El nuevo régimen de suplencias parlamentarias del art. 25 de la Constitución francesa tras la reforma de 2008», *Cuadernos de Derecho público* núm. 34-35, 2008, Monográfico *La reforma de la Constitución francesa*, pp. 249 y ss.

Reglamento del Folketing de Dinamarca contiene una regulación más amplia de la concesión de licencia temporal a los miembros del mismo en su artículo 41, cuyas notas son las siguientes:

- Causas de la sustitución: Imposibilidad de asistencia a las sesiones por:
 - Enfermedad, cuidado de niños o parientes próximos gravemente enfermos, estos últimos cuando desean morir en su hogar
 - Asuntos públicos en el exterior o las Islas Feroe o Groenlandia
 - Ser miembro de la Asamblea de estos territorios y tener que participar en sus sesiones
 - Otras razones, no especificadas, que imposibiliten la asistencia
 - Ministros que atienden asuntos públicos en el exterior o en las Islas Feroe o en Groenlandia
 - Embarazo, parto o adopción
- Solicitud: mediante la comunicación de estos motivos al Speaker
- Concesión: por acuerdo del Pleno, a propuesta verbal del Speaker.
- Duración: al menos siete días, sin que se prevea máximo, salvo en la licencia por embarazo, maternidad o adopción, a la que se señala un máximo de 12 meses.
- Derechos durante la licencia: salvo para las «otras causas» no especificadas en el Reglamento, se mantiene el derecho a percibir la remuneración y antigüedad durante la licencia.
- Fin de la licencia: la licencia concluye con la comunicación por escrito al Speaker de la posibilidad de reanudar la asistencia a las sesiones, que no podrá tener lugar antes de los siete días de duración mínima.¹⁴

En Suecia, la Ley del Riksdag prevé la licencia (en la solicitud han de especificarse las razones para la misma) de al menos un mes de duración –las de tiempo inferior a un mes, concedidas por el Presidente y no por la Cámara, no dan lugar a sustitución–, durante la cual los deberes del parlamentario son desempeñados por un sustituto llamado por el Presidente, quien seguirá el orden de sustitución establecido conforme a la Ley de elecciones al Riksdag, aunque puede apartarse de este orden por razones especiales.

En Noruega (art. 27 del Reglamento), las licencias –que dan lugar a sustitución por un suplente– se acuerdan por el Pleno del Storting a propuesta de la Mesa. Puede concederse licencia por la participación en viaje como miembro de una delegación nombrada por la Cámara o la Mesa, por enfermedad, por el cumplimiento de las condiciones establecidas por la Mesa en relación con maternidad, cuidado, etc., o por ausencia por periodo superior a cinco días. En otros casos, sólo se concede en circunstancias especiales. La administración parlamentaria informa al Presidente de las ausencias de corta duración. Los parlamentarios con licencia informarán de su retorno a la administración parlamentaria.

¹⁴ Esta regulación se completa con la contenida en la Ley de elecciones al Folketing sobre las sustituciones.

Cabe destacar que en Noruega, como regla general, el parlamentario no puede renunciar a su escaño durante el mandato de cuatro años, aunque en muy pocas ocasiones se ha permitido la renuncia para ocupar un puesto en el servicio diplomático. El parlamentario que es nombrado miembro del Gabinete es sustituido por un suplente.

En la Cámara Baja de Holanda, en caso de embarazo o larga enfermedad, el partido político sustituye a su parlamentario por un nuevo miembro durante el permiso de maternidad o la enfermedad. La solicitud debe dirigirse por el parlamentario a la Presidencia de la Cámara, adjuntando en caso de embarazo o parto informe médico o de comadrona que señale la fecha prevista para el parto, e incluyendo la fecha de comienzo de la suspensión temporal, que deberá ser como máximo seis semanas anterior a aquella y como mínimo cuatro. En caso de enfermedad, también debe apoyarse en informe médico la declaración sobre si razonablemente se reasumirán o no las obligaciones parlamentarias en el plazo de ocho semanas. La decisión del presidente debe adoptarse antes de 14 días, siendo siempre favorable salvo en caso de que se formule la solicitud en las 16 semanas previas al fin del período de sesiones. La suspensión tiene una duración de 16 semanas, tras las cuales se produce la reincorporación automática. Durante el período de suspensión se continúa percibiendo el salario y prestaciones extraordinarias, así como la mitad de la prestación por gastos profesionales, pero no las dietas por desplazamiento y viajes. No podrán otorgarse más de tres suspensiones temporales en el mismo periodo de sesiones.

El suplente es nombrado por el Presidente del Comité electoral, siguiendo el orden de la lista a la que pertenezca el sustituido, y debiendo aceptar el nombramiento en 10 días. En 2008 se realizó la primera suplencia temporal por maternidad.

En Portugal, la propia Constitución (art. 153.2) remite a la ley electoral la regulación de la sustitución por motivos relevantes. El artículo 154 establece que los Diputados que fueren nombrados miembros del Gobierno no pueden ejercer el mandato hasta el cese de esas funciones, siendo sustituidos en los términos establecidos en el artículo precedente.

El Estatuto de los Miembros de la Asamblea de Portugal,¹⁵ regula en su artículo 5.º la sustitución temporal por motivo relevante, que produce la suspensión del mandato y puede ser solicitada por los diputados al Presidente de la Asamblea una o más veces en el curso de la legislatura. Se entiende por motivo relevante: la enfermedad prolongada que suponga impedimento para el ejercicio de las funciones por un periodo no inferior a 30 días ni superior a 180; el disfrute de licencia por maternidad o paternidad; el proceso penal en los términos del artículo 11.3 (suspensión obligatoria para delitos más graves o facultativa de la Asamblea). Con anterioridad, se admitía la alegación de otros motivos ante la Comisión de Ética que ésta considerara justificados, por periodos no inferior a 50 días, no más de una vez por periodo de sesiones y hasta un máximo de 10 meses por legislatura.¹⁶

15 Ley 7/1993, de 1 de marzo, varias veces modificada, entre ellas por Ley 43/2007, de 24 de agosto.

16 Este motivo, incluido en la Ley 7/1993, ha desaparecido en la reforma del Estatuto por Ley 44/2006, de 25 de agosto. La razón de la supresión de estas causas genéricas de sustitución se encontraría en su posible utilización espuria, que –según C. Ortega Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», en M. A. Presno Linera y C. Ortega Santiago, *La sustitución temporal de los representantes políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 96– permitía la existencia de los llamados *diputados relámpago*, que ocupaban el escaño para decidir sólo sobre determinados asuntos.

La sustitución temporal por enfermedad o licencia de maternidad o paternidad no implica la cesación de la remuneración ni la pérdida del cómputo de tiempo de servicio.

La solicitud de sustitución se presenta por el diputado directamente o a través de la dirección del grupo parlamentario, acompañado en este caso de la declaración de consentimiento del diputado.

Conforme al artículo 9, el diputado es sustituido por el primer candidato no electo de su lista, o el siguiente en caso de impedimento temporal. Una vez cesado el impedimento, el candidato vuelve a tomar su lugar en la lista a efectos de futuras sustituciones. No habrá sustitución si ya no existieren candidatos efectivos o suplentes no elegidos en la lista del diputado llamado a sustituir.

La suspensión del mandato cesa por transcurso del periodo de sustitución o por regreso anticipado del diputado, comunicado al Presidente de la Asamblea por aquél directamente o a través de la dirección de su grupo parlamentario.

El Reglamento del Parlamento de Georgia no contempla la licencia temporal, pero establece como causa de pérdida del mandato (art. 7) la no participación en los trabajos del Parlamento durante cuatro meses sin causa justificada, que aprecia la Comisión de Reglamento.

III. Supuestos de voto no personal en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos

La preocupación por conseguir una igualdad en el trabajo de los parlamentarios y dar respuesta a las situaciones de ausencia por paternidad/maternidad,¹⁷ ha hallado reflejo en los Reglamentos autonómicos antes que en los del Congreso de los Diputados y el Senado. Esta preocupación no ha alcanzado a materializarse en las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía: sólo la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, retirada por las Cortes de esta Comunidad en abril de 2010, en su artículo 26.5 remitía a la Ley electoral la regulación de las sustituciones temporales.¹⁸

La práctica totalidad de los Reglamentos autonómicos¹⁹ (con la excepción de los Reglamentos del Parlamento de Cataluña y del Parlamento Vasco y, recientemente,

17 Muestra de ello es la solicitud de creación de una Comisión de Estudio que trate sobre la necesidad de facilitar que los diputados y diputadas puedan ejercer sus derecho al voto en las circunstancias en las que deban compatibilizar la maternidad y paternidad con su trabajo político, publicada en el *Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja* núm. 170, de 15 de febrero de 2010.

18 «Producida una vacante será cubierta en los términos regulados en la Ley Electoral, que también determinará los supuestos y régimen jurídi-

co de las sustituciones temporales». El texto permanece invariable en el Informe de la Ponencia y en el Dictamen de la Comisión Constitucional.

19 Así como algunos Estatutos de Autonomía, que reproducen el artículo 79.3 de la Constitución, declarando la personalidad e indelegabilidad (los dos primeros que citamos, califican al voto de *no delegable* en lugar de *indelegable*) del voto de los parlamentarios autonómicos: Asturias (art. 27.5), Cantabria (12.3), Baleares (44.2), La Rioja (18.8) y Murcia (26.5).

del Parlamento de Andalucía) reproducen, en su regulación de las votaciones, el artículo 79.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (cuya primera parte, a su vez, procede del artículo 79.3 de la Constitución), según el cual «El voto de los diputados es personal e indelegable. Ningún diputado podrá tomar parte en las votaciones sobre resoluciones que afecten a su estatuto de diputado» (sólo el primer inciso en el Reglamento del Parlamento de Navarra). La formulación es diferente en los Reglamentos de la Asamblea Regional de Murcia (art. 107.2) y de la Asamblea de Extremadura (art. 140.2 Reglamento de 19 de junio de 2008), que declaran que en ningún caso se admitirá la delegación de voto.²⁰

Se han introducido, no obstante, en algunos Reglamentos supuestos de voto no personal, que pueden resumirse en la forma siguiente:

1. Delegación de voto

El punto de partida al abordar la delegación de voto es si la declaración del artículo 79.3 de la Constitución sobre la indelegabilidad afecta sólo a los miembros de las Cortes Generales o también a los de las Asambleas autonómicas. El Dictamen del Observatorio antes citado considera que este límite no es trasladable a las Comunidades Autónomas,²¹ sobre la base de la declaración contenida en la STC 179/1989, en relación con el artículo 79.2 de la Constitución, de que no es exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento u organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulan la organización y funcionamiento de las Cortes Generales.²²

Ortega Santiago matiza la aplicación al tema que nos ocupa de la doctrina contenida en la sentencia citada, combinándola con otros fallos que entienden que determinadas normas constitucionales reflejan principios que pertenecen a la propia naturaleza de las instituciones y por ello deben ser aplicables también a las autonómicas, para llegar a la conclusión de que los representantes son titulares de un derecho de voto personal derivado del artículo 23.1 de la Constitución, que permitiría la delegación sólo en el caso de que consistiera en la mera traslación de un sentido del voto ya determinado por el delegante.²³

20 El Reglamento del Parlamento de Canarias de 2009 (art. 91.5) tras la declaración de indelegabilidad del voto, salva la votación en comisiones por los diputados sustitutos de otros.

21 Pp. 10 y 94 y ss.

22 En el mismo sentido, M.A. Presno Linera, teniendo en cuenta que la imposibilidad de delegación está prevista exclusivamente para los senadores y diputados, siempre que no exista una previsión estatutaria o regla-

mentaria que la prohíba («La sustitución temporal de los representantes políticos», en M.A. Presno Linera y C. Ortega Santiago, *La sustitución temporal de los representantes políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 46 y ss.), lo que por otra parte es el supuesto más común, según hemos reseñado.

23 C. Ortega Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*, pp. 102 y ss.

Encontramos supuestos de delegación de voto en los Reglamentos del Parlamento de Cataluña y del Parlamento Vasco, si bien con una diferencia importante.

El artículo 84 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que no proclama la indelegabilidad del voto (como tampoco su Estatuto de Autonomía), permite la delegación de voto para las diputadas que por motivo de una baja por maternidad no puedan cumplir con su deber de asistir a los debates y las votaciones del Pleno.²⁴

El Reglamento del *Parlamento Vasco* parte de la personalidad e indelegabilidad del voto, pero señala excepciones a este principio: maternidad o paternidad.²⁵

Por su parte, el artículo 85 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, reformado por acuerdo del Pleno de 8 de octubre de 2009 «para facilitar las votaciones en los casos de maternidad o paternidad y en los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada», adiciona a la anterior previsión de voto no presencial establecido en el artículo 85.2 –que se mantiene en el actual apartado 7 del mismo artículo–²⁶ la posibilidad de delegación de voto (apartados 5 y 6).²⁷ Se ha eliminado asimismo la referencia al carácter personal e indelegable del voto.

24 Reglamento del Parlamento de Cataluña: «Artículo 84. Delegación de voto.

1. Las diputadas que por motivo de una baja por maternidad no puedan cumplir con su deber de asistir a los debates y las votaciones del Pleno pueden delegar el voto en otro diputado o diputada.

2. La delegación de voto debe realizarse mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, en el que deben constar los nombres de la persona que delega el voto y de la que recibe la delegación, así como los debates y las votaciones donde debe ejercerse o, en su caso, el periodo de duración de la delegación. La Mesa, al admitir a trámite la solicitud, establece el procedimiento para ejercer el voto delegado».

25 Reglamento del Parlamento Vasco: «Artículo 88

1. El voto de las parlamentarias y parlamentarios es personal e indelegable, salvo en los siguientes supuestos: a) Las parlamentarias dispondrán de un periodo de descanso por maternidad de seis semanas posteriores al parto. Durante este periodo podrán delegar su voto en la portavoz o el portavoz o en otra parlamentaria o parlamentario. b) Las parlamentarias y parlamentarios que con motivo de la maternidad o paternidad no puedan cumplir su deber de asistir a los debates y votaciones del pleno podrán delegar su voto en la portavoz o el portavoz o en otra parlamentaria o parlamentario.

La delegación de voto debe realizarse mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, en el cual deben constar los nombres de la persona que delega el voto y de la que recibe la delegación, así como los debates y las votaciones donde debe ejercerse o, en su caso, el periodo de duración de la delegación. La Mesa, al admitir a trámite la solicitud, establecerá el procedimiento para ejercer el voto delegado y el tiempo máximo.»

26 Reglamento del Parlamento de Andalucía, anterior redacción del artículo 85.2:

«2. En los casos de embarazo o parto reciente, y sólo en los supuestos en que el Reglamento exija expresamente votación pública por llamamiento,

podrá no ser requisito indispensable que la Diputada afectada esté presente en la Cámara para que su voto sea válido.»

El vigente artículo 85.7 (reforma de 8 de octubre de 2009) establece: «7. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores para la delegación de voto, en los supuestos de paternidad o maternidad y de enfermedad o incapacidad prolongada se podrán habilitar para el diputado o diputada formas de voto por procedimientos telemáticos.»

27 Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículo 85:

«1. Los acuerdos serán válidos cuando hayan sido aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, computándose, a tal efecto, los ausentes que hayan delegado su voto reglamentariamente cuando se encuentre presente el miembro de la Cámara en quien se haya producido la delegación. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las mayorías especiales que establecen el Estatuto de Autonomía, las demás leyes de Andalucía y este Reglamento.

5. El diputado o diputada que por razón de paternidad o maternidad con ocasión de embarazo, nacimiento o adopción no pueda cumplir con su deber de asistir a los debates y votaciones del Pleno podrá delegar el voto en otro miembro de la Cámara. La delegación de voto deberá realizarse mediante escrito dirigido por el diputado o diputada afectado a la Mesa del Parlamento, en el cual deberá constar el nombre del miembro de la Cámara que recibe la delegación, así como los debates y las votaciones donde habrá de ejercerse o, en su caso, el periodo de duración de aquella.

6. También cabrá delegación de voto en los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada del diputado o diputada. La Mesa del Parlamento establecerá los criterios generales para delimitar los supuestos que determinen dicha delegación. La solicitud de delegación de voto se tramitará ante la Mesa siguiendo el procedimiento previsto en el apartado quinto. En estos supuestos la delegación será acordada por el Pleno de la Cámara previo dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados, que se pronunciará sobre las circunstancias que concurren en cada caso.»

2. Voto no presencial

Las más recientes reformas de los Reglamentos parlamentarios autonómicos comienzan a incorporar distintas modalidades de voto no presencial. Así, encontramos los ejemplos siguientes:

- Por procedimientos telemáticos como alternativa a la delegación de voto para supuestos de paternidad o maternidad y de enfermedad prolongada (art. 85.7 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, reproducido en nota 25).
- En los supuestos de votación pública por llamamiento (investidura, moción de censura y cuestión de confianza) para diputados del Parlamento de Canarias hospitalizados o diputadas imposibilitadas de asistir por causa de embarazo o parto, podrá emitirse el voto en la forma y con las garantías que se disponga por acuerdo de la Mesa (art. 94.2).²⁸
- Para similares supuestos de votación por llamamiento, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura establece la posibilidad de emitir el voto en la forma y con las garantías que se dispongan por acuerdo de la Mesa de la Cámara los diputados que por hospitalización o convalecencia se vean imposibilitados para asistir al Pleno, previa acreditación de su situación, así como las diputadas que no puedan asistir a las sesiones plenarias por causas de embarazo o parto (art. 144 del Reglamento de 19 de junio de 2008).
- Las Cortes Valencianas podrán habilitar sistemas de videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados para garantizar el ejercicio del voto en el Pleno en caso de imposibilidad de asistencia por permiso parental o larga enfermedad (artículo 81. 5.º).²⁹ El 9 de diciembre de 2008, la Mesa adoptó una Resolución para permitir el voto de una diputada en permiso maternal, que permitía el envío del voto por correo electrónico en cualquier momento del transcurso de la sesión, siempre antes del comienzo de la votación presencial, previéndose incluso la suspensión del Pleno unos minutos para que se realizara el envío.³⁰

28 Reglamento del Parlamento de Canarias, artículo 94.2:
«2. Las votaciones para la investidura del Presidente del Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza serán, en todo caso, públicas por llamamiento.

En dichos supuestos, cuando un miembro de la Cámara se hallase hospitalizado o fuese imposible la asistencia de una diputada a la sesión plenaria correspondiente por causa de embarazo o parto, podrá emitir su voto en la forma y con las garantías que se dispongan por Acuerdo de la Mesa de la Cámara, según lo previsto en el artículo 28.1.7.º del presente Reglamento.» Este precepto se refiere a las facultades de la Mesa de interpretar y suplir el reglamento en casos de duda u omisión, que, en el caso de resoluciones supletorias de carácter general, precisa del parecer favorable de la Junta de Portavoces.

29 Reglamento de Les Corts de la Comunidad Valenciana, artículo 81.5.º:

«5.º Sin perjuicio de lo establecido en el capítulo IV de este reglamento para las votaciones, Les Corts podrán habilitar sistemas de videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados para garantizar el ejercicio del voto en el Pleno de la Cámara a aquellos diputados y diputadas que, como consecuencia de encontrarse en situación de permiso parental o en proceso de larga enfermedad, no puedan asistir a sus sesiones.»

30 Puede verse el texto de la Resolución en J.A. Martínez Corral y F.J. Visiedo Mazón, «Nota sobre la articulación de un procedimiento en les Corts Valencianes para posibilitar el voto a distancia de una diputada durante el permiso maternal», *Asamblea*, núm. 20, 2009, pp. 344-345. Este trabajo relata asimismo las incidencias acaecidas en el ejercicio del derecho de voto, en concreto la disparidad con su grupo en algunas votaciones, que

No podemos dejar de hacer un comentario sobre la terminología utilizada en algunas de estas normas, que podría inducir a confusión sobre la «laboralización» del cargo electo. Es evidente que la relación que estos mantienen con las instituciones parlamentarias no es de carácter laboral; deberían en consecuencia evitarse las referencias a veces deslizadas a «la baja» o «el permiso parental o maternal».³¹

IV. Derecho español histórico

Como se ha señalado, los dos puntos en torno a los que gira este trabajo guardan relación entre sí, en la medida en que hacen referencia al no ejercicio por parte del diputado, en alguna ocasión o temporalmente, de la manifestación más relevante de su función de parlamentario. De ahí que, sobre todo en el examen de nuestro Derecho histórico y vigente, y en particular de los Reglamentos parlamentarios (en los que, por otra parte, no existe previsión alguna sobre voto no personal ni sobre sustitución temporal), se citen preceptos relativos al carácter personal del voto o al ejercicio del mismo como un derecho o un deber del parlamentario.

1. Textos constitucionales

No existen en nuestros textos constitucionales históricos precedentes del artículo 79.3 de la Constitución de 1978.

Un supuesto de sustitución de diputados por imposibilidad (aunque, obviamente, en términos conceptuales distintos a los que se examinan aquí) encontramos en el artículo 109 de la Constitución de 1812, según el cual: «Si la guerra o la ocupación de alguna parte del territorio de la Monarquía por el enemigo impidieren que se presenten a tiempo todos o algunos de los Diputados de una o más provincias, serán suplidos los que falten por los anteriores Diputados de las respectivas provincias, sorteando entre sí hasta completar el número que les corresponda.»

El deber de asistencia a las sesiones aparecía en el Proyecto de Constitución Federal de la República Española, que preveía en su artículo 62: «Las Cortes podrán tomar medidas que obliguen a los diputados y senadores a asistir a sus sesiones.»

2. Reglamentos de las Cortes, del Congreso de los Diputados y del Senado

Tampoco existe previsión del voto por delegación o de la sustitución temporal en los Reglamentos parlamentarios históricos. No obstante algunos preceptos ofrecen inte-

«motivó la decisión del Grupo Parlamentario Socialista de no continuar con la aplicación del procedimiento de voto a distancia articulado», aunque se siguió aplicando en la sesión en curso por haberse emitido ya el voto y no haberse dejado sin efecto el acuerdo de la Mesa.

³¹ Que aparecía por otra parte también, en un caso de alto cargo con una clara relación no laboral ni funcional en el Real Decreto 860/2008, de 19 de mayo, por el que se dispone la suplencia de la Ministra de Defensa por el Ministro de Interior en el despacho ordinario de los asuntos de su competencia «durante el tiempo en que se acoja al permiso de maternidad».

rés en relación con el tema que nos ocupa, como los relativos a la «obligación de asistencia» a las sesiones y a las excusas y licencias para ausentarse, así como a la posibilidad de adherirse los ausentes (a partir de 1838) a las resoluciones adoptadas por la Cámara, si bien (como se especifica en los Reglamentos de 1931 y 1934) sin que ello afecte al acuerdo adoptado. Las sanciones por inasistencia se contemplan en el Reglamento provisional de las Cortes constituyentes de 1931 (privación de asignación de uno o varios meses por inasistencia reiterada sin licencia). Los Reglamentos de las Cortes Españolas de 1943, 1957 y 1971 sancionaban la inasistencia con la pérdida del escaño, recogiendo el precedente de la «renuncia» impuesta por el Reglamento del Senado de 1918.

En los Reglamentos de las Cortes de 1813 y 1821 y del Senado de 1838, 1842, 1847, 1866 y 1867, la obligación de asistencia se complementa con el «deber de votar» (excluyendo del mismo el Reglamento de 1813 a los diputados que no hubieren asistido a la discusión). En los Reglamentos de los Estamentos de Próceres y de Procuradores de 1834 se admite el derecho a manifestar la abstención (a decir un parlamentario que se abstiene de votar).

La expresión *derecho a votar* aparece a partir del Reglamento de 1838, referido a los diputados que entren en el salón de sesiones antes de que se cierren las votaciones. Como tal derecho enunciado en forma genérica no aparece hasta el Reglamento de las Cortes Españolas de 1957 y posteriores, y unido al derecho de asistencia en los vigentes Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. En los Reglamentos provisionales de 1977, ese derecho estaba implícito en el derecho y deber a «desempeñar las funciones a que reglamentariamente vengán obligados».

A partir de los Reglamentos del Congreso de 1838 y del Senado de 1842, se admite que los diputados ausentes puedan adherirse a las resoluciones de la Cámara: Ello no afecta, no obstante, al acuerdo adoptado, como se preocupan de aclarar los Reglamentos de las Cortes de 1931 y 1934. El efecto de la adhesión es que conste en las actas, como dispone el artículo 151 del Reglamento del Senado de 1838. Sólo se admite la adhesión, por lo que no se hará constar la opinión contraria, según expresa este mismo Reglamento.

V. Normativa vigente

1. Regulación constitucional: la indelegabilidad del voto

El artículo 79.3 de la Constitución³² ha sido calificado de desorbitado en relación con lo que es habitual en otras Constituciones.³³ En efecto, sólo hemos registrado en el Derecho comparado la proclamación del carácter personal del voto en la Constitución francesa de 1958, precisamente para intentar atajar la práctica contraria, aunque a con-

32 «El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable.»

33 E. Recoder de Casso, «Artículo 79.3», en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. Garrido Falla, 3.ª edición, Madrid, 2001, p. 1330.

tinuación se autorice la excepción, consistente en la delegación de voto limitada a una por persona, con objeto de «transformar en excepción lo que anteriormente era regla».³⁴

El texto del artículo 79.3 procede en sus mismos términos del Anteproyecto de Constitución, sin experimentar variación a lo largo del proceso constituyente.

La doctrina se ha ocupado de este precepto sobre todo en relación con el artículo 148.1 del Reglamento del Congreso, que establece una *presunción de delegación* de la competencia legislativa plena en las comisiones permanentes para todos los proyectos y proposiciones de ley susceptibles de delegación por no versar sobre las materias excluidas por el artículo 75.3 de la Constitución (reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de bases y Presupuestos Generales del Estado).³⁵

La duda se ha planteado también en relación con el *voto ponderado*, en virtud del cual al voto emitido por el representante de un grupo parlamentario se le otorga el valor correspondiente al número de miembros de dicho grupo en el Pleno de la Cámara.³⁶

En lo que se refiere a la Junta de Portavoces y a las ponencias, al tratarse de órganos cuya composición no refleja la de la Cámara y cuyos acuerdos no sustituyen a los de ésta, siendo de organización de los trabajos la primera y de propuesta a la Comisión respectiva los emanados de las ponencias, no parece que su regulación contradiga el artículo 79.3 CE. Las comisiones, en cambio, son constituidas en proporción a la importancia numérica de los grupos parlamentarios en el Pleno y sus acuerdos en ocasiones, como en el caso de competencia legislativa delegada manifiestan la voluntad de la Cámara; así, con anterioridad a la reforma de 1993, el artículo 88.3 del Reglamento del Congreso, hoy derogado, excluía del recurso al voto ponderado en caso de empate los procedimientos legislativos en los que la Comisión actuara con competencia legislativa plena, así como las mociones y proposiciones no de ley en comisión, supuestos en que intervendría el Pleno para dirimir el empate no resuelto en varias votaciones. No obstante, cabría pensar que la ponderación de voto en Comisión no es contraria a la indelegabilidad del voto atendiendo a que las previsiones reglamentarias lo aplican sólo como técnica, no ya para dirimir un empate, sino para entender que este no se produce; también se ha considerado³⁷ que la nueva regulación del empate no es contraria a la personalidad e indelegabilidad del voto porque la garantía esencial de esa indelegabilidad está constituida por el requisito necesario para que el voto ponderado

34 E. Recoder, *ibid.*

35 Así, García Martínez, Recoder de Casso, Santaolalla o Punset dudan de la conformidad de la presunción de delegación contenida en el artículo 148.1 RC con la indelegabilidad del voto proclamada por el artículo 79.3 de la Constitución.

36 Introducido primero en la práctica, la consagración del voto ponderado aparece en los Reglamentos en relación con las decisiones a adoptar por la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados (art. 39.4 RC) y por las Comisiones para el supuesto de empate en ambas Cámaras (arts.

88.2 RC, 100.4 RS, ambos tras reformas de 16 de junio de 1994 y 24 de octubre de 1995, respectivamente), y en el Senado, al regular la Comisión de Nombramientos (art. 185.2); en normas de desarrollo reglamentario, para la adopción de acuerdos por las ponencias (en el Senado, Norma interpretativa de 18 de noviembre de 1997; en el Congreso, Resolución de 18 de mayo de 2004, que modifica la de 23 de septiembre de 1986).

37 C. Ortega Santiago, *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 230.

se pueda aplicar en comisión, esto es, que se haya producido el empate en la votación, y además que todos los miembros de la Comisión y del mismo grupo parlamentario hayan votado en el mismo sentido.

En alguna ocasión ha sido objeto de debate público el *ejercicio del voto* de unos parlamentarios por otros. La Mesa del Senado, mediante acuerdo de 13 de marzo de 1991,³⁸ anuló por esta causa las votaciones correspondientes al proyecto de la que sería Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas, ordenando su repetición. Formuladas denuncias por falsedad y usurpación de funciones, la Sala Segunda del Tribunal Supremo acordó el archivo de las actuaciones, sobre la base de que estas anomalías deben ser corregidas por las propias Cámaras en aplicación de sus normas reglamentarias internas (Auto de 21 de septiembre de 1992).

En cualquier caso, parece claro que la terminante dicción del artículo 79.3 de la Constitución excluye cualquier forma de delegación de voto conforme al modelo francés, ni siquiera como excepción, que –recordamos una vez más– en Francia (al igual que en Luxemburgo) es contemplada por la propia Constitución. Ya nos hemos referido a las regulaciones contenidas en los Reglamentos autonómicos y a la duda que suscitan incluso cuando ni el Estatuto de Autonomía ni el Reglamento proclaman la indelegabilidad del voto.

2. Regulación reglamentaria

El voto personal e indelegable

Reproduciendo el artículo 79.3 de la Constitución, el artículo 79.2 del Reglamento del Congreso declara: «2. El voto de los Diputados es personal e indelegable. Ningún Diputado podrá tomar parte en las votaciones sobre resoluciones que afecten a su estatuto de Diputado.»

La primera parte de este apartado integra el artículo 92.3 (tras enumerar las clases de votaciones) del Reglamento del Senado, que adopta una sistemática distinta, conteniendo las reglas sobre quórum y mayorías el artículo siguiente.

El deber de asistencia y su sanción

El vigente Reglamento del Congreso de los Diputados establece como primer deber del diputado asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de que forme parte (art. 15).

Como derecho, el voto aparece unido a la asistencia: los diputados tendrán el derecho de asistir con voto a las sesiones del Pleno del Congreso y de las Comisiones de que forme parte (art. 6). Es decir, asistencia y voto van unidos, pues no se contempla otra forma de emisión del voto que la personal.

Ahora bien, como el voto es un derecho y no un deber, se identifica el cumplimiento de la función parlamentaria no con el voto –mediante el que se participa en la forma-

³⁸ Véase *Diario de Sesiones del Pleno del Senado* de 16 de mayo de 1991, p. 3801.

ción de la voluntad de la Cámara o de sus órganos y, por tanto, en el ejercicio de sus funciones— sino con la asistencia.

De ahí que lo que se sancione sea el incumplimiento del deber de asistencia a las sesiones, que ha de ser voluntario y reiterado o notorio (art. 99.1).³⁹ La sanción consiste en la retirada de los derechos comprendidos en los artículos 6 a 9 (asistencia y voto, solicitud de informe a las Administraciones Públicas, derechos económicos y seguridad social), que puede alcanzar a la parte alícuota de la subvención al grupo parlamentario, y se impone por acuerdo motivado de la Mesa que indique la extensión y duración de las sanciones.

La persistencia en la actitud sancionada puede llevar a la suspensión temporal en la condición de diputado, acordada por el Pleno de la Cámara en sesión secreta, a propuesta de la Mesa (art. 101.1).

En el Reglamento del Senado, el artículo 20 proclama conjuntamente el derecho y el deber de asistencia a las sesiones, así como a votar.⁴⁰ La sanción por inasistencia reiterada (y la posibilidad de licencia, que no aparece en el Reglamento del Congreso) es contemplada en el artículo 23.2, tras enunciar el tratamiento y los derechos económicos de los senadores.⁴¹

La inasistencia no sancionable

Obviamente, existen supuestos en los que la inasistencia a las sesiones se debe a motivo justificado y no será motivo de sanción. Así, el artículo 99 del Reglamento del Congreso al tipificar la infracción establece los requisitos de voluntariedad y reiteración o notoriedad.

El primero de estos requisitos permite excluir los casos de enfermedad y otros como viaje oficial, delegación en asamblea internacional, etc. El segundo salva las inasistencias ocasionales de los diputados, siempre que no caigan bajo el supuesto de la notoriedad.

Debe señalarse a este respecto que no suelen considerarse como inasistencias las que se producen en las sesiones de las comisiones, haciendo uso o no de la posibilidad de sustitución por otro miembro del grupo parlamentario prevista en el artículo 40.2 del Reglamento, por otra parte, ampliamente practicada en la Cámara sin que haya suscitado reserva alguna.

39 «1. El Diputado podrá ser privado, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6.º a 9.º del presente Reglamento (asistencia y voto, solicitud de informe a las Administraciones Públicas, derechos económicos y seguridad social) en los siguientes supuestos: 1.º Cuando de forma reiterada o notoria dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones. [...] 2. El acuerdo de la Mesa, que será motivado, señalará la extensión y la duración de las sanciones, que podrán extenderse también a la parte alícuota de subvención contemplada en el artículo 28 del presente Reglamento.» (subvención a los grupos parlamentarios)

40 Artículo 20 RS: «1. Los Senadores tendrán el derecho y el deber de asistir a las sesiones plenarias y a las de las Comisiones de las que formen parte, y a votar en las mismas, así como a desempeñar todas las funciones a que reglamentariamente vengán obligados.»

41 Artículo 23.2 RS: «2. No obstante lo anterior, el Senador que reiteradamente dejare de asistir a las sesiones, sin haber obtenido licencia de la Mesa, podrá ser privado de su asignación, por uno o más meses, a propuesta de la Presidencia y por acuerdo de la Cámara tomado en sesión secreta.»

Así, en los casos en que se ha impuesto una sanción por inasistencia, se hacía constatar previamente ésta por los Secretarios de la Cámara en las actas de las sesiones plenarios.

El Reglamento del Congreso, a diferencia del vigente Reglamento del Senado que en su artículo 23.2 se refiere al otorgamiento de licencia por la Mesa, y a diferencia también de los Reglamentos históricos, como se ha expuesto con anterioridad, no prevé la existencia de licencia. No obstante, en la práctica y con la salvedad de los supuestos reseñados en los que concurrían los tres requisitos exigidos por el artículo 99 para la sanción, tampoco se lleva cuenta de las ausencias susceptibles de justificación o que no reúnen los requisitos que las harían sancionables.

Un supuesto típico es el de la inasistencia por causa de maternidad, que en ocasiones es comunicada por la diputada a la Mesa, pero que no es objeto de licencia ni tiene una duración predeterminada, ni por supuesto es objeto de sanción. Lo mismo ocurre con los casos de enfermedad de cierta duración. El único efecto de la ausencia es que, durante el tiempo que dure, el diputado o diputada a la que afecte no podrá votar en la Cámara, pues no se produce la suspensión en el mandato ni la pérdida de la condición de parlamentario.

La suspensión y sus efectos

La suspensión del mandato parlamentario aparece regulada exclusivamente en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y no en la Ley Orgánica del Régimen electoral general, pues en nuestro Derecho parlamentario la suspensión no produce la vacante en el escaño ni, en consecuencia, la correspondiente sustitución por un suplente.

Las causas previstas en el Reglamento del Congreso (art. 21) para la suspensión en los derechos y deberes parlamentarios (que no en el mandato) son:

- Los casos en que así proceda por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria establecidas en el Reglamento (esto es, conforme al artículo 101, por persistir en la actitud de inasistencia o quebrantamiento del deber de secreto, impuesta y cumplida la sanción prevista en el artículo 99); portar armas dentro del recinto parlamentario; negativa a abandonar el salón de sesiones tras ser expulsado del mismo; contravención de lo dispuesto en el artículo 17, que prohíbe invocar o hacer uso de la condición de parlamentario para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional.
- Cuando, concedida por la Cámara la autorización objeto de un suplicatorio y firme el auto de procesamiento, se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta.
- Cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria. En este supues-

to, el artículo 21.2 se refiere a la suspensión en los derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios.

Se produce también una suspensión en los derechos y prerrogativas que venía disfrutando el diputado proclamado electo desde su elección cuando, conforme al artículo 20.2, celebradas tres sesiones plenarios no ha adquirido la condición de tal cumplimentando los requisitos previstos en el apartado 1 de este artículo (presentación de la credencial, cumplimentación de la declaración de actividades y prestación de promesa o juramento de acatamiento a la Constitución).

En cuanto a los efectos de la suspensión, conforme al artículo 21 afecta a los derechos y deberes parlamentarios (el apartado 2 incluye las prerrogativas en el caso de suspensión por condena firme). A diferencia de otros ordenamientos que hemos examinado –bien es verdad que se trata de un número reducido de países–, no se produce la sustitución temporal durante la duración de la suspensión. Esto significa que, aunque el escaño no está vacante (y no puede, por tanto, procederse a su cobertura en la forma prevista para los supuestos de pérdida de la condición), está vacío, en el sentido de que su titular no puede ejercer la función parlamentaria.

En opinión de Caamaño,⁴² en aquellos ordenamientos que, como los españoles, desconocen el mecanismo de sustitución temporal, la baja prolongada por enfermedad, el procesamiento criminal o la ausencia continuada por motivos personales ineludibles, generan una suspensión de facto, no declarada, que, en algunos casos, puede prolongarse hasta la práctica totalidad de la legislatura, con el correspondiente detrimento de los equilibrios políticos en el seno de la Cámara que a veces descansa sobre un muy reducido número de parlamentarios.

Cabría plantearse si la suspensión declarada afecta incluso a la composición de la propia Cámara a efectos de cómputo del doble quórum previsto en los artículos 78 y 79 de la Constitución. Así se ha entendido siempre, obviamente, en los supuestos en que no se perfeccionaba la condición de diputado y se producía la suspensión de derechos y prerrogativas en los términos del artículo 20.2 RC.

3. La regulación de los suplentes en la Ley electoral

La suspensión no produce la sustitución en el mandato. Los supuestos que contempla la Ley Orgánica del Régimen electoral general para que aquella se produzca en los términos del 164 LOREG son (arts. 164 y 166) el fallecimiento, la incapacidad o la renuncia de un diputado o un senador, a los que añadimos la incompatibilidad declarada sin ejercitar la opción prevista en los artículos 19 RC, 17.1 RS y 160.3 LOREG.⁴³

Asimismo, el artículo 160.4 de la LOREG establece como supuesto que lleva aparejada la renuncia la reiteración o continuidad en determinadas actividades y ser- vicios declarados incompatibles, «a lo que se dará efectividad en la forma que determinen los Reglamentos de las Cámaras.»

42 F. Caamaño, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 228.

43 Estos preceptos deben completarse con la regulación contenida en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado en cuanto a la pérdida de la condición de diputado o senador: decisión judicial firme que anule la elección o proclamación, fallecimiento o incapacidad declarada por decisión judicial firme, extinción del mandato (en este supuesto, no se cubre una vacante, sino que se produce la renovación de la Cámara mediante elecciones) o renuncia (art. 22 RC, a los que el art. 18 RS añade la condena a pena de inhabilitación absoluta o especial para cargo público por sentencia judicial firme, la pérdida de los requisitos generales de elegibilidad y la comunicación por la Asamblea legislativa autonómica, en el caso de los senadores designados).

También se produce la pérdida de la condición de Diputado o Senador por considerarse como renuncia el no ejercitar, en el plazo de ocho de días desde la declaración y notificación de una incompatibilidad, la opción entre el escaño y el cargo incompatible (art. 19 RC, 17.1 RS, 160.3 LOREG).

La existencia de una lista de posibles sustitutos, para el Congreso, dimana de la exigencia de que las candidaturas, que han de presentarse mediante listas de candidatos (art. 169.2), contengan tantos candidatos como escaños a cubrir y, conforme al artículo 46 –con carácter facultativo a partir de la reforma introducida por el artículo 5 de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales– hasta diez suplentes (antes debían presentarse tres suplentes en todo caso). Para el Senado, en la medida en que las candidaturas son individuales, el artículo 171 dispone la inclusión en las mismas de un candidato suplente.

Recordemos que en el Congreso, de acuerdo con el artículo 164, la sustitución se produce por el candidato al que corresponda, por orden de colocación, de la misma lista que el sustituido. Y en el Senado (como también respecto de los diputados de Ceuta y Melilla), por el suplente que acompaña en la candidatura al parlamentario electo que cesa.

VI. Reformas posibles

Examinado el régimen jurídico vigente, llega el momento de plantearse, como lo hizo en un momento dado una proposición de reforma del Reglamento presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (ciu), las reformas posibles en la materia objeto del presente trabajo, a la vista de los distintos ejemplos que nos ofrece el Derecho comparado.

La preocupación que subyace a todos ellos es flexibilizar la emisión del voto por el parlamentario impedido o dificultado para ello, o en general para el cumplimiento de los deberes parlamentarios, o permitir su sustitución.

La primera cuestión a dilucidar es la delegabilidad o indelegabilidad del voto, para examinar a continuación las posibilidades de emisión del voto de forma no presencial o de sustitución temporal de los diputados.

1. Exclusión del voto por delegación

Partiendo de la afirmación del carácter personal e indelegable del voto de senadores y diputados proclamada por el artículo 79.3 de la Constitución, puede concluirse que, al menos a nivel estatal,⁴⁴ no tiene cabida en nuestro vigente ordenamiento constitucional el voto por delegación conforme al modelo francés, establecido por el artículo 27 de la Constitución de 1958 como excepción y tras declarar el carácter personal del voto, y asimismo reconocido por la Constitución de Luxemburgo (artículo 65), limitado a una delegación por parlamentario. Es significativo que en los dos países en que existe de forma institucionalizada, sea previa autorización constitucional, y que en Francia apa-

⁴⁴ Véanse *supra* las opiniones en relación con las instituciones parlamentarias autonómicas.

rezca como excepción a la personalidad del voto, principio consustancial a las asambleas representativas.⁴⁵

El precepto constitucional español es reproducido en el primer inciso del artículo 79.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (como también en el artículo 93.2 del Reglamento del Senado), añadiendo a continuación la prohibición de que ningún diputado tome parte en las votaciones sobre resoluciones que afecten a su estatuto de diputado.

Es claro que la eventual modificación del precepto reglamentario no permitiría obviar la declaración constitucional, que no podría ser contravenida por una nueva redacción reglamentaria.

2. Emisión no presencial del voto personal

En cuanto a la posibilidad de emitir un voto telemático que garantice su carácter personal e indelegable para las diputadas y diputados que no puedan emitir su voto presencial, por las razones que se consideren relevantes, existen varios medios posibles de emitir un voto «a distancia» o de forma no presencial, con los que se trata en definitiva de permitir la emisión de un voto que conserve los caracteres constitucionales de personal e indelegable, porque se emite por el propio diputado, pero perdiendo el carácter de inmediatez con respecto bien al lugar, bien al momento en que se celebra la votación en la Cámara o en sus órganos, bien a ambos elementos, espacio y tiempo. Se trataría en todo caso de un voto no presencial.

La cuestión que se plantea es si el voto no presencial contraviene el artículo 79 de la Constitución en cuanto éste se refiere a los miembros de la Cámara presentes o asistentes para establecer los quórum de votación y para adoptar acuerdos. Creemos que es posible una interpretación integradora de este precepto que permita la participación (limitada y justificada) en las votaciones en los términos que se señalan a continuación, bien por escrito bien por medios telemáticos.⁴⁶ Bien entendido que estamos hablando de supuestos excepcionales, que no violentaran en exceso la concepción de las asambleas representativas como reunión de personas para deliberar (Cámaras deliberantes) en que se basa el principio democrático, y las votaciones como regidas por el principio de unidad de acto. Y que deberán en todo caso habilitarse las garantías necesarias para asegurar que es el titular del mandato el que ejerce su derecho al voto libremente y que no se altera el sentido del mismo.

Como se ha señalado, el Informe impulsado por la Comisión Constitucional del Congreso el 30 de junio de 2010 sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general se inclina por recomendar que los Reglamentos de las Cámaras regulen el voto por medios telemáticos para los casos de maternidad o enfermedad grave.

Del examen de los ejemplos de Derecho comparado recogidos podemos deducir dos posibles direcciones que podría adoptar la reforma, que analizamos a continuación:

⁴⁵ En el mismo sentido, C. Ortega Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*, p. 107.

⁴⁶ Coincide en ello el Dictamen del Observatorio citado, pp. 90-93.

- voto no inmediato en el tiempo y en el espacio: voto por escrito.
- voto no inmediato en el espacio, o voto a distancia.

Voto por escrito

a) Ejemplos de Derecho comparado

La primera posibilidad de reforma sería la introducción del voto por escrito emitido en momento distinto al de celebración de la votación. Hemos visto *supra* los casos de voto por escrito de los diputados de Grecia en misión gubernamental o parlamentaria en el extranjero (restringido a las votaciones nominales o cuando se exigen una mayoría especial para la adopción de acuerdos) y de los miembros de las comisiones del Bundestag para semanas sin sesión plenaria, supuesto de escasa aplicación limitado a sesiones de comisión.

De los ejemplos de regulación que ofrecen los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos, en la medida en que no especifican la forma de emisión del voto no presencial (salvo en las Cortes Valencianas y Andalucía), sólo destacaremos aquí que en ocasiones se limitan a casos de embarazo o parto reciente y a votaciones públicas por llamamiento

b) Posibilidad de reforma de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado

Si se optara por admitir la posibilidad del voto por escrito, parece que la regulación que se introdujera en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado debería contemplar al menos las cuestiones siguientes:

- *Supuestos* en los que sería de aplicación, que deberían ser tasados y constituir una excepción, que podría ser autorizada por la Mesa caso a caso o con carácter general. Si se incluyeran entre los supuestos las delegaciones internacionales, por ejemplo, dado el número de viajes de los distintos órganos de la Cámara, se correría el riesgo de incrementar considerablemente un modo de votación que debe ser excepcional.

Si se contemplaran supuestos que den lugar a una ausencia prolongada de la Cámara, la nueva normativa debería combinarse con la regulación de las licencias (por enfermedad, maternidad),⁴⁷ cuya concesión podría conllevar la eventual posibilidad de utilizar el voto por escrito en los casos reglamentariamente admitidos.

- *Votaciones* en las que podría utilizarse. Estas deberían limitarse a las que tengan lugar en sesión plenaria.⁴⁸ De ellas, parece que el voto por escrito podría ser de aplica-

47 En el mismo sentido, C. Ortega Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*, p. 87: podría considerarse oportuno que el Reglamento previera expresamente la maternidad o la paternidad como causa justificada de ausencia, despojándola expresamente de sanción, dotando así de visibilidad y de relevancia política a la valoración positiva de la Cámara respecto de esa conciliación, como ocurre en el Bundestag alemán y en las dos Cámaras austriacas.

48 La explicación, expresada con toda claridad por C. Ortega Santiago, *ibidem*, p. 88, es que con la introducción de las distintas propuestas o regulaciones que comentamos no se pretende tanto la conciliación de la vida personal y familiar en sí, sino de evitar que aquella pueda alterar la composición política de la Cámara. «Desde esta perspectiva, la sustitución temporal, la delegación o el voto telemático actúan propiamente a favor de la mayoría del órgano representativo y no necesariamente en beneficio

ción con mayor facilidad a las votaciones públicas por llamamiento nominal, en las que al efectuarse el llamamiento del parlamentario se procedería a la apertura del sobre, en su caso, y a la lectura del voto.

En las restantes *votaciones públicas*, se aprecian los inconvenientes siguientes para la aplicación del voto por escrito:

- dada la utilización habitual del sistema electrónico, se haría necesario proclamar al final de cada votación el resultado del voto en la Cámara y el de los votos por escrito con expresión de los nombres de los parlamentarios votantes, así como el resultado final.
- la fragmentación y multiplicación de votaciones sobre una misma iniciativa (enmiendas y dictamen de un texto legislativo, por ejemplo), cuyo guión se elabora sobre la marcha en función de las solicitudes de votación separada formuladas por los distintos grupos parlamentarios, dificultarían en muchos casos la emisión de ese voto previo, salvo que se hiciese por un sistema de correo electrónico con firma certificada.⁴⁹ En cada votación habría de sumarse al resultado obtenido en la Cámara el remitido por escrito.

En las *votaciones secretas*, sólo cabría mantener el secreto del voto en las realizadas por papeletas, pues forzosamente se rompería en las que se emiten por procedimiento electrónico al examinar el voto emitido por escrito, salvo que los avances tecnológicos permitieran participar a distancia en el sistema de votación del propio salón de sesiones.

- Determinación de los *medios* de votación admitidos, que siempre deben asegurar la certeza sobre la emisión personal del voto (firma, en su caso electrónica). Medios posibles serían la carta, el fax o el correo electrónico con firma certificada, dirigidos a la Presidencia de la Cámara o a la dirección de correo habilitada al efecto.
- *Plazo* para la recepción del voto. Esta es una de las cuestiones que podrían plantear problemas, si se amplía el ámbito de aplicación del voto por escrito, dada la disciplina de voto de los grupos parlamentarios y la eventual dependencia del sentido del voto de negociaciones desarrolladas hasta el último momento. El plazo límite para que el voto obrara en la Presidencia de la Cámara sería en todo caso el inicio de la votación sobre el punto en cuestión del orden del día. Si por la admisión de varios supuestos o la aplicación a una pluralidad de votaciones se multiplica el voto por escrito, su aplicación puede complicarse y requerir para la debida orde-

de la institución parlamentaria, que puede *soportar* perfectamente un número amplio de ausencias sin que se menoscabe su capacidad decisoria, merced a los laxos *quóras* de votación que suelen establecer las normas parlamentarias.»

⁴⁹ Pese a la utilización de este sistema se plantearon problemas de discrepancia con el sentido del voto del grupo en la primera experiencia

de voto telemático en las Cortes Valencianas. Véase J.A. Martínez Corral y F.J. Visiedo Mazón, «Nota sobre la articulación de un procedimiento en les Corts Valencianes para posibilitar el voto a distancia de una diputada durante el permiso maternal», *op. cit.*, pp. 347-348, y J. Sevilla Merino y E. Soriano Hernández, «El voto no presencial de Sus Señorías», *Diario La ley*, núm. 7110, 9 de febrero de 2009.

nación de las votaciones que aquellos se reciban antes del inicio de la sesión plenaria o al menos del punto correspondiente del orden del día.

Voto a distancia

La segunda posibilidad de emisión personal del voto sin reunir la característica de la inmediatez, en este caso en el espacio, sería el voto emitido a distancia simultáneamente a la celebración de la votación en la sesión correspondiente.

a) Ejemplos de Derecho comparado

Los ejemplos de este sistema los ofrecen los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos de Andalucía («en los supuestos de paternidad o maternidad y de enfermedad o incapacidad prolongada se podrán habilitar para el diputado o diputada formas de voto por procedimientos telemáticos»), Comunidad Valenciana («videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados») y Canarias y Extremadura («en la forma y con las garantías que se dispongan por acuerdo de la Mesa de la Cámara»).

La falta de desarrollo de estos preceptos impide ser más explícito, pero cabe destacar en estas regulaciones su aplicación restrictiva:

- La limitación de los *supuestos* a embarazo o parto reciente (Andalucía), diputados hospitalizados o diputadas imposibilitadas de asistir por causa de embarazo o parto (Canarias), permiso parental o larga enfermedad (Comunidad Valenciana)
- Su aplicación exclusiva a *votaciones* públicas por llamamiento (investidura, moción de censura y cuestión de confianza) en Canarias y la anterior redacción de Andalucía.

b) Posibilidad de reforma de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado

La introducción del voto simultáneo a distancia es relativamente sencilla en las votaciones públicas por llamamiento, al ser su carácter excepcional y por poder habilitar para ellas un sistema de videoconferencia o de correo electrónico con los mismos requisitos de certeza sobre el carácter personal del voto expuestos en el apartado anterior respecto del voto por escrito.

La generalización a otras votaciones requeriría la introducción de una tecnología compleja que permitiera participar en ellas desde otro lugar a los diputados autorizados mediante licencia de la Mesa, emitiendo su voto por procedimiento electrónico en los mismos términos que si lo hicieran en el salón de sesiones.

En todo caso, la regulación de esta forma de emisión del voto requeriría, como en el caso anteriormente examinado del voto por escrito, al que nos remitimos, la determinación de:

- supuestos en los que podría utilizarse, órgano y forma de autorización
- votaciones a las que sería de aplicación
- medio de votación

- momento de emisión del voto, relativamente sencillo en el caso de votaciones nominales por llamamiento, bien cuando correspondiera por orden alfabético, bien al final de la lista para no interrumpir la votación presencial.

Sería asimismo conveniente la regulación con carácter general de las excepciones al deber de asistencia, contemplando la licencia a otorgar por la Mesa, como presupuesto para la utilización de esta forma de emisión del voto y para excluir las sanciones por inasistencia.

3. Sustitución temporal de los parlamentarios

Ejemplos de Derecho comparado

Cuando se prevé que la imposibilidad de asistencia y votación tenga una cierta duración, el Derecho comparado ofrece algunos ejemplos de sustitución temporal de parlamentarios en los que la normativa parlamentaria y electoral establecen causas de suspensión de la condición o de licencia que produce la adquisición de la condición de parlamentario por un suplente con carácter temporal.

Destaquemos de la regulación comparada:

- la necesaria *coherencia* entre la legislación electoral y el Reglamento parlamentario en materia de causas de acceso a la condición del suplente
- a limitación de *supuestos* de sustitución temporal: ser miembro del Parlamento europeo (Finlandia), enfermedad, embarazo o parto (Holanda, Dinamarca, Portugal), adopción, cuidado de niños o enfermos, compatibilidad de cargos (Dinamarca), proceso penal (Portugal), otras razones no especificadas (Suecia, Dinamarca, antes en Portugal)
- la *concesión* de la licencia por el Pleno de la Cámara a propuesta del Presidente en Dinamarca y de la Mesa en Noruega, por el Presidente en Portugal
- la fijación de una *duración* mínima de la licencia y, en ocasiones, máxima (Dinamarca, Portugal)

Posibilidad de reforma

Aunque el Informe aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso desaconseja «por razones constitucionales» la fórmula de la sustitución, nos interesa tener presentes, también aquí, los elementos más destacados de la regulación comparada.

La reforma que introdujera un sistema de sustitución temporal de parlamentarios en nuestro ordenamiento habría de ser más amplia que las contempladas en apartados anteriores, y ello en dos sentidos:

- debería afectar no sólo a los Reglamentos de las Cámaras, sino también a la regulación de los supuestos de sustitución en el mandato contemplados en la Ley Orgánica del Régimen electoral general

– para incluir la sustitución en los Reglamentos, deberían ser objeto de modificación varios preceptos, como los relativos a las causas de suspensión (21 RC) y pérdida de la condición de diputado (22 RC, 18 RS).

En opinión de Caamaño,⁵⁰ el mecanismo sustitutorio tiene la gran virtualidad de garantizar la permanencia funcional del mandato representativo, sin que además implique vulneración alguna del principio de prohibición del mandato imperativo, en la medida en que el centro de imputación de voto es la candidatura. Si se admite la sustitución automática por pérdida anticipada del mandato, nada impediría la aconsejable, a su entender, inclusión en nuestro ordenamiento de un mecanismo de sustitución temporal en el ejercicio del mismo, cuando el parlamentario voluntariamente lo solicitase para los supuestos taxativos y durante los plazos puntuales que reglamentariamente se estableciesen.

No obstante, no puede dejar de observarse, con Ortega Santiago, que la discontinuidad en la titularidad o en el ejercicio del cargo electo es extraña al entendimiento habitual del mandato en nuestro ordenamiento, donde hasta ahora la sustitución se configura de manera definitiva e irreversible y sólo se activa en el caso de pérdida del mandato, y donde parece entenderse que la suspensión en el ejercicio del cargo no deja un espacio abierto a su ocupación temporal.⁵¹

En lo que a los Reglamentos se refiere, la nueva regulación debería contemplar las siguientes cuestiones:

– Causas de la sustitución: supuestos tasados de cierta duración, como la enfermedad o maternidad. Deben justificar suficientemente el recurso a este mecanismo excepcional y no permitir una suerte de «rotación del mandato» entre personas de la misma lista ni ser un sustituto encubierto de la renuncia al escaño.⁵²

Especial atención requeriría el supuesto de suspensión por sanción. Algunos autores parecen considerar que debe admitirse como causa generadora de la sustitución, para que no suponga una disminución en el número de miembros del grupo parlamentario durante la duración de aquella. Sin embargo, las circunstancias no son las mismas, como para merecer que se les dé igual tratamiento.⁵³

50 F. Caamaño, *El mandato parlamentario*, cit., pp. 229 y ss.

51 C. Ortega Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*, p. 95.

52 No parece muy acorde con nuestra tradición parlamentaria la sustitución que encontramos en algunos países en caso de ejercicio de funciones gubernamentales. Como se ha señalado, ha sido necesaria la modificación de la propia Constitución para su introducción en Francia. Aparece también con rango constitucional en Portugal, Bélgica, Suecia y Finlandia. Admite esta sustitución, para conseguir una dedicación exclusiva en una de las dos funciones, M.A. Presno Linera, *op. cit.*, pp. 64-65. C. Ortega

Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*, p. 116, cree que dicha sustitución sólo es adecuada en el supuesto de cargos públicos incompatibles por previsión expresa de la norma, pero no para incompatibilidades fácticas, que dependen de una decisión del titular.

53 Lo que nos llevaría a plantearnos si el suspenso por sanción debe continuar percibiendo derechos económicos, como parece que sería el caso en otros de sustitución temporal. También existen argumentos a favor de que el grupo sufra alguna consecuencia de la sanción, y en todo caso el número de casos es mínimo.

- Mecanismo jurídico que da entrada a la sustitución temporal: suspensión del mandato o licencia. En otros parlamentos, se ha adoptado la segunda, lo que también influye en los efectos.
- Procedimiento: solicitud del parlamentario, concesión por la Mesa o el Pleno de la Cámara.

La solicitud del parlamentario parece inexcusable, en consonancia con la prohibición de mandato imperativo establecida por el artículo 67.2 de la Constitución. Recordemos que algunos Reglamentos de Parlamentos autonómicos establecen garantías adicionales en caso de renuncia al cargo para impedir que esta pueda ser impuesta por la formación política.⁵⁴

- Plazo mínimo, como fijan otros ordenamientos, dada la característica de ausencia de cierta duración que se considera como presupuesto; posibilidad de prórroga o no, plazo máximo, número de veces o duración máxima por legislatura si se admite la sustitución voluntaria por causas no tasadas.
- Causas de retorno del diputado: expiración del plazo, posibilidad de retorno anticipado, solicitud del parlamentario cuando no se establece una duración máxima en la concesión.
- Efectos de la sustitución: no parece fácil compatibilizar la sustitución con el mantenimiento de algunos derechos por el sustituido, como prevé el Estatuto de los diputados en Portugal. Sin embargo, aunque resulta difícil concebir que existan simultáneamente dos titulares del mismo cargo representativo, la tendencia a la laboralización del mandato a que aludíamos *supra* parece requerir que en caso de maternidad/paternidad o enfermedad se mantengan en todo o en parte las prestaciones económicas.

En cuanto a la Ley Orgánica del Régimen electoral general, la reforma habría de contemplar al menos:

- la autoridad (el Presidente de la Cámara) que comunica a la Junta Electoral competente (provincial o Central, según el momento) la sustitución temporal y su finalización
- el retorno del sustituto a su lugar en la lista una vez concluida la sustitución, a comunicación de la misma autoridad
- el supuesto de impedimento o eventual no deseo del siguiente en la lista de asumir una sustitución que es temporal de corta duración (por razones laborales, por ejemplo); efectos (si puede ser llamado el siguiente en la lista sin renuncia del primero a efectos de una futura sustitución plena por renuncia).⁵⁵
- eventual conservación del derecho del suplente a ser llamado, en el curso de una sustitución temporal, a acceder a la condición de diputado con carácter definitivo por baja de otro parlamentario, en lugar de llamar al siguiente en la lista.

⁵⁴ Así, el artículo 12 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia establece que la renuncia del diputado debe ser expresa, formalizada por escrito ante la Mesa. Cuando la presencia del Diputado no fuere posible, la fecha y firma del escrito de renuncia deberán acreditarse notarialmente.

⁵⁵ Algunos autores propugnan que la sustitución se haga por persona del mismo sexo que el sustituido (véase Dictamen del Observatorio, *op. cit.*, pp. 89-90, y M. A. Presno Linera, *op. cit.*, p. 68). No creemos que deba establecerse esta limitación, que no existe con respecto a las sustituciones en general por pérdida del mandato previstas en el artículo 164 de la LOREG, y que parece pretendería «congelar» no el resultado electoral inicial, que –como es sabido– derivará de las exigencias de composición equilibrada de las candidaturas, con mínimo del cuarenta por ciento para cada sexo en tramos de cinco impuesta por el nuevo artículo 44 bis introducido por la Ley Orgánica 3/2007, sino el existente en el momento que se produzca la sustitución temporal.

VII. A modo de conclusión

Al acometer cualquier reforma, no ha de olvidarse que el principio general, y así lo demuestra el Derecho comparado, es el carácter personal e indelegable del voto, protegido en algunos países mediante la prohibición expresa de votar por otro, especialmente en votaciones electrónicas. La excepción la constituye el modelo francés de voto por delegación, compartido por Luxemburgo, en ambos países con cobertura constitucional. En la Constitución francesa aparece como una excepción al carácter personal del voto que proclama. Se limita a una delegación por parlamentario, como ocurre también en Luxemburgo.

Existen apenas ejemplos de voto no presencial por escrito. La sustitución temporal de parlamentarios es admitida en los Reglamentos de las Cámaras de los países nórdicos, así como en Holanda, Portugal y Francia, en caso de concesión de licencia, generalmente para supuestos limitados: ser miembro del Parlamento europeo (Finlandia), funciones gubernamentales (Francia), delegación parlamentaria (Noruega), enfermedad, embarazo o parto (Holanda, Dinamarca, Portugal), adopción, cuidado de niños o enfermos, compatibilidad de cargos (Dinamarca), proceso penal (Portugal), otras razones no especificadas (Suecia, Dinamarca).

Entre los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos se admite la delegación de voto en Cataluña, País Vasco y Andalucía, y en otros Reglamentos va introduciéndose el voto no presencial para supuestos limitados, siendo en ocasiones su aplicación exclusiva a votaciones públicas por llamamiento (investidura, moción de censura y cuestión de confianza).

La regulación contenida en nuestros Reglamentos históricos parte, como no podía ser menos, de la obligación de asistencia a las sesiones parlamentarias y la necesidad de licencia expresa para ausentarse por más de ocho días, principios que podríamos hoy tomar como punto de partida de toda nueva regulación. En la medida en que la proclamación del carácter personal e indelegable del voto por el artículo 79.3 de la Constitución de 1978 excluye la posibilidad del voto por delegación, los ejemplos de Derecho comparado nos muestran dos posibles direcciones que podría adoptar una reforma de los Reglamentos de las Cámaras: voto por escrito y voto simultáneo a distancia, método éste relativamente sencillo de introducir en las votaciones públicas por llamamiento, al ser su carácter excepcional y por poder habilitar para ellas un sistema de videoconferencia o de correo electrónico con los requisitos de certeza sobre el carácter personal del voto.

La reforma que introdujera un sistema de sustitución temporal de parlamentarios en nuestro ordenamiento habría de ser más amplia que las anteriores, por cuanto debería afectar no sólo a los Reglamentos de las Cámaras, sino también a la regulación de los supuestos de sustitución en el mandato contemplados en la Ley Orgánica del Régi-

men electoral general. En los Reglamentos deberían ser objeto de modificación las causas y efectos de la suspensión en el mandato o de regulación las licencias para inasistencia y sus efectos.

En definitiva, toda reforma debería ser cuidadosamente meditada y coordinada en cuanto a las distintas normas a que afectara, para obtener los objetivos perseguidos y no dar lugar al «baile de escaños» a que se ha referido la doctrina francesa en relación con algún supuesto similar.⁵⁶ La introducción del mecanismo de sustitución temporal debería limitarse a supuestos muy concretos concebidos como excepción, manteniéndose la regla de la continuidad del mandato representativo.

⁵⁶ Puede verse al respecto P. García-Escudero Márquez, «La revitalización del parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008», *Cuadernos de Derecho público* núm. 34-35, 2008, Monográfico *La reforma de la Constitución francesa*, pág. 113, y R.M.³ Fernández Riveira, «El nuevo régimen de suplencias parlamentarias del art. 25 de la Constitución francesa tras la reforma de 2008», *op. cit.*, p. 255.

Principio de igualdad y derecho de participación en los asuntos públicos en las reformas de la LOREG operadas en la VIII legislatura y en las propuestas de reformas pendientes

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

Catedrática de Derecho Constitucional, Universitat Jaume I

Vocal de la Junta Electoral

Resumen

El estudio aborda el análisis jurídico de las dos reformas operadas en la LOREG durante la pasada legislatura (VIII) desde una concreta perspectiva: el compromiso de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integran sean reales y efectivas, de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política. A este objetivo responden por un lado, la introducción de cuotas electorales mediante la fórmula de composición equilibrada de las listas electorales entre mujeres y hombres y, por otro, el reconocimiento del derecho de participación política de los españoles temporalmente ausentes y el procedimiento articulado para garantizar, en condiciones de igualdad real y manteniendo el secreto de voto, el derecho de sufragio activo de personas con discapacidad visual grave. El artículo se cierra con unas reflexiones finales sobre las propuestas de modificación del voto de los españoles residentes en el extranjero a debate durante la presente legislatura.

Resum

L'estudi aborda l'anàlisi jurídica de les dues reformes operades en la LOREG durant la legislatura passada (VIII) des d'una perspectiva concreta: el compromís dels poders públics de promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integren siguin reals i efectives, de remoure els obstacles que impedesquen o dificulten la seua plenitud i de facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política. A aquest objectiu responen, d'una banda, la introducció de quotes electorals mitjançant la fórmula de composició equilibrada de les llistes electorals entre dones i homes i, d'una altra, el reconeixement del dret de participació política dels espanyols absents temporalment i el procediment articulat per a garantir, en condicions d'igualtat real i mantenint el secret de vot, el dret de sufragi actiu de persones amb

discapacitat visual greu. L'article es tanca amb unes reflexions finals sobre les propostes de modificació del vot dels espanyols residents en l'estranger, a debat durant la present legislatura.

Abstract

This study approaches the legal analysis of the two reforms of the LOREG electoral law in the most recent legislature (2004-08) from a specific perspective: the public commitment to promote real and effective conditions under which the freedom and equality of individuals and groups they form, and so remove all obstacles that hinder this, and facilitate the participation of all citizens in political life. To meet this objective there is on the one hand the introduction of electoral quotas with an equal number of men and women on candidate lists, and on the other the recognition of the right to political participation of Spaniards temporarily out of the country, and a procedure to ensure the full right to vote of those people with a serious visual disability, whilst guaranteeing the right to secrecy. The article ends with a set of reflections on the proposals regarding Spaniards resident abroad currently under debate in this Parliament.

Sumario

- I. Consideraciones previas
- II. Rasgos definidores de las reformas electorales operadas en la LOREG durante la VIII legislatura: actualización y materialización efectiva del derecho a la igualdad en el ámbito de la participación política en nuestro Estado Social y Democrático a la luz de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y de la LO 9/2007, de 8 de octubre, a través de la que se reforman los arts. 74 y 87 de la LOREG.
 1. La ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres
 2. La reforma de los artículos 74 y 87 de la LOREG operada por la LO 9/2007, de 8 de octubre
- III. Una visión sinóptica sobre el estado de la cuestión en torno a las distintas propuestas de reforma electoral en la actual legislatura (IX): especial referencia al derecho de sufragio de los españoles en el exterior y al reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en España.

I. Consideraciones previas

Debo comenzar advirtiendo que, dada la extensión máxima en la que necesariamente deben desarrollarse los estudios en este monográfico, no me detendré a profundizar sobre algunos aspectos que considero de especial interés sobre el objeto de análisis y reflexión que en estas páginas parten de una concreta evidencia: de las 14 reformas electorales que se han producido en nuestra Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) a lo largo de estos 25 años y que, sin duda, admitirían ser agrupadas y sistematizadas positivamente bajo concretos enunciados, las que se han operado en la VIII Legislatura admiten ser analizadas de forma agrupada bajo un concreto ciclo que pone el acento en el compromiso de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y en facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política. Se profundiza y mejora, en un sentido amplio, en el derecho de participación política en nuestro Estado Social y Democrático y en el exclusivo ámbito de los derechos fundamentales garantizados en el art. 23 de la CE –que «encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el artículo 1 de la Constitución Española y son la forma especial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos» (STC 51/1984)– al proyectar las reformas una especial dimensión y alcance sobre aquellos aspectos más prestacionales del ejercicio del derecho de sufragio además de, por supuesto, incidir y ahondar en el principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE en el ámbito de la representación política.

En íntima conexión con lo que acabo de señalar, no cabe perderse de vista que la actual Legislatura (IX) se estrenó con una clara ambición de abordar por parte de las distintas fuerzas políticas reformas electorales que pretenden ahondar sobre algunos de estos aspectos y que se proyectan con diferente intensidad en las distintas propuestas que están siendo actualmente analizadas en la Subcomisión sobre la modificación del Régimen Electoral General que se creó al comienzo de la Legislatura en el seno de la Comisión Constitucional.¹ Ciertamente resulta demasiado pronto para adelantar los resultados finales, sin embargo el avance en el reconocimiento de los derechos de participación política se ha movido tanto dentro de los cauces estrictamente formales como de los estrictamente materiales. Pensemos, por ejemplo, que en las próximas elecciones municipales que tendrán lugar el último domingo de mayo de 2011 tendrán derecho al voto a día de hoy, amén de quienes ya tenía reconocidos el derecho al voto en las últimas elecciones municipales, los nacionales de Colombia, de Chile, Ecuador, Nueva Zelanda y Perú, que cumplan con los requisitos contenidos en los respectivos Acuerdos y los que se desprendan de la normativa electoral. Es cierto que esto no se produce en el marco de la reforma de la LOREG, pero sí en el marco de otra refle-

1 El presente trabajo se cerró el 14 de junio de 2010 por lo que no incorpora el informe que, con fecha 28 de junio, elaboró la Subcomisión sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General y que fue aprobada, con modificaciones, por la Comisión Constitucional en su sesión de 30 de junio de 2010 (BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 438, de 4 de agosto de 2010).

xión que en el devenir de la anterior legislatura se anudaba a un concreto objetivo, el de equiparar la modalidad de votación de los españoles residentes en el exterior con la de los españoles en territorio nacional. De todos es conocido que las reflexiones políticas y la articulación técnica que las concreta se están moviendo en distintas direcciones. Tales cuestiones trataré de abordarlas aunque sea sinópticamente.

II. Rasgos definidores de las reformas electorales operadas en la LOREG durante la VIII legislatura: actualización y materialización efectiva del derecho a la igualdad en el ámbito de la participación política en nuestro Estado Social y Democrático a la luz de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y de la LO 9/2007, de 8 de octubre, a través de la que se reforman los arts. 74 y 87 de la LOREG.

A mi juicio, y como ya he apuntado, si existe un rasgo que caracterice a la VIII legislatura en el ámbito del derecho a la participación política, este consiste en que a la luz del mandato del art. 9.2 de la CE se ha procedido a reformas electorales de cierto calado desde la perspectiva de la consecución de la igualdad real y efectiva en el ejercicio del derecho de sufragio, tanto desde una perspectiva sustantiva como desde una perspectiva procedimental. Y todo ello al servicio del cumplimiento del mandato medular constitucional contenido en el art. 14 CE de que los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo religión opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

Si el derecho de sufragio constituye una institución basililar del Estado democrático que, por lo demás, se proyecta en su dimensión subjetiva como un haz de facultades puesto a disposición de los titulares del derecho y en su dimensión objetiva constituye en sí mismo un elemento estructural del ordenamiento jurídico, el cauce formal a través del cual se ejerce ese derecho no es modo alguno superficial. Desde esta última perspectiva no cabe duda de que existe una vertiente prestacional que permite afirmar, en palabras del TC, que «el derecho a la participación política, contemplado en el art. 23.1 CE impone a los poderes públicos la obligación de adoptar medidas positivas destinadas a facilitar el ejercicio del voto; los derechos subjetivos que tales medidas positivas puedan generar en favor de los ciudadanos pueden llegar a integrar el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental.»

De ahí que, de la lectura sistemática de los mandatos contenidos, especialmente, en los arts. 9.2, 14 y 23 de la CE, podamos afirmar que tres son materialmente las reformas que se han operado en la LOREG en el curso del 2007 que, a mi juicio, constituyen un notable avance para alcanzar la igualdad sustantiva en el ámbito de los derechos de participación política al actualizar y materializar, utilizando expresión del TC, el legis-

lador orgánico –y también el Gobierno– la efectividad de la igualdad, no sólo de la igualdad formal, sino también de la igualdad sustantiva al hacer suyo el legislador la idea de que únicamente desde esa igualdad sustantiva es posible la realización efectiva del libre desarrollo de la personalidad.

Desde ambas perspectivas es desde la que cabe abordar las reformas de la LOREG que se han operado a través de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que ha incidido en aspectos materiales y sustantivos del derecho a la igualdad en la representación política, así como la que se ha llevado a cabo a través de la LO 9/2007, de 8 de octubre, modificando los artículos 74 y 87 de la LOREG, y que ha incidido más en esa vertiente procedimental que hace efectivo el derecho de sufragio y que se asocia a la idea de la remoción de obstáculos y de promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas a la vez que facilita la participación de los ciudadanos en la vida política. Efectivamente, los art. 74 y 87 de la LOREG se han reformado con el objeto expreso de habilitar al Gobierno para regular dos procedimientos de votación² cuyas finalidades son, por un lado, que los ciudadanos españoles que se encuentren temporalmente en el extranjero puedan ejercer su derecho de voto (art. 74 de la LOREG). Por otro lado, regular un procedimiento que facilite a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio con plena autonomía y garantía del secreto de voto (art. 87 de la LOREG).

1. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

Por lo que afecta a la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, recordemos que su objetivo principal es, tal y como reza en la exposición de motivos, «combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y promover la igualdad real entre mujeres y hombres con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla». Hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural para, en el desarrollo de los arts. 9.2 y 14 de la CE, alcanzar una sociedad más democrática, más justa y solidaria, constituye objeto expreso de esta ley, tal y como literalmente prevé su artículo primero.

Desde tal perspectiva y en el ámbito de la representación política, el objeto expreso y manifiesto de la ley es el de favorecer la igualdad real entre hombres y mujeres y el de lograr la plena participación de las mujeres en el espacio político, paliando así un evidente déficit de representación femenina.

² Sobre los aspectos generales de esta reforma de la LOREG remitimos a Sáenz Royo, E.: «La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General por la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 68, 2006, pp. 7 y ss.

El mecanismo utilizado para ejecutar tal propósito no ha sido otro que, vía Disposición Adicional Segunda, reformar la LOREG para exigir, básicamente a través de un nuevo artículo, el 44 *bis*, que las listas electorales que se presenten en las elecciones al Congreso de los Diputados, elecciones locales, Consejos Insulares, Cabildos Insulares Canarios, Parlamento Europeo y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, con las excepciones a las que después nos referiremos, cumplan con una fórmula de composición equilibrada entre mujeres y hombres, tratando así de asegurar una representación suficientemente significativa de ambos sexos en los órganos de representación política.

Como resulta de sobra conocido esta fórmula consiste, básicamente, en que las candidaturas que se presenten en las distintas elecciones los candidatos de uno u otro sexo no estén representados, con las salvedades que después especificaré, en más del 60 por ciento ni en menos del 40 por ciento en el conjunto de la lista, tratando así de conciliar las exigencias derivadas de los arts. 9.2 y 14 de la Constitución. Recordemos que los requisitos que imponen la fórmula de composición equilibrada de las listas electorales son los que siguen:

1. En el conjunto de la lista, y en todo caso en cada tramo de 5 puestos, los candidatos de uno u otro sexo no podrán estar representados en menos del 40 por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a 5, la proporción de hombres y mujeres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. Cuando el último tramo de la lista no alcance los 5 puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana al equilibrio numérico, aunque deberá en cualquier caso mantenerse la proporción exigible respecto del conjunto de la lista. Estas reglas se aplican por mandato expreso del apartado 3 del art. 44 *bis* de la LOREG a la listas de suplentes.
2. Se exceptúan los municipios e islas de menos de 5.000 habitantes, y a partir de 2.011 los municipios menores de 3.000 (art. 187.2, art. 201.3 y la Disposición transitoria séptima de la LOREG).
3. Se establece una fórmula que ampara las cuatro leyes autonómicas aprobadas con anterioridad a la reforma de la LOREG y que ya establecían medidas que favorecían, frente a lo regulado en el art. 44 *bis* de la LOREG, una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que deben presentarse en las Elecciones de las Asambleas Legislativas de su respectiva CCAA: «En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas» (art. 44 *bis* 1 LOREG).³
4. Cuando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma

³ Debo coincidir con aquél sector de la doctrina que entiende que la redacción dada al art. 44 *bis* 1 de la LOREG evita un enfrentamiento competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la medida en que se aplica la norma estatal sólo en defecto de leyes de las comunidades autónomas que sean más favorables para las mujeres.

que la proporción de unas y otros deberá ser lo más cercana posible al equilibrio numérico.

Evidentemente medidas de democracia paritaria no eran nuevas ni en nuestro ordenamiento—cuatro leyes electorales autonómicas imponían en sus respectivas elecciones a Asambleas Legislativas Autonómicas composiciones paritarias de las listas electorales—, ni en el Derecho Constitucional comparado de nuestro entorno, ni en el derecho internacional,⁴ ni mucho menos en el ámbito de la Unión Europea.⁵ Tampoco resultaban nuevas las dudas de constitucionalidad que sobre tales medidas han monopolizado buena parte del debate doctrinal en nuestro ordenamiento y en aquellos de nuestro entorno comparado. A nadie escapa como, por ejemplo, el argumento esgrimido acerca de que la paridad electoral como medida de acción positiva resultaba contraria a la igualdad formal abocó en distintas etapas a declaraciones de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional italiana o el Consejo Constitucional francés y se ha procedido a expresas reformas constitucionales en esos y en otros ordenamientos (Francia, Italia, Portugal o Bélgica, por ejemplo) para amparar expresamente bien directa, bien indirectamente, la existencia de cuotas electorales.

En nuestro ámbito interno recordemos que con apenas tres años de diferencia cuatro ordenamientos autonómicos regularon e impusieron, con carácter previo a la normativa estatal, la composición paritaria de las listas electorales en sus respectivas elecciones a las Asambleas Legislativas Autonómicas. Este es el caso, efectivamente, y por orden cronológico de aprobación de sus respectivas leyes de: Baleares (2002),⁶ Castilla la Mancha (2002),⁷ País Vasco (2005)⁸ y Andalucía (2005).⁹ Todas obedecen al modelo de listas paritarias, imponiendo todas, salvo la vasca, el sistema cremallera, y todas fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional.

4 Como señalara de forma tan expresiva el TC «la búsqueda de la igualdad formal y material entre mujeres y hombres constituye la piedra angular del Derecho internacional de los derechos humanos» (FJ 3.º, STC 12/2008).

5 Conviene hacer notar la más reciente Recomendación 1899 (2010) de la Asamblea Parlamentaria sobre el incremento de la representación de las mujeres en la política a través del sistema electoral, de 27 de enero de 2010.

6 La primera de las Comunidades autónomas que reguló sobre tal ámbito fue la Comunidad Autónoma de Illes Balears, que mediante la Ley 6/2002, de 21 de junio, modificó la Ley Electoral 8/1986, de 26 de noviembre, estableciendo en el art. 16.4 que: «Con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa.»

7 El ejemplo balear fue seguido ese mismo año por Castilla-La Mancha, que también optó por un sistema cremallera al establecer que en las listas «se alternarían hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares». Efectivamente, la Ley 11/2002, de 27 de junio, que modificó la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, añade un nuevo apartado 1 bis al

artículo 23 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, cuyo tenor literal dispone lo que sigue: «Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta Electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes.»

8 El País Vasco incorporó estas medidas en su Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y, más allá de lo que establecen las leyes balear y castellano-manchega, propone la existencia de, al menos, un 50 por ciento de mujeres en las listas electorales. La Ley 4/2005, de 18 de febrero, que en su Disposición Final Cuarta modifica la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco para añadir un apartado 4 en el que se establece que: «4. Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50 por ciento de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de 6 nombres. Las juntas electorales del territorio histórico competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes.»

Ríos de tinta, de buena tinta doctrinal, han corrido sobre todas y cada una de las cuestiones sobre las que se había cimentado algunas de las dudas de constitucionalidad y que, de un modo u otro, finalmente han sido claramente despajadas por el Tribunal Constitucional esencialmente a través de la STC 12/2008, de 29 de enero¹⁰ y de la STC 13/2009, de 12 de enero, en un concreto marco normativo que no impone, en palabras del propio Tribunal, una fórmula estrictamente paritaria. Ambas Sentencias han venido a zanjar gran parte del debate sobre el que ha pivotado algunas de las reflexiones doctrinales en nuestro ordenamiento.

Los dos grandes nudos gordianos sobre los que se venía a articular las dudas de constitucionalidad se cernían sobre dos grandes ámbitos; uno, digamos, material, que afecta al concepto mismo del establecimiento de cuotas electorales mediante ley¹¹ –y su incidencia sobre otros derechos fundamentales, valores y principios constitucionales–;¹² otro, de carácter competencial, que se ha cernido sobre la capacidad de las Comunidades Autónomas para regular sobre las mismas y, especialmente, sobre la necesaria cobertura estatutaria para que el legislador autonómico pudiera establecer fórmulas en el ámbito de la paridad electoral. Ambos han quedado, a mi juicio, razonablemente bien resueltas dentro de lo que finalmente ha resultado ser el parámetro sobre el que recae el juicio de constitucionalidad: la fórmula de composición equilibrada. Efectivamente, el TC en su Sentencia 12/2008, de 29 de enero,¹³ desestimó la cuestión de inconsti-

En el mismo sentido, la Disposición Final Quinta modifica la Ley 1/1987 de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizcaia y Gipuzkoa.

9 La última de las Comunidades Autónomas que había adoptado medidas dirigidas a conseguir la paridad electoral fue la andaluza que, el 30 de marzo de 2005, aprobó una reforma de su Ley Electoral que introduce la obligatoriedad de que se alternen hombres y mujeres en las listas electorales para garantizar la paridad, recuperando así el sistema cremallera adoptado ya por Baleares y Castilla-La Mancha. En concreto, se reforma el apartado 1 del artículo 23 de la Ley 1/1986 de conformidad con el cual: «1. La presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo días posteriores a la convocatoria, mediante listas que deben incluir tantos candidatos como escaños a elegir por cada circunscripción y, además, cuatro candidatos suplentes, expresándose el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares.»

10 No cabe obviar que con anterioridad a la STC 12/2008, el TC se pronunció en numerosas ocasiones sobre aspectos relacionados con el art. 44 bis de la LOREG al hilo de los recursos presentados por distintos partidos políticos durante las elecciones locales y autonómicas de 2007 en las que se aplicó por primera vez la nueva Ley. No obstante, la mayoría de ellos no cuestionaban la constitucionalidad del art. 44 bis de la LOREG, aunque este no fue el caso, si bien con matices, de los recursos presentados contra la no proclamación de las listas integradas por mujeres en proporción mayor a la que exige la fórmula de composición equilibrada en los municipios de Brunete y Garachico. Para un análisis más detallado sobre tal jurisprudencia remitimos a Biglino Campos, P.: «La composición equilibrada de

las listas electorales» en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 77 y ss.

11 Véase, por todos, Rey Martínez, F., «Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución», *Aequalitas*, núm. 1, pp. 56 y ss.

12 Según tales argumentos las listas paritarias cuestionarían el principio representativo sobre el que descansa nuestro sistema democrático lo que vulneraría el derecho a la igualdad por razón de sexo además de entender que el sistema de cuotas electorales vulnera tanto el derecho de sufragio activo como pasivo, así como la libertad de los partidos políticos a la hora de confeccionar las listas lo que podría vulnerar la libertad de asociación, ideológica y de expresión de los partidos políticos. Todas ellas se recogen y sistematizan en el propio recurso de inconstitucionalidad presentado por el PP y en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado Contencioso de Sta. Cruz de Tenerife. Amén de la que se expresa en el voto discrepante de la STC 12/2008 del Magistrado Rodríguez Zapata –y que en gran medida vuelve a reproducir en la STC 13/2009, de 12 de enero– y para quien la imposición por ley de cuotas electorales vulnera el principio de representación política y de libertad ideológica y de autoorganización de los partidos resultando, a su juicio, lesionado el derecho de sufragio pasivo de los candidatos que fruto de la aplicación de la norma quedan excluidos de participar en el proceso electoral.

13 De forma muy sucinta, recordemos que el TC fundamenta del siguiente modo su razonamiento:

– La fórmula de composición equilibrada no establece una medida de discriminación inversa o compensatoria (favoreciendo a un sexo sobre otro), sino una fórmula de equilibrio entre sexos, que tampoco es estrictamente paritaria, en cuanto que no impone una total igualdad entre hom-

tucionalidad que promovió el juzgado de lo contencioso administrativo de Sta. Cruz de Tenerife y el recurso de inconstitucionalidad que presentaron más de 50 Diputados del PP –que conoció conjuntamente– contra el art. 44 *bis* de la LOREG y los concordantes en su redacción dada por la disposición adicional segunda de la LO 3/2007, por supuesta vulneración de los derechos a la igualdad en la ley, a la participación en los asuntos públicos y de asociación de partidos políticos, a la libertad ideológica y de expresión y al principio de unidad del proceso electoral.

Por lo que al ámbito competencial afecta¹⁴ recordemos que en la STC 13/2009, de 12 de enero, el TC –a cuenta del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, entre otras, contra las disposiciones finales segunda (apartado 2), cuarta y quinta de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres– avaló expresamente lo dispuesto en tales disposiciones al amparo del siguiente razonamiento: «la normativa autonómica examinada resulta conforme a lo establecido por el legislador orgánico en ejercicio de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE, con arreglo al art. 81.1 CE, pues, en la medida en que el Parlamento Vasco ha introducido un porcentaje de representación mínimo de mujeres situado en la horquilla de la representación equilibrada de ambos sexos (un mínimo del 40 por 100 para cada uno de ellos) establecido con carácter general por el art. 44 *bis* LOREG (y sin que las normas autonómicas aquí examinadas supongan, ni pudieran en ningún caso suponer, su excepción), la regulación establecida al efecto por la Comunidad Autónoma al amparo de su com-

bras y mujeres, sino la regla de que unos y otras no podrán integrar las candidaturas electorales en una proporción inferior al 40 por ciento (o lo que es lo mismo, superior al 60 por ciento). Su efecto pues es bidireccional en cuanto que esa proporción se asegura igualmente a uno y otro sexo. (FJ 3).

– El equilibrio electoral tiene por únicos destinatarios directos a quienes pueden presentar candidaturas (art. 44.1 LOREG: partidos, federaciones, coaliciones de partidos y agrupaciones electorales). No se trata de una condición de inelegibilidad por lo que no afecta inmediatamente al derecho de sufragio pasivo individual (FJ 3).

– En cuanto a la legitimidad constitucional sobre la imposición de los partidos políticos de la obligación de presentar candidaturas con una composición equilibrada razona del siguiente modo: Uno. El art. 44 *bis* persigue la efectividad del art. 14 CE en el ámbito de la representación política. Dos. Que los partidos políticos coadyuvan por imperativo legal a la realización de un objetivo previsto inequívocamente en el art. 9.2 CE no es cuestión que pueda suscitar reparos de legitimidad constitucional. Tres. La libertad de presentación de candidaturas por los partidos –que, por lo demás, en éste como en las demás actividades están sometidos a la Constitución y a la Ley (art. 6 CE)– no es ni puede ser absoluta. De hecho, el legislador, en atención a otros valores y bienes constitucionales protegidos, ha limitado esa libertad imponiéndoles determinadas condiciones para la confección de las candidaturas referidas a la elegibilidad de los candidatos, a la residencia en algunos supuestos, listas cerradas y bloqueadas.

En consecuencia, la validez constitucional de estas medidas resulta clara: En primer lugar, porque es legítimo el fin de la consecución de una igual-

dad efectiva en el terreno de la participación política (Arts. 9.2, 14 y 23 CE). En segundo término, porque resulta razonable el régimen instrumentado por el legislador que se limita a exigir una composición equilibrada sin imposición de orden alguno. En fin, porque es inocuo para los derechos fundamentales de quienes siendo sus destinatarios, los partidos, no son por definición los titulares de los derechos fundamentales del sufragio activo y pasivo (FJ 5).

– La limitación de la libertad de actuación de las formaciones políticas no constituyen una vulneración del art. 6 en conexión con el art. 22 CE. El mandato de equilibrio que se impone a los partidos no les está atribuido por ser asociaciones, sino específicamente por ser partidos políticos (FJ 5).

– La normativa impugnada tampoco vulnera la libertad ideológica de los partidos ni su libertad de expresión (arts. 16.1 y 20.1 CE): No se impide la existencia de formaciones políticas que defiendan activamente la primacía de las personas de uno y otro sexo o que propugnen postulados que pudiéramos denominar «machistas» o «feministas». Lo que exige la disposición adicional es que cuando se pretenda defender esas tesis accediendo a los cargos públicos electivos se haga partiendo de candidaturas en las que se integran personas de uno u otro sexo.

14 Dada la imposibilidad de extendernos sobre algunas de las premisas que se plantean en este ámbito, remitimos a Ruiz Rico, G.: «Paridad y acción positiva en el Derecho electoral autonómico», en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, L. Gálvez (Dir.), CEP, Madrid, 2009, pp. 145 y ss.

petencia ex art. 10.3 EAPV encuentra perfecta cobertura en la habilitación arbitrada por las Cortes Generales en orden a un eventual incremento autonómico de aquel mínimo común, aplicable con carácter general a todo tipo de elecciones en los términos previstos por la Ley Orgánica de régimen electoral general» (FJ 8 STC 13/2009, de 12 de enero). De ahí que el TC concluya que, «las disposiciones finales cuarta y quinta de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005 no son inconstitucionales por cuanto, en virtud de la competencia reconocida a la Comunidad Autónoma en el art. 10.3 EAPV (en el marco de las condiciones definidoras del régimen electoral establecidas por el Estado de acuerdo con los arts. 149.1.1, 23 y 81.1 CE, y con la finalidad de promover la igualdad efectiva de hombres y mujeres en los procesos electorales autonómicos), han establecido una normativa que, al resultar necesariamente integrada con las prescripciones del art. 44 *bis* LOREG, de directa aplicación en los procesos electorales autonómicos (disposición adicional primera 2 LOREG), impone que en las candidaturas presentadas en éstos figure un mínimo del 50 por 100 de mujeres y del 40 por 100 de hombres (FJ 17 STC 13/2009, de 12 de enero).

En fin, tratando de alcanzar la igualdad material y no sólo la formal entre mujeres y hombres en el ámbito de la representación política y articulando instrumentos normativos que han facilitado, removiendo una serie de obstáculos, la participación política a un conjunto de ciudadanos en el ejercicio del derecho de sufragio en condiciones de igualdad, se incide en la idea de que una democracia más igualitaria se impone en nuestro estado constitucional, en la medida en que la igualdad real y efectiva logra imponerse al igualar las condiciones de ejercicio de los derechos de quienes están en peores y desiguales condiciones. Y es que, como ha subrayado el Tribunal Constitucional, la igualdad sustantiva no sólo facilita la participación efectiva de todos en los asuntos públicos, sino que es un elemento definidor de la noción de ciudadanía» (FJ 4 STC 12/2008). Dicho todo lo anterior, no quisiera dejar de subrayar que si en el ámbito de la representación política, la proyección del art. 9.2 CE ampara la fórmula legal de composición equilibrada entre los sexos en las listas electorales –al hacer más real y efectiva la igualdad entre mujeres y hombres–; no menos importante resulta el hecho de que los partidos políticos coadyuven a los objetivos previstos en el art. 9.2 al constituir un cauce válido para el logro de la sustantivación de la igualdad formal propugnada por el artículo 9.2 CE.

2. La reforma de los artículos 74 y 87 de la LOREG operada por la LO 9/2007, de 8 de octubre

Como he señalado en páginas anteriores la reforma del artículo 74 de la LOREG ha tenido por objeto la remoción de aquellos obstáculos que impedían la plena participación política de aquellos españoles que se encontraban temporalmente fuera de España durante el plazo de tiempo que va desde la convocatoria de las elecciones hasta el día

de la votación. Numerosas eran las demandas para hacer efectivo en el contexto del siglo XXI el derecho de sufragio activo de un alto número de españoles que, como los universitarios Erasmus, se encontraban temporalmente fuera de España y, salvo que se inscribieran en el censo CERA, era imposible hacer efectivo el derecho de sufragio del colectivo de los temporalmente ausentes al no articularse ningún procedimiento que permitiera adaptar la modalidad de voto por correo desde exterior.

Remover los obstáculos que impedían tal participación, facilitarla y promover las condiciones para que la igualdad entre los ciudadanos fuera real y efectiva constituyó el principal motivo para que el Gobierno impulsara el estudio y puesta en marcha¹⁵ de un procedimiento que hiciera real el ejercicio de tal derecho, conforme a las garantías generales y específicas del procedimiento electoral así como que el legislador reformara el artículo 74 de la LOREG. Sin lugar a dudas este es un ámbito en el que adquiere un especial significado, como tendremos ocasión de comprobar, las palabras del TC cuando subraya que «en particular del artículo 9.2 CE, y de la interpretación sistemática del conjunto de preceptos constitucionales que inciden en este ámbito, deriva la justificación constitucional de que los cauces e instrumentos establecidos por el legislador faciliten la participación de todos los ciudadanos, removiendo, cuando sea preciso, los obstáculos de todo orden, tanto normativos como estrictamente fácticos, que la impidan o dificulten y promoviendo las condiciones garantizadoras de la igualdad de los ciudadanos. En este punto cabe añadir que la igualdad sustantiva no sólo facilita la participación efectiva de todos en los asuntos públicos, sino que es un elemento definidor de la noción de ciudadanía.»

A través de la nueva redacción dada al art. 74 de la LOREG se habilita al Gobierno para regular las especialidades del voto por correo que permitiera votar a quienes residían temporalmente fuera de España en los siguientes términos: «El Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, regulará las especialidades respecto de lo dispuesto en los dos artículos anteriores para el voto por correo del personal embarcado en buques de la armada, de la marina mercante o de la flota pesquera, del personal de las fuerzas armadas españolas y de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que estén cumpliendo misiones en el exterior, así como para el voto por correo de los ciudadanos que se encuentren temporalmente en el extranjero entre la convocatoria de un proceso electoral y su celebración.»

En esta línea conviene recordar que en lo que afecta al reconocimiento del derecho de sufragio de los españoles que residen en el exterior, España es uno de los países más generosos en cuanto a tal reconocimiento. No cabe olvidar que el párrafo segundo del artículo 68.5 de la CE preceptúa lo que sigue: «La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio de sufragio a los españoles que se encuentren fuera de España.» Lo cierto es que tal reconocimiento debe contextualizarse en el ámbito de las elecciones a Cortes Generales y concretamente a las elecciones al Congreso de los Diputados,

¹⁵ En el año 2005 y en el seno de la Dirección General de Política Interior-Ministerio del Interior- se constituyó un grupo de trabajo que presidió por su Directora, quien suscribe este trabajo, e integrado por representantes de la Subdirección General de Procesos Electorales, del Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Oficina del Censo Electoral y de Correos se procedió al estudio y articulación del Procedimiento que hoy regula el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre. Conviene hacer notar que con anterioridad a la reforma del art. 74 de la LOREG el proyecto de Real Decreto fue remitido para su informe a la JEC y ésta entendió que resultaba necesaria una habilitación de ley orgánica para que el Gobierno regulara tal procedimiento. Dado el consenso que sobre esta materia existía entre todos los grupos parlamentarios, y que ya se había puesto de manifiesto en determinadas iniciativas parlamentarias, procedió el legislador a la reforma de la LOREG habilitando al Gobierno para regular esta materia.

no obstante el Legislador Orgánico ha expandido tal reconocimiento a todo tipo de elecciones. Ahora bien, su ejercicio se ha hecho depender de la residencia permanente de los españoles en el exterior y, en consecuencia, de su inclusión en el CERA (Censo de los Españoles Residentes en el Exterior), de tal forma que nada preveía nuestro ordenamiento sobre el derecho de voto de aquellos ciudadanos que se encontraban temporalmente fuera del territorio español entre la convocatoria de un proceso electoral y su celebración.

Efectivamente, la LOREG contempla como modalidades de votación, el voto presencial y el voto por correo, de tal forma que los españoles que residían temporalmente en el exterior no habían podido votar hasta las elecciones generales de 2008, dado que:

- a) No podían hacerlo en las mesas electorales, al encontrarse en el extranjero.
- b) No podían hacerlo mediante el voto por correo, porque los trámites debían ser realizados por el propio elector, personalmente, en las oficinas de correos en España.
- c) Y, no podían hacerlo mediante el procedimiento de voto de los residentes en el extranjero, puesto que no están inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes –CERA– al no residir con carácter permanente en el extranjero.

El nuevo procedimiento¹⁶ –que se ha configurado como una especialidad del procedimiento de voto por correo previsto en los artículos 72 y 73 de la LOREG y que se contiene en el RD 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentren temporalmente en el extranjero– fue utilizado por algo más de 8.000 personas en las pasadas elecciones a Cortes Generales en marzo de 2008.

Adentrándonos ahora en la reforma del art. 87 de la LOREG, que tiene como objeto garantizar, en condiciones de igualdad real, que personas con discapacidad visual grave puedan emitir su voto como el resto de los ciudadanos sin tener que acudir con una persona de confianza para ejercer su derecho de sufragio, además de garantizar el secreto de voto, quisiera puntualizar lo que sigue:

1. El derecho a la participación política, contemplado en el art. 23.1 CE impone a los poderes públicos la obligación de adoptar medidas positivas destinadas a facilitar el ejercicio del voto, como ha señalado el TC, «los derechos subjetivos que tales

¹⁶ Tal procedimiento presenta las siguientes características:

– Se inicia a instancia del interesado. El elector que desee ejercer su derecho de sufragio y se encuentre temporalmente en el extranjero una vez efectuada la convocatoria de un proceso electoral, y que prevea permanecer en esta situación hasta el día de la votación, debe inscribirse en el Registro de Matrícula Consular como no residente y solicitar a la Oficina del Censo Electoral, personalmente y previa identificación en las Oficinas Consulares o Secciones consulares de las Embajadas, que le sea remitida la documentación electoral necesaria para ejercer su derecho de sufragio desde el exterior. El plazo para realizar estos trámites es de 25 días desde la convocatoria del proceso electoral correspondiente.

– La Oficina del Censo Electoral realizará la correspondiente anotación en el censo a efectos de evitar la duplicidad del voto, y con validez únicamente para ese proceso electoral.

– La Oficina del Censo Electoral tiene un plazo que irá del 34.º al 42.º día posterior a la convocatoria para remitir la documentación al elector (según se hayan producido o no impugnación de candidaturas en la circunscripción correspondiente), al domicilio indicado por éste.

– Una vez recibida la documentación, el elector enviará su voto hasta tres días antes de la elección a la mesa electoral en cuya circunscripción se encuentre inscrito.

medidas positivas puedan generar en favor de los ciudadanos pueden llegar a integrar el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental». No obstante, y concretamente ante la petición del Ministerio Fiscal de admisión a trámite del recuso de amparo –que trae causa de la denegación de solicitud del recurrente en amparo 12 días antes de la celebración de las elecciones de 2004 de que se le facilitara la accesibilidad en braille de las papeletas electorales, entendiéndose que su denegación le impedía el ejercicio de voto secreto– por considerar que se había vulnerado el derecho de participación política del recurrente por omisión normativa, «ya que nada impide la introducción de un sistema que permita a los invidentes elegir por sí mismos sus papeletas, cumpliendo así el Estado con la obligación de remover los obstáculos que impidan la igualdad efectiva de los ciudadanos (art. 9.2 CE)» el Auto de inadmisión del TC razona que no existe un derecho a exigir medidas legislativas concretas. Efectivamente, a juicio del TC: «el art. 9.2 CE al encomendar a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, refleja la dimensión social del Estado de Derecho e impone determinados cometidos a sus poderes, pero no reconoce derecho subjetivo alguno que sea susceptible de protección de amparo» (FJ 4 STC 120/1990, de 27 de junio).

2. A pesar de ello, no obstante, resulta evidente que los poderes públicos deben remover los obstáculos y promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean efectivas y la demanda para hacer efectivo un procedimiento que garantizara el secreto de voto merecía una atención prioritaria,¹⁷ especialmente si se interpreta de forma sistemática el 9.2 CE con el art. 49 CE que mandata a los poderes públicos a realizar, entre otras, una política de integración de las personas con discapacidad así como ampararlas especialmente en el disfrute de los derechos que el Título I de la Constitución española otorga a todos los ciudadanos. Por su parte, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, y la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, establecen el marco normativo de plena ciudadanía y de inclusión de las personas con discapacidad en el medio social, a cuyo fin los poderes públicos adoptarán medidas contra la discriminación y medidas de acción positiva para asegurar la participación de estas personas en todas las esferas, incluida la vida política y los procesos electorales. Pues bien, con el claro objetivo de promover una política plena de integración de las personas con discapacidad y de remoción de los obstáculos que dificultan el ejercicio del derecho de sufragio de este colectivo, se reforma el art. 87 de la LOREG

17 De hecho, en el 2004, tras las elecciones al Parlamento Europeo, en el seno de la Dirección General de Política Interior se creó un grupo de trabajo para estudiar y articular un procedimiento –el que regula el RD 1612/2007, de 7 de diciembre– que permitiera a las personas ciegas o con grave discapacidad visual votar con plena garantía de secreto de voto. Este grupo que, presidido por su Directora, estaba integrado por representantes de la Subdirección General de Procesos Electorales, representantes de las asociaciones más representativas del colectivo asociado (CERMI y ONCE), representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de la Oficina del Censo Electoral. Debe subrayarse el interés mostrado por distintos grupos parlamentarios y que, por lo demás, se evidenciaba a través de distintas iniciativas.

y a través del RD 1612/2007, de 7 de diciembre, se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio de sufragio sin tener que acudir a la previsión legal de la asistencia de una persona de su confianza; y todo ello con plenas garantías para el secreto de voto.¹⁸ Atendiendo a lo que dispone el Real Decreto 1612/2007,¹⁹ pueden utilizar el procedimiento de voto accesible las personas con discapacidad visual que conozcan el sistema de lecto-escritura Braille y que además tengan reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento o sean afiliados a la ONCE (art. 3.1 RD 1612/2007, de 7 de diciembre). Los que deseen utilizarlo deben comunicarlo al Ministerio del Interior.

El procedimiento de voto accesible se aplica, por mandato del art. 2. del RD 1612/2007, a las elecciones a Cortes Generales, Parlamento Europeo y consultas directas al electorado, con las adaptaciones necesarias derivadas de las especificidades propias de su naturaleza. (art. 2.1 RD). También se prevé su aplicación a las elecciones a Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional primera apartado 2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, con las adaptaciones necesarias derivadas de su carácter y ámbito. Si bien el procedimiento se prevé como normativa básica en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas el art. 2.2 del RD matiza que, «Cuando así proceda, las referencias a organismos estatales se entenderán efectuadas a los que correspondan de la Administración autonómica, en el ámbito de sus competencias».

El nuevo procedimiento se configura con carácter complementario a la previsión contenida en el artículo 87.1 de la LOREG («asistencia de una persona de confianza») y presenta como características esenciales las siguientes:

- Utilización de papeletas y sobres de votación normalizados, aspecto trascendental para garantizar el secreto del sufragio.²⁰

18 Para profundizar sobre algunas de estas cuestiones remitimos, entre otros, a Gálvez Muñoz, L. A.: *El Derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables*, tirant-edit.um, Valencia, 2009, pp. 117 y ss.

19 Y que regula la Orden INT/3817/2007, de 21 de diciembre, por la que se desarrolla el procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio regulado en el Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre.

20 Conviene subrayar que las papeletas que utilizan las personas ciegas que hacen uso de este procedimiento son absolutamente idénticas a las del resto de los electores. No hay papeletas en Braille. La existencia de papeletas en Braille obligaría a elaborar todas las papeletas de un proceso electoral en Braille porque, en caso contrario, se puede vulnerar el derecho de secreto del voto. Por ello, quizás convenga recordar algunas cifras que resultan, a mi juicio, suficientemente ilustrativas. En esta línea cabe destacar que en España en unas elecciones a Cortes Generales se fabrican 939 modelos distintos de papeletas y más de 920 millones de papeletas, algo menos que las que se fabrican en las elecciones al Parlamento Europeo que ascien-

den a 1.088 millones. En las elecciones locales se fabrican 25.000 modelos distintos de papeletas y cerca de un total de 660 millones de papeletas. A tales cifras hay que añadir que la fabricación de las papeletas y distribución de las mismas debe realizarse en un margen de apenas 20 días, una vez realizada la proclamación de candidaturas y finalizado el plazo de presentación de recursos.

En definitiva, el principio de proporcionalidad en la utilización de los recursos públicos por parte de los poderes públicos y la complejidad que desde el punto de vista de la gestión electoral plantea la fabricación de todas las papeletas en braille, hacen prácticamente imposible imprimir todas las papeletas en braille. A mi juicio, esta es una de las razones de peso que justifican, hasta la fecha, que el sistema más generalizado en derecho comparado sea la de «la asistencia de una tercera persona». Sobre algunos de estos aspectos en el derecho comparado puede verse, entre otros, Arnaldo Alcubilla, E.: «Sufragio y discapacidad» en *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*. Colección de Estudios Electorales (Vol. II), Ministerio del Interior-Dikinson, Madrid, 2003.

- Mecanismo de identificación de papeletas a través de una documentación complementaria en sistema Braille.²¹ El mecanismo de identificación consistirá en la utilización de etiquetas identificativas de las candidaturas en sistema Braille y, para el caso concreto del Senado, al tratarse de listas abiertas, el sistema de identificación de la opción de voto consistirá en una plantilla en la que se introducirá la papeleta de votación.²²
- La utilización de este procedimiento habrá de ser solicitada expresamente por el elector invidente en un plazo de 27 días a contar desde la convocatoria del proceso.
- La documentación complementaria en braille será remitida a la Mesa electoral en la que corresponda votar al elector invidente, donde le será entregada, el día de la votación, por el Presidente o Vocales de la misma.
- El Gobierno evaluará los resultados de la aplicación del procedimiento y estudiará las necesarias adaptaciones para las Elecciones Locales.

Junto a lo anterior, y para la puesta en práctica de tal procedimiento, se contempla la necesidad de que existan espacios adecuados en los locales electorales para el manejo de la documentación electoral con la necesaria privacidad, así como la puesta a disposición de información accesible sobre las candidaturas presentadas. Todo el procedimiento está supervisado por la Administración Electoral y las traducciones al sistema braille están controladas por la Comisión Braille Española.

En fin, un procedimiento de estas características sitúan a España a la cabeza de aquellos países que prevén mecanismos que permiten garantizar el secreto de voto de las personas con grave discapacidad visual, eso sí siempre que conozcan el sistema braille de lecto-escritura.

21 El artículo 4 del RD 1612/2007 dispone en sus cuatro apartados lo que sigue: «1. El procedimiento de voto accesible para las personas con discapacidad visual consiste en la utilización de papeletas normalizadas, junto con una documentación específica en sistema Braille que se encontrará bajo la custodia del Presidente de la Mesa Electoral en la que le corresponde ejercer su derecho de sufragio. 2. La documentación específica a disposición de aquellas personas con discapacidad visual que hayan comunicado que utilizarán el procedimiento regulado en el presente real decreto estará integrada por un sobre que indicará en tinta y en sistema Braille las elecciones que se celebran y la fecha de la votación. 3. La documentación que incluirá este sobre será la siguiente: Unas instrucciones explicativas sobre la utilización de la documentación, impresas en sistema Braille. Un sobre de votación normalizado. Un sobre por cada una de las candidaturas con la indicación de ésta en tinta y en sistema Braille. Dentro de cada uno de estos sobres, el elector con discapacidad visual encontrará la papeleta de votación normalizada correspondiente a la candidatura indicada en el exte-

rior.» El artículo 5 regula las especificidades propias del procedimiento y documentación de las elecciones a Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado).

22 Tal y como dispone el art. 5.3 del RD, la documentación que incluirá el sobre con la indicación «Elecciones al Senado» será la siguiente: Un sobre de votación normalizado. Una plantilla que permita identificar a cada candidato, para lo cual llevará troqueladas las ventanas correspondientes a los candidatos, en las que el elector debe marcar con una «X» su opción de voto. La papeleta de votación normalizada. Esta papeleta irá colocada dentro de la plantilla a la que se refiere el párrafo anterior con el objeto de que la persona con discapacidad visual deba realizar la mínima manipulación de la misma y las ventanas de marcado de las opciones de voto se ajusten plenamente a los troqueles de la plantilla. Una guía, en Braille, e identificada en tinta, que recoja, debidamente identificados y ordenados en correspondencia con la plantilla, los candidatos de la circunscripción que figuran en la papeleta normalizada

III. Una visión sinóptica sobre el estado de la cuestión en torno a las distintas propuestas de reforma electoral en la actual legislatura (IX): especial referencia al derecho de sufragio de los españoles en el exterior y al reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en España.

Habiéndonos referido a las dos reformas que se han operado en LOREG en la pasada legislatura lo cierto es que, tanto a lo largo de la pasada Legislatura, como en el marco de las elecciones a Cortes Generales de marzo de 2008, las distintas fuerzas políticas han formulado propuestas de reforma sobre diversos aspectos del régimen electoral general tales como: la relativa a la creación de una circunscripción exterior para las elecciones generales; a la regulación de los debates electorales; a la incorporación de las nuevas tecnologías; a la ampliación del derecho de sufragio de los extranjeros, a las circunscripciones electorales del Parlamento Europeo; a los modelos de listas electorales o a la elección directa de los Alcaldes, entre otras materias.²³

Efectivamente, han sido numerosos los aspectos del régimen electoral general, en sentido lato, acerca de los cuales los distintos partidos han tratado de poner especial acento, la mayor parte de las veces, en coherencia con lo defendido en el Programa electoral con el que concurrieron a las pasadas elecciones. Posiciones en todo caso ya expresadas en las distintas mociones y proposiciones no de ley presentadas tanto en la anterior legislatura como en las propuestas presentadas al comienzo de esta nueva legislatura. Por ejemplo, la demanda de una reforma electoral para adoptar un sistema electoral más proporcional ha sido, una vez más, relanzada tras las elecciones a Cortes Generales en marzo de 2008, por IU, y también por UPD, al ser precisamente la formación política con representación parlamentaria de implantación nacional más «castigada» como, por otro lado, lo ha sido siempre la tercera fuerza política de ámbito nacional.²⁴ Por su parte y trayendo a colación distintos ejemplos, el BNG, entre otros, ha defendido en su programa electoral una «Circunscripción electoral propia para el Parlamento Europeo» porque a su juicio, tal y como se razona en el Programa, «El

23 Sin ánimo de referirnos a todas y cada una de las proposiciones que tanto en el ámbito de las Cortes Generales han presentado los distintos grupos parlamentarios como las proposiciones de ley de modificación de la LOREG presentadas por los Parlamentos Autonómicos, remitimos a la enumeración sistemática que recoge de las mismas, así como de las proposiciones no de ley presentadas, el Informe del Consejo de Estado en su Anexo I (*El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado y CEPF, Madrid, 2009, pp. 283 y ss).

24 En este sentido cabe destacar la propuesta de IU, expresada en su programa electoral para las elecciones generales de 2008, de «Reforma del sistema electoral encaminada a garantizar la proporcionalidad electoral en el reparto de escaños como mandata la Constitución: En primer lugar, modificar aquellos aspectos de la ley que no precisan reforma constitucional: ampliación a 400 del número de Diputados; reducción a uno del número mínimo de Diputados por Provincias y reparto de los nuevos Dipu-

tados y los sobrantes de modo que se mejore la ratio población-Diputados...». En este ámbito no debe perderse de vista la Proposición de Ley Orgánica de Reforma de la Ley de Régimen Electoral General, presentada por el Grupo Mixto a instancia de Unión, Progreso y Democracia, en abril de 2008, que propone, amén de aumentar el número de Diputados a 400, «pasar de la Provincia a la Comunidad Autónoma en 198 Diputados y una circunscripción única a nivel nacional para 200 Diputados, y la supresión de la representación mínima inicial» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 99-1, de 25 de abril de 2008*).

Quisiera dejar constancia sobre la opinión prácticamente unánime, que comparte tanto la doctrina como buena parte de las distintas fuerzas políticas, de que las dos fuerzas del entramado electoral, sistema electoral y procedimiento, han prestado un excelente servicio a nuestra democracia lo que, evidentemente, no ha obstado para seguir profundizando y perfeccionando aquellos aspectos que lo requieren.

Estado Español con una única circunscripción electoral niega la plurinacionalidad». Izquierda Unida, por su parte, recoge también en su programa la propuesta de «Impulsar la modificación constitucional en la dirección de convertir la Comunidad Autónoma en la circunscripción electoral».

Si bien algunas de las propuestas de reforma aparentan aglutinar un amplio consenso entre las distintas fuerzas políticas, otras propuestas, especialmente aquellas que afectan al núcleo del sistema electoral, parecen no aglutinarlo pero, sin embargo, resultan de tal entidad, que se optó en la actual legislatura por crear, en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso, una Subcomisión sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General.

El objeto de esta Subcomisión es, tal y como reza en su propuesta de creación, «el estudio de las propuestas que al respecto formulen los grupos parlamentarios y la elaboración de un informe de conclusiones que será elevado a la Comisión Constitucional para su debate y aprobación. Las conclusiones aprobadas, así como los acuerdos alcanzados en la subcomisión sobre aspectos concretos que se consideren urgentes, podrán dar lugar, en su caso, a las correspondientes iniciativas por parte de los grupos parlamentarios.»²⁵

Debe subrayarse, no obstante, que una de las prioridades del trabajo llevado a cabo por la Subcomisión, tal y como se desprende de las intervenciones de los distintos grupos parlamentarios del Congreso a la hora de fijar posiciones en torno a su creación, era precisamente la de estudiar la posibilidad de hacer efectivo el voto en urna de los españoles que residen permanentemente en el exterior en las elecciones a Cortes Generales, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y al Parlamento Europeo.²⁶ No era de extrañar, las distintas modalidades de votación previstas para los ciudadanos en el exterior contenidas en la LOREG no han estado exentas de presentar graves disfuncionalidades. Efectivamente, tal y como he estudiado detenidamente en otro lugar,²⁷ a pesar de las modificaciones legales operadas en la LOREG para garantizar, por un lado, que quienes cumplen los requisitos objetivos establecidos en el ordenamiento –nacionalidad, mayoría de edad, etc. – y, en consecuencia, tengan el derecho a ser reconocidos como electores, lo fueran realmente; y, por otro lado, que el sufragio emitido por los electores residentes en el exterior fuera efectivo, esto es, que llegue en plazo, lo cierto es que:

²⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Serie D, núm. 28, de 6 de junio de 2008.

²⁶ En esta línea conviene subrayar, una vez más, que España es uno de los pocos países del mundo que reconoce el derecho de sufragio a sus ciudadanos en el exterior en todo tipo de elecciones. Y, no sólo se ha regulado la posibilidad de que los españoles inscritos en el Censo de los Españoles Residentes en el Exterior (CERA) puedan votar en todo tipo de elecciones sino que, por lo demás, la LOREG articula este derecho en base a la elección de un sistema de votación también generoso, si tenemos presente que pue-

den votar por correo y a través del depósito consular, concebido este último como una modalidad de voto por correo, cuyo procedimiento se excluye para las elecciones locales.

²⁷ Para profundizar sobre estas cuestiones y sobre la imposibilidad de una traslación automática al voto en el exterior de los preceptos del voto presencial contenidos en la LOREG remitimos a García Mahamut, R.: «El Voto de los Residentes Ausentes y la Ley 40/2006 del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior», en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos...*, pp. 523 y ss.

28 A ello precisamente trata de responder la Instrucción de la JEC 1/2009, de 20 de enero, sobre garantía del ejercicio personal del voto por correo de los electores residentes ausentes, sustituida y declarada sin efecto por la Instrucción 2/2009, de 2 de abril. A través de la primera Instrucción, aprobada por mayoría de la JEC y convocadas las elecciones al Parlamento de Galicia y al Parlamento Vasco que se celebraban el 1 de marzo de 2009, se previó que los electores residentes ausentes que votasen por correo en las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y Diputados al Parlamento Europeo, debían incluir en el sobre a enviar a la Junta Electoral Provincial, junto al sobre o sobres de votación y el certificado de inscripción en el censo, fotocopia del pasaporte o del Documento Nacional de Identidad, expedidos por las autoridades españolas, o en su defecto, certificación de nacionalidad expedida por el Consulado de España en el país de residencia, al que se añadió, posteriormente, también la certificación del Registro de Matrícula Consular, regulada por el Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, como documento acreditativo. Se preveía, así mismo, en aras de dar una mayor difusión a la inclusión de nuevos requisitos, que la nota explicativa sobre la documentación necesaria para la votación que la OCE envía de oficio se destacara tipográficamente la necesi-

- a) La depuración del censo CERA no ha terminado de garantizar la identificación entre el universo real y el oficial de los electores que figuran inscritos.
- b) El deficitario servicio de correos en el exterior de países que concentran un gran número de votantes CERA, especialmente en Iberoamérica, no alcanza a cumplir con las garantías impuestas en la identificación del votante en la entrega de la documentación electoral.
- c) Las grandes distancias que debe recorrer tanto el envío de la documentación electoral como el voto emitido desde otros continentes en los plazos preceptivos de la LOREG, para garantizar su contabilidad efectiva, a veces se erigen en obstáculos insalvables puesto que no se garantiza la efectividad del sufragio en un proceso electoral que se desarrolla en fases preclusivas en un espacio preceptivo de 54 días. A todo ello hay que sumarle el salto de magnitud del número de electores inscritos en el CERA, la concentración del censo en determinados territorios y un dato que parece repetirse con mayor frecuencia: el escrutinio del voto CERA hace variar en el escrutinio definitivo alguno de los escaños en determinadas circunscripciones.

En fin, este cúmulo de circunstancias, que obligan a dar respuestas a los retos que el modelo plantea, unidas a las propias del contexto político así como a los legítimos intereses de cada formación política de defender por diversas razones distintas concepciones sobre el derecho y los sistemas de votos de nuestros conciudadanos en el exterior, son las que coadyuvan a explicar que las formaciones políticas hayan cursado distintas mociones, interpelaciones, proposiciones no de ley o proposiciones de ley de reforma electoral con el objetivo último de mejorar los procedimientos garantizando la pureza del sufragio y la efectividad del mismo. A este último objetivo venía a responder con absoluta claridad la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior cuando los grupos con representación parlamentaria plasmaron en su art. 4.5 mandatos –dirigidos tanto a la Administración General del Estado como al propio Legislador– que reflejan un punto de partida consensuado: «Para facilitar el ejercicio del derecho de voto de los españoles en el exterior, se promoverán las medidas legales tendentes a homogeneizar los procedimientos electorales para la ciudadanía en el exterior y se habilitarán los medios materiales, técnicos y humanos precisos que posibiliten la votación en urna o a través de otro medio técnico que garantice el secreto del voto y la identidad del votante, en elecciones generales, europeas y autonómicas, en las demarcaciones consulares, teniendo en cuenta las características de los países de residencia y el número y distribución de españoles residentes en el país de que se trate» (art. 4.5 de la Ley 40/2006).

Al lógico consenso que suscita entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria facilitar el voto en urna o a través de otro medio técnico que garantice el secreto del voto y la identidad del votante²⁸ –y a pesar de la incongruencia que, en consecuencia, genera la técnica utilizada de remisión legislativa que reali-

za la Ley del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior–, cabe añadir algunas de las propuestas con las que concurrieron algunos de los partidos políticos a las elecciones a Cortes Generales en marzo de 2008 y que, como las contenidas en el Programa electoral del Partido Socialista Obrero Español,²⁹ en relación al derecho de sufragio de los españoles residentes en el exterior proponía, entre otras, la de «Acometer una reforma constitucional para crear la circunscripción en el exterior para las elecciones generales». En fin, la propuesta de crear una circunscripción exterior específica que permita contar a los ciudadanos españoles que permanentemente residen en el exterior con una representación propia, parece cristalizar al tiempo que se cuestiona para ellos el mismísimo reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones locales. Esta propuesta, la de limitar el derecho de voto en las elecciones locales a los españoles que residen permanentemente en el exterior, por lo demás, se anuda al debate sobre la demanda de reconocer el derecho de sufragio en las elecciones municipales a los extranjeros que residen de forma permanente en España³⁰ a partir de la importancia de la residencia como presupuesto habilitante para el reconocimiento del derecho de voto al margen de la nacionalidad.³¹

sidad de adjuntar estos nuevos documentos. De igual manera que se exigía que las campañas publicitarias explicativas sobre los procedimientos de votación también lo contemplara. No obstante, y ante las distintas dudas que tal Instrucción generó en el marco de un proceso convocado y las distintas aclaraciones que, en consecuencia, debió realizar la JEC se optó por incluir las distintas aclaraciones en el contenido de la misma. Desde esta perspectiva guarda un especial interés la decisión de la JEC en orden a aclarar el valor del sufragio emitido que no contuviera la documentación a través de la cual se trataba de garantizar el ejercicio personal del voto. Recordemos en este ámbito que, también por mayoría y no por unanimidad, la JEC entendió que, al no garantizar el ejercicio personal del derecho de sufragio y, en consecuencia, no cumplir con un requisito sustantivo del acto de votación, las papeletas de votos que no fueran acompañadas por algunos de los elementos de identificación, las Juntas electorales no podrían computarlo en el trámite del escrutinio.

Sin lugar a dudas, una resolución de este tenor constituye un paso de la mayor relevancia en aras a garantizar la personalidad del sufragio y la verdad del mismo, sin embargo, la garantía plena para cumplir el objetivo se disuelve en la medida que no existe una auténtica constatación en alguna fase del procedimiento que nos permita afirmar que quien emite el voto es realmente quien dice ser. Valoración distinta merece la oportunidad del momento procesal en el que se aprueba la Instrucción así como la propia competencia de la JEC a la hora de adoptar esta Instrucción y que ha merecido un juicio negativo por parte de algún especialista en la materia en los siguientes términos «aunque estamos de acuerdo, como es lógico, con el fondo de esta resolución, discrepamos de modo radical con las formas. Entendemos, en primer lugar, que la Junta Electoral Central no tiene competencias para dictar una resolución como la presente, de carácter plenamente normativo (legislativo); y es que una cosa es aclarar, interpretar o suplir una norma, o dictar normas autoorganizativas y otra muy distinta subvertir el procedimiento legalmente establecido. Además, creemos, en segundo lugar que el cambio introducido no ha ido acompañado de las medidas

administrativas precisas para asegurar su éxito, lo que ha provocado un auténtico aluvión de nulidades de voto...» (Gálvez Muñoz, L.: «El sistema de votación español a la luz de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, 2009, p. 96). En parecida línea se pronuncia Santolaya Machetti, P., «El modelo español de administración electoral», en *El control de los procesos electorales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Comisión de Venecia, Madrid 2010 (próxima publicación).

29 Por su parte, en el Programa Electoral con el que el Partido Popular concurrió a las elecciones generales en 2008 recogía el siguiente compromiso: «impulsaremos las reformas legales necesarias y proporcionaremos los medios materiales y técnicos, para poner en marcha el voto en urna en las Embajadas y Consulados en España y cuando sea necesario en otros locales habilitados al efecto.»

30 Véase por todos, Pauner Chulvi, C.: «Reflexiones constitucionales sobre la propuesta limitativa del derecho de sufragio activo de los emigrantes», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm.19, 2007.

31 Debe hacerse notar que entre las distintas proposiciones no de Ley cabe distinguir aquellas en las que, como la que presentó en la VIII legislatura por el Grupo Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, «se insta al Gobierno a llevar a cabo las modificaciones normativas necesarias para posibilitar el derecho de voto para todas las personas inmigrantes en todas las elecciones a partir de un mínimo de permanencia de un año para el caso de las elecciones municipales y de tres años para el resto» (162/ 000078), de aquellas otras en las que, también a instancias de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya y Verds, por unanimidad se aprueba una Proposición no de ley para avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España en los términos que se establece en el artículo 13.2 CE instando, en consecuencia, al Gobierno a la negociación y firma de acuerdos o convenios con los países con mayor número de nacionales residentes legales en España al objeto de que dichos nacionales puedan votar y ser elegidos en las elecciones municipales con arreglo a lo dispuesto en el art. 13.2 CE (162/ 000509).

Es precisamente en este contexto en el que cabe enmarcar la comparecencia que realizó la Vicepresidenta del Gobierno en la Comisión Constitucional, en julio de 2008, a petición de varios grupos parlamentarios, con el objeto de que explicara la disposición del Gobierno a tramitar con urgencia un proyecto de ley orgánica de reforma de la LOREG que permitiera a los españoles inscritos en el CERA ejercer su derecho al voto en urna, al objeto de garantizar el carácter secreto del voto y evitar la suplantación de la identidad de los votantes a celebrar el próximo año. Es en esta comparecencia donde la Vicepresidenta Primera del Gobierno informa³² que el Consejo de Ministros, celebrado el 27 de junio, había acordado solicitar del Consejo de Estado un Informe sobre las determinaciones constitucionales del Régimen Electoral General, así como sobre las principales propuestas de reforma del mismo que habían sido objeto de debate político y doctrinal, analizando en particular tanto su ajuste al marco constitucional como su funcionalidad dentro del conjunto del sistema.³³ Por lo que afecta concretamente al voto de los españoles en el exterior, y al hilo de la propuesta de creación de una circunscripción exterior, señala la Vicepresidenta que si bien «las condiciones de voto de los españoles en el exterior y la posibilidad de reformar nuestro ordenamiento jurídico con el fin de crear una circunscripción única y específica que les permita disfrutar de una representación propia son sin duda alguna proyecciones diferentes de una misma realidad. Es claro que el legislador puede optar por aprobar una sola de estas propuestas o incluso acordar el tratamiento separado y diferido de ambas, pero en todo caso parece razonable que se consideren las múltiples implicaciones jurídicas y políticas existentes entre ambas».

Pues bien, si en junio se proponía la creación de una Subcomisión sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General en el seno de la Comisión Constitucional que se creaba en septiembre; en este mismo mes, se publicaba en el BOCG la proposición de Ley,³⁴ presentada por el Parlamento de Galicia, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para posibilitar la

32 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 30 de julio de 2008.

33 El Informe que el Consejo de Estado emitió el 24 de febrero de 2009 –y que se aborda, desde una doble perspectiva, el de la compatibilidad con la Constitución y la de facilitar la participación ciudadana a incrementar el rendimiento de las instituciones– se estructura conforme a las seis grandes cuestiones sobre las que pivotan las propuestas de reformas, esto es: el derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales; el voto de los españoles residentes en el exterior; el sistema electoral del Congreso de los Diputados; la circunscripción electoral en las elecciones la Parlamento Europeo; la elección de los Alcaldes y otras cuestiones relativas al fraude en la inscripción del censo electoral, prohibición de la publicación y difusión de las encuestas electorales, campañas institucionales y aspectos publicitarios de la campaña electoral y la posible implantación del voto electrónico.

34 La Exposición de motivos señala lo que sigue: «Es preciso homologar las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo para la ciu-

dadanía que reside en el exterior con aquéllas que son, con arreglo a la normativa electoral, las normales para aquellas electoras y electores que viven en España. Por esta razón se contempla en esta proposición de ley un sistema de voto en urna, apoyado en la administración consular, y un sistema que facilita con todas las garantías el ejercicio de voto por correo. Se regula también las campañas electorales y se establece la depuración del censo de electores y electores residentes en el exterior.» *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Serie B, núm.121-1 de 5 de septiembre de 2008. Conviene también recordar que el Grupo Parlamentario Popular presentó formalmente una proposición de ley materialmente idéntica a la presentada por el Parlamento de Galicia [Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para posibilitar la homogeneización del procedimiento de voto de las personas residentes en el exterior con el resto de los ciudadanos (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Serie B, núm.124-1 de 10 de octubre de 2008)].

homogeneización del procedimiento de voto de las personas residentes en el exterior con el resto de los ciudadanos. Conviene recordar un hecho político de enorme relevancia: esta proposición fue aprobada con el consenso de todos los Grupos Parlamentarios en el Parlamento de Galicia.³⁵

Tratar de hacer efectivo el voto en urna en el exterior –tal y como preveía el art. 4.5 de la Ley de la ciudadanía en el exterior– a través de la necesaria reforma de la LOREG en un escenario cercano a la celebración de las elecciones al Parlamento de Galicia que concentra un alto porcentaje de voto CERA, amén del Parlamento Vasco, constituyeron poderosas razones para que la Subcomisión solicitara, a través del Presidente de la Comisión Constitucional, a la Junta Electoral Central, amén del Informe relativo a aquellas observaciones sobre los aspectos del procedimiento electoral que entendiera la JEC pudieran resultar de interés para el objeto de los trabajos de la Subcomisión,³⁶ un segundo informe,³⁷ sobre aquellas observaciones que pudiera formular la JEC sobre los aspectos del procedimiento electoral que pudieran resultar afectados sobre el procedimiento del voto de los residentes en el exterior a la vista de la iniciativa presentada por el Parlamento de Gallego.³⁸

La JEC, por su parte, adoptó el acuerdo de constituir una Comisión en el seno de la propia Junta al objeto de preparar los Informes que serían sometidos a la deliberación del Pleno de la JEC. Elaborados y aprobados ambos informes se remitieron a la Comisión Constitucional el 9 de febrero de 2009.

A fecha de hoy la Subcomisión no ha finalizado sus trabajos³⁹ y el Pleno del Congreso ha prorrogado su plazo de finalización hasta el 30 de junio de 2010.⁴⁰ Han sido numerosas las comparecencias que se han producido en el seno de la misma y numerosos los informes que la Subcomisión ha solicitado. Poco ha trascendido sobre el trabajo de la misma, salvo lo que han publicado los medios de comunicación en los últimos meses acerca de un aparente principio de acuerdo para limitar del derecho de sufragio de los españoles

35 Para un análisis sobre la misma remitimos a García Mahamut, R.: «La Administración electoral y el voto presencial en el exterior. Algunas reflexiones a la luz de la Proposición de Ley del Parlamento de Galicia de reforma de la LOREG», en *Las Administraciones Independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 279 y ss.

36 El 10 de octubre de 2008 tenía entrada en la JEC tal solicitud de informe.

37 La Subcomisión en noviembre de 2008 acordó solicitar el informe a la JEC.

38 En el primero de los Informes la JEC se limita a proponer la regulación o modificación de la normativa legal aplicable a aquellos aspectos del procedimiento electoral que han suscitado algún problema en los últimos años y sobre los que la Junta entiende conveniente abordar su reforma. Las propuestas afectan a distintos aspectos relativos al procedimiento de votación de los electores inscritos en el CERA, al Censo Electoral, campañas institucionales de los poderes públicos en período electoral, al derecho de reunión en período electoral, a determinados ámbitos de la Administración

electoral, al trámite de subsanación de irregularidades de las candidaturas electorales, al voto por correo, a la Campaña electoral, al proceso contencioso-electoral, al derecho electoral sancionador, a la constitución de las Diputaciones Provinciales y a la incidencia de las nuevas tecnologías en los procedimientos electorales. Debe hacerse notar que la Subcomisión solicitó en julio de 2009 la comparecencia del Director de la Oficina del Censo Electoral, para que informase sobre las recomendaciones realizadas por la Junta Electoral Central en relación con el Censo. (212/000630).

39 Como ya se ha dicho, la Comisión Constitucional ha aprobado el Informe de la Subcomisión (véase el BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 438, de 4 de agosto de 2010). En la publicación del Informe elaborado por la Subcomisión se recoge e incorporan los cuatro votos particulares formulados a aspectos concretos del Informe (BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 426, de 9 de julio de 2010).

40 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, núm. D-387 de 05/05/2010, p. 3.

en el exterior.⁴¹ Limitación que, más allá de aplicarla al derecho de sufragio en las elecciones locales, bajo concretos planteamientos dogmáticos en una interpretación constitucionalmente adecuada, plantea, a mi juicio, serias dudas de constitucionalidad, salvo reforma constitucional, en el supuesto de que lo que se quiera sustraer sea el derecho de los españoles residentes ausentes a votar en las elecciones al Congreso de los Diputados en virtud de expreso mandato contenido en el art. 68.5 CE. Nuestra Constitución sólo reconoce de forma expresa «a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España» el derecho de sufragio en las elecciones al Congreso de los Diputados.⁴²

Sin ánimos de extendernos en planteamientos ampliamente debatidos y analizados por nuestra doctrina,⁴³ lo cierto es que, en puridad, ha sido Ley Orgánica del Régimen Electoral General la norma a través de la cual se ha procedido a la extensión y reconocimiento del derecho de sufragio a los españoles que residen en el exterior en todo tipo de elecciones. Sin embargo, no cabe obviar que de una interpretación sistemática, básicamente, de los artículos 1.2, 2, 13.2 y 23 de nuestra Carta Magna, la nacionalidad constituye un elemento basilar definidor de la titularidad de los derechos de participación política reconocidos en el art. 23 CE, aunque es la ley la que regula las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio, como en tantas ocasiones ha señalado el TC. Evidentemente, las condiciones que para el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos imponga el legislador orgánico no puede en modo alguno desnaturalizarlo ni ir, obviamente, contra el contenido constitucionalmente declarado. El Derecho de sufragio constituye la espina dorsal del Estado Democrático pero al igual que el resto de los derechos fundamentales admite en un ejercicio de ponderación y de proporcionalidad entre distintos valores, principios o derechos en juego, el establecimiento de condiciones para su ejercicio.

41 Véase, por todos, el periódico el país que el 19 de abril de 2010 se hace eco de la noticia –bajo el título «Los emigrantes se movilizan contra el recorte de su derecho de sufragio»– sobre «...el principio de acuerdo alcanzado entre el PP y el PSOE para eliminar su derecho de voto en las elecciones municipales, autonómicas y al Congreso de los Diputados y limitarlo exclusivamente al Senado» (<<http://www.elpais.com/articulo/espana/emigrantes>>). Efectivamente, en el Informe de la Subcomisión se propone la derogación del artículo 190 de la LOREG, que es el que regula el voto por correspondencia de los residentes ausentes que viven en el extranjero en las elecciones municipales. La supresión de tal derecho es objeto de voto particular en el Informe de la Subcomisión.

42 De hecho en el Informe, y a pesar de la nueva redacción que se propone prácticamente al completo del artículo 75 de la LOREG, se sigue reconociendo para las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, miembros de las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y Diputados al Parlamento Europeo, el derecho de voto de los españoles inscritos en el Censo Especial de Residentes Ausentes. Si bien su ejercicio lo somete a determinadas condiciones. Entre las novedades que se incorporan a la regulación de las condiciones de ejercicio del derecho, cabe destacar que el interesado debe-

rá solicitar el voto a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral y a tal solicitud se acompañará fotocopia del pasaporte o del Documento Nacional de Identidad, expedidos por las autoridades españolas o, en su defecto, certificación de nacionalidad o de inscripción en el Registro de Matrícula Consular expedidas por el Consulado de España en el país de residencia. Recordemos que actualmente la principal característica del procedimiento de voto por correo para este tipo de elecciones reside en que las Delegaciones Provinciales de la OCE envían de oficio a todos los electores del CERA toda la documentación electoral.

43 Sobre las distintas posiciones y reflexiones que se han planteado más recientemente en torno a la limitación del derecho de voto de los españoles en el exterior en conexión con el reconocimiento del derechos de sufragio en las elecciones locales, remitimos, entre otros, Presno Linera, M.A.: «El voto de los extranjeros en España y el voto de los españoles residentes en el Extranjero. A propósito del Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general», *Revista de Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, 2009, pp. 183 y ss; Santolaya Machetti, P.: *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, CEPC, Madrid, 2007; Alaez Corral, B.: *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, CEPC, Madrid, 2006.

A *sensu contrario*, y por lo que afecta al derecho de sufragio de los extranjeros en España y en perspectiva estrictamente jurídica, el art. 13.2 CE constriñe el derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros a las elecciones municipales⁴⁴ y, además, impone condiciones constitucionales para su reconocimiento: que atienda a criterios de reciprocidad y que se establezca por tratado o ley.⁴⁵ Reconocerles, en consecuencia, la titularidad de los derechos que se les reconoce a los españoles en el art. 23 CE en otro tipo de elecciones a los extranjeros que residan en España exige, en principio, reforma constitucional.⁴⁶ Sin duda, un precepto constitucional de las características del art. 13.2 CE aporta una clara peculiaridad en el ámbito del derecho comparado.⁴⁷ Peculiaridad que no estriba en el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales, sino su condicionamiento, en términos de reciprocidad, a que los estados de los extranjeros a los que se pretende reconocer el derecho de sufragio a sus nacionales en este tipo de elecciones lo reconozcan a los españoles. Si bien no cabe negar el enorme avance que ello supuso en su momento en el marco constitucional comparado, lo cierto y verdad es que tal reconocimiento –amén del que se ha derivado para los ciudadanos de la UE– en condiciones de reciprocidad sólo se ha hecho efectivo para los Noruegos, a pesar de que se firmaron distintos Acuerdos al que no se les otorgó ningún tipo de virtualidad práctica.⁴⁸

Sin lugar a dudas el escenario ha cambiado y son numerosos los argumentos (residencia-integración/dignidad-democracia) que invitan a reconocer y a hacer efectivo el derecho de sufragio de los extranjeros que residan cierto tiempo en nuestro país en las elecciones municipales, siempre que los países de los que son nacionales reconozcan el derecho de voto a los españoles en parecidas condiciones, según mandato constitucional. Sin embargo, y a pesar de la plena cobertura constitucional y legal no se ha hecho plenamente efectivo, no es de extrañar, al fin y al cabo constituye una decisión política de calado que afecta a ciertas reglas del juego democrático y que demanda un gran consenso entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria

44 Sobre lagunas de estas peculiaridades remitimos entre otros Santolaya Machetti, P. y Díaz Crego, L.: *El derecho de sufragio de los extranjeros*, CEPC, Madrid, 2009.

45 El art. 13.2 de la CE prevé en su tenor literal que «solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales». Recordemos una vez más que, tras la reforma fruto del tratado de Maastricht, se incorporó a la redacción originaria del 13.2 «y pasivo».

46 De hecho, debe hacerse notar que el Informe del Consejo de Estado cuando entra a analizar las propuestas que afectan al derecho de sufragio de los extranjeros en España excluye todas aquellas que, en coherencia con la compatibilidad de la Constitución, a priori no puedan ser acogidas sin reforma del texto constitucional.

47 Un estudio en profundidad es llevado a cabo por Santolaya Machetti, P.: «El derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros en las elec-

ciones municipales», *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos...*, op. cit., pp. 511 y ss.

48 España entre los años 1988 y 1992 suscribió con cinco países Acuerdos (República Argentina, República de Venezuela República de Chile, República de Colombia y República del Uruguay) que recogen alguna previsión en el sentido de reconocer, en términos de reciprocidad, el derecho de sufragio en las elecciones municipales a nacionales de esos Estados residentes en España. Salvo el Tratado suscrito con Chile, los demás Acuerdos remitían a un Acuerdo complementario para la regulación del ejercicio del derecho de sufragio. En el caso del Tratado suscrito con Chile, éste remite a la legislación de los Estados parte del mismo que no se llegó a producir en el caso español. Resultaba, en consecuencia, del todo necesario un acuerdo complementario que articularse e hiciera efectivo ese derecho de participación política que nunca llegó a hacerse efectivo.

y, cómo no, de una buena solución técnico-jurídica que partiendo del mandato constitucional del 13.2 CE permita, en un ámbito nuclear de un Estado democrático como son las elecciones, dotar de plena seguridad jurídica el proceso decisorial y normativo a través del cual se reconoce un elemento basilar como lo es el de reconocer o no la titularidad del derecho de sufragio activo de los extranjeros que residan en nuestro país en las elecciones municipales. A mi juicio, conviene a todas luces llegar a un consenso entre las distintas fuerzas políticas para determinar, en primer lugar, qué requisitos debe integrar el concepto de reciprocidad, esto es, qué debe entenderse por reciprocidad. Para, en segundo lugar, elevar a categoría normativa los requisitos que deben cumplir aquellos acuerdos que impulsados por el Gobierno reconocen la titularidad en el ejercicio del derecho de sufragio activo por nacionales de otros países que reconocen el derecho de sufragio de los españoles en similares elecciones.

Dada la extensión a la que debo limitar este trabajo simplemente añadiré que, y a riesgo de incurrir en graves imprecisiones, a mi juicio, en aras de una mayor seguridad jurídica, convendría profundizar en la idea de que fuera la LOREG la norma que regulara materialmente qué tipo de requisitos debe exigirse para reconocer el derecho de sufragio activo de los extranjeros residentes, incluidos, los que deba entenderse por reciprocidad y no remitir, como hace actualmente el art. 176.1 de la LOREG, a los términos de un Tratado. En mi opinión, lo más deseable sería partir de una serie de mínimos legales a partir de los cuales el Gobierno deba sujetarse a la hora de celebrar tratados o acuerdos de reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales –que, en todo caso, deben ser validados por el Congreso de los Diputados– y de control sobre el compromiso de que efectivamente ese país reconoce el derecho de voto a nuestros nacionales en parecidas condiciones. El margen de duda o desconfianza que pudiera generar en la ciudadanía sobre el porqué se celebran acuerdos con determinados países y no con otros, más allá del respecto de los criterios de reciprocidad y de las que se deriven de otros criterios que se puedan objetivar⁴⁹ y que resulten motivados en una lectura constitucionalmente adecuada, no parece nada recomendable, amén de otras consideraciones técnico-jurídicas, cuando de legitimidad democrática se habla.

Ahora bien, soy plenamente consciente de que el nudo gordiano estriba precisamente en qué debe entenderse por reciprocidad.⁵⁰ Siendo claro que en todo caso la exigencia de reciprocidad implica como condición sine qua non que solo se puede reconocer el derecho de sufragio a aquellos extranjeros cuyos respectivos estados no tengan vedado el derecho de sufragio en las elecciones municipales a los extranjeros, o al menos a los españoles, la siguiente cuestión que se plantea es si la reciprocidad debe entenderse cómo una serie de condiciones que deben corresponderse entre los estados en sentido estricto o, por el contrario, pueden ser entendidas en un sentido amplio. Ello implica posicionarse sobre una serie de aspectos, por ejemplo, el del tiempo de residencia exigible ¿deben resultar idénticos o no? Desde tal perspectiva me inclino por no optar

49 Por ejemplo, reconocer al mayor número de nacionales extranjeros el derecho de voto o priorizar por ley la celebración de acuerdos que reconozcan el derecho de voto a aquellos extranjeros que residen de forma permanente en España nacionales de países con los que nuestra comunidad mantiene un especial vínculo.

50 Remitimos, para un análisis sobre el estado de la cuestión en el ámbito jurisprudencial a Lagasabagaster Herraste, I.: «Reciprocidad y Derechos Fundamentales: en especial el derecho de voto de los Extranjeros», RVAP, núm. 85, 2009, pp. 57 y ss.

por un régimen *ad casum* y sobre el que ya se cuenta con alguna experiencia en el pasado.⁵¹ Tampoco resulta baladí otras cuestiones, por ejemplo, no ha resultado estéril el debate, incluso político, sobre si las condiciones de reciprocidad deben extenderse al ámbito de las elecciones libres. De forma que, a juicio de algunos, si no estamos ante regímenes sin elecciones libres según estándares internacionales resultaría dudoso el reconocimiento de tal derecho, a pesar de que no se reservara este derecho en exclusiva a sus nacionales y que existieran elecciones de carácter administrativo.

En fin, habrá que seguir reflexionando sobre estas cuestiones cuando ya existen sobre la mesa 14 Acuerdos con países que reconocen el derecho de sufragio en sus elecciones municipales a nuestros nacionales y nosotros a los nacionales de estos países que residen en nuestro país. A día de hoy –y a falta de la publicación en el BOE de los términos que reconocen los Acuerdos con los restantes 9 países (Trinidad y Tobago, Paraguay, Cabo Verde, Islandia, Bolivia, Uruguay, Argentina, República de Corea y Burkina Faso)–, los extranjeros que residen en España nacionales de Perú, Colombia, Nueva Zelanda, Chile y Ecuador que cumplan con los requisitos legales determinados en los respectivos Acuerdos y en la LOREG ya podrán votar en las elecciones municipales de mayo de 2011.

51 Recordemos, por ejemplo, que esto es lo que sucedió con Noruega, cuyo estado no exige período de residencia a los españoles, mientras que nosotros hemos exigido a los ciudadanos noruegos para votar en las elecciones municipales en España la residencia legal e ininterrumpida de 3 años. En sentido inverso, y antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el acuerdo con Bélgica –que no llegó a aplicarse– venía a reconocer el derecho de sufragio en las elecciones municipales de los españoles con residencia de 5 años mientras que España lo reconocía a partir de 3 años de

residencia ininterrumpida y legal. De los Acuerdos que actualmente están en vigor y se harán efectivo en las elecciones municipales de 2011 destaca el realizado con Perú en el que los españoles pueden votar si han residido legalmente más de 2 años en Perú y los peruanos deberán haber residido en España, legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral (BOE núm. 122 de 19/5/2010, pp. 43454 a 43457).

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.¹

Como acabo de señalar, estos órganos constituyen el nivel inferior de la Administración Electoral y están sometidos a los principios que informan dicha vertebración.² 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,³ 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 28.⁴ 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,⁵ 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 escribir⁶ (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 públicas⁷ 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 JEZ⁸ 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.⁹ 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».¹⁰

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.¹¹

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.¹² 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.¹³ 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 [...]»¹⁴

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.»¹⁵

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.¹⁶ 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.¹⁷ 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.»¹⁸

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”»¹⁹ 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.»²⁰ 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.»²¹ 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».²²

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,²³ 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.²⁴ 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 pronunció²⁵ 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

²⁴ 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.

²⁵ 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.²⁶

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.²⁷

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.²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰ 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 interventor³¹ 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.³² 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.³³ 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.³⁴

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.³⁵ 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:³⁶ 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.³⁷ 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.

³⁶ En este caso ERC.

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

La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento¹

VICENTE GARRIDO MAYOL

Presidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Resumen

El reconocimiento constitucional de la facultad presidencial de disolución discrecional del Parlamento, impidiendo el término natural de la Legislatura, ha sido polémico y controvertido. Aunque se trata de uno de los rasgos característicos del sistema parlamentario de gobierno, su inexistencia no tendría porqué afectar a la configuración de aquel: su justificación debe descansar, más que en la caracterización histórica de tal sistema, en la necesidad de que el ordenamiento constitucional prevea mecanismos conducentes a solucionar situaciones de conflicto institucional entre los que, desde luego, la disolución tiene un valor indudable.

Resum

El reconeixement constitucional de la facultat presidencial de dissolució discrecional del parlament, per a impedir el terme natural de la legislatura, ha estat polèmic i controvertit. Encara que es tracta d'un dels trets característics del sistema parlamentari de govern, la seua inexistència no hauria d'afectar-ne la configuració: la seua justificació ha de descansar, més que no en la caracterització històrica del sistema, en la necessitat que l'ordenament constitucional preveja mecanismes conduents a solucionar situacions de conflicte institucional, entre els quals, per descomptat, la dissolució té un valor indubtable.

¹ Este trabajo tiene su origen en la ponencia presentada en el Seminario Internacional de derecho público comparado sobre el tema «Asambleas Legislativas Regionales y forma de gobierno en el sistema descentralizado», celebrado en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad LUMSA, en Palermo, y organizado por el Centro de Estudios Constitucionales y Desarrollo Democrático de la Universidad de Bolonia. Ha sido corregida, actualizada y notablemente ampliada.

Abstract

The constitutional recognition of the president's power to dissolve parliament, impeding the natural end of a term of office, has been a point of debate and controversy. Although it is one of the characteristics of the parliamentary system of government, its lack should not affect the configuration of the system: its justification should lie, rather than in the historical characterisation of such a system, in the need for the Constitution to anticipate mechanisms allowing situations of institutional conflict to be resolved, and the value of dissolution in this context cannot be denied.

Sumario

- I. Introducción
- II. La disolución del Parlamento en España
 1. En el Estado
 1. En las Comunidades Autónomas
- III. Sobre la disolución de los parlamentos regionales en Italia
 1. Procedimiento y causas de disolución
 2. Regiones con Estatuto especial y disolución anticipada
 3. *Scioglimento* y forma de gobierno de las regiones
 4. Impugnación del decreto de disolución
- IV. La disolución del Parlamento en el Derecho comparado de la Unión Europea
- V. Conclusión

I. Introducción

Todo Parlamento tiene predeterminado el lapso de tiempo durante el cual puede desenvolver sus actividades y ejercer sus funciones, quizás con la excepción de los que tienen carácter constituyente. En un régimen democrático representativo es necesario que quienes integran el parlamento, como representantes de la soberanía popular, sean elegidos por tiempo determinado y que periódicamente el pueblo sea llamado a las urnas a fin de que pueda renovar la confianza que depositó en quienes fueron anteriormente elegidos, o decida otorgarla a otras opciones de su preferencia.

Consustancial a la democracia es la celebración de elecciones periódicas, pues no puede entenderse el principio democrático si no hay posibilidad de renovación.

Por eso, las distintas Constituciones establecen la duración del mandato de los miembros de las Cámaras por tiempo que no debe ser tan breve que dificulte el ejercicio de las funciones parlamentarias y de las propias del Gobierno, ni tan largo que impida la intervención popular en la determinación de la dirección política que se estime más conveniente.

Así, por ejemplo, la Constitución española de 1978 establece que el Congreso y el Senado son elegidos por cuatro años, el mismo periodo que los Estatutos de autonomía con respecto a los parlamentos autonómicos.

Hay que indicar que el parlamentarismo es, en nuestros días, en sus diversas manifestaciones, el tipo más corriente de gobierno democrático constitucional, y responde al principio de gobierno respaldado por la Asamblea y gobierno responsable ante la Asamblea.

Sin embargo, en un sistema de gobierno parlamentario suele haber excepciones a la duración del mandato de los parlamentos: la disolución discrecional por parte del Jefe del Estado o del presidente del Gobierno, —que debe gozar de la confianza del parlamento que lo ha elegido—, es la más típica forma de anticipar el fin del mandato de diputados y senadores.

Y es que una de las notas que caracterizan el parlamentarismo es la igualdad, el equilibrio, entre Ejecutivo y Legislativo. Ello se refleja, por lo general, en la existencia de un jefe distinto para el gobierno y para el parlamento, y un Jefe de Estado políticamente irresponsable; en la necesaria colaboración entre poderes; y en la posibilidad de medios de acción recíproca de cada poder sobre el otro, fundamentalmente a través de la «responsabilidad ministerial» y de la «disolución del parlamento». Sin tales medios, —dice Burdeau—, no hay verdadero parlamentarismo.²

Es cierto que hay diversas manifestaciones de este tipo de gobierno. Pero para que pueda ser calificado de parlamentario es necesario que pueda constatarse la concurrencia de las características que tradicionalmente lo configuran desde mediados del siglo XIX, y que lo hacen reconocible como tal. En este sentido, y como apunta Schmitt,

2 G. Burdeau. *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*. E. Nacional. Madrid, 1981, pp. 200 y ss.

la facultad de disolución es la clave del actual sistema parlamentario puesto que el Ejecutivo no puede considerarse como un instrumento subordinado a la voluntad del Parlamento; antes al contrario, debe mantenerse un equilibrio entre ambos poderes.³ El equilibrio se produce de diversos modos, entre ellos, por la facultad gubernativa de disolución.

En definitiva, tal y como señala Loewenstein «el derecho de disolución del parlamento y el voto de confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina», o «tan unidos como anillo al dedo».⁴

La justificación de la facultad presidencial de disolución descansa, por tanto, en la dinámica estructural del sistema parlamentario que precisa de controles mutuos y recíprocos entre poderes y trata de solucionar conflictos o disfunciones que suelen presentarse en el desarrollo de la vida gubernamental y parlamentaria permitiendo que sea el pueblo soberano quien decida en última instancia. Con ello ha cobrado forma la derivación del viejo privilegio del monarca para disolver las Cámaras al más moderno objetivo de disolverlas para que el cuerpo electoral decida acerca de un conflicto entre el Gobierno y el Parlamento.⁵

Piénsese, por ejemplo, en el supuesto de gobiernos minoritarios cuyo presidente recibió la confianza de la Cámara en su investidura como tal, confianza que se pone en entredicho pasado el tiempo y que por diversas circunstancias impide que cualquier otro candidato pueda asumir la función de gobierno. Piénsese, igualmente, en el supuesto de minoría sobrevinida, como consecuencia del grave fenómeno del transfuguismo, auténtico cáncer del sistema democrático que tambalea gobiernos y genera evidentes conflictos y desestabilidad política. Repárese, por último, en la ruptura de una coalición gubernamental que deja en minoría a uno, –o a varios–, de los partidos que integran el Gobierno.

En todos los supuestos referidos, la facultad de disolución es el remedio oportuno y democrático, pues abre la puerta a que el pueblo decida al respecto, para que, como indica Burdeau, el electorado actúe como árbitro en el conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, renovando o no la confianza a quienes le representan.⁶

Hay que señalar, no obstante, que a mi juicio, la justificación de la facultad presidencial de disolución del Parlamento debe descansar, más que en la caracterización

3 K. Schmitt. *Teoría de la Constitución*. Alianza Universal Textos. Madrid, 1996, p. 336.

4 K. Loewenstein. *Teoría de la Constitución*. E. Ariel. Barcelona, 1986, pp. 107 y 280.

5 I. Molas, *La disolución del Parlamento*, p. 95.

6 G. Burdeau, *op. cit.*, p. 225. Martínez Sospedra se hace eco del catálogo de funciones que, según la doctrina, puede desempeñar la facultad de disolución, reseñando que puede ser un instrumento del Gobierno para

disciplinar a los parlamentarios: a los de la oposición, para inducirles a evitar prácticas obstruccionistas; a los de la mayoría para inducirles a la disciplina, toda vez que los electores tienden a repudiar a los tráfugas y a castigar la indisciplina. En supuestos de oposición dispersa o negativa con mayoría en la Cámara, puede facilitar la cooperación entre los parlamentarios y el Gobierno. *Vid.* en «La disolución. El problema y sus alternativas». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 12 (2002), pp. 157-158.

histórica del sistema parlamentario de gobierno, en el aspecto práctico de poder dar solución a situaciones de conflicto como las apuntadas.⁷

Desde tal perspectiva la posibilidad de disolver el parlamento no puede merecer más que un juicio positivo. Sin embargo, bien es verdad que no es infrecuente que se haga un uso abusivo o torcido de tal facultad. En efecto, la disolución se ha utilizado para convocar elecciones anticipadas cuando, no concurriendo ninguna de las situaciones antes descritas, considere el presidente que es un buen momento para que el partido al que pertenece vuelva a ganar las elecciones. Suele ello suceder tras un notable éxito en el ejercicio de las funciones propias de gobierno o en momento de manifiesto respaldo a su actuación por parte de la opinión pública debido a causas diversas. Entonces, la disolución del parlamento no tiene más justificación que la meramente partidista para obtener los mayores réditos electorales. Queda, por tanto, desvirtuada y desnaturalizada; pierde su razón de ser y actúa como una pieza que provoca que el engranaje parlamentario chirrié. Más ello no es motivo de entidad para negar su reconocimiento.

El uso indebido de un instrumento jurídico, antes que provocar su supresión debe dar lugar a la responsabilidad política, –o jurídica–, de quien lo ha utilizado para fines distintos de aquellos para los que fue concebido.

II. La disolución del parlamento en España

La forma de gobierno en España es, por definición constitucional, parlamentaria. España cuenta con un parlamento elegido democráticamente, con mandato limitado a cuatro años. El Gobierno tiene un origen parlamentario: es el Congreso de los Diputados quien elige al Presidente del Gobierno y éste, quien nombra a sus Ministros. Ha de existir, por tanto, una relación de confianza entre el Parlamento y el Presidente del Gobierno, la misma que posibilitó su nombramiento, de tal forma que si esa relación de confianza queda alterada se abre la posibilidad de que el Presidente sea censurado. En un sistema de gobierno parlamentario ha de poder censurarse la gestión del Gobierno, –personalizada en su Presidente–, y sustituir a éste por otro que en un momento determinado pueda haberse ganado la confianza del Parlamento. Pero también, como ha quedado expuesto, el Presidente ha de poder disolver el Parlamento.

1. En el Estado

En nuestro constitucionalismo histórico observamos que la disolución anticipada del parlamento aparecía prevista en la práctica totalidad de los textos constitucionales a favor del Rey. Evidentemente la justificación, configuración y causas de tal prerrogativa son bien distintas a aquellas en las que se asienta la moderna posibilidad de disolución.

⁷ A juicio de Bayón y Chacón, el equilibrio de poderes no está garantizado por el derecho de disolución. Lo único que éste procura, a su entender, es el mantenimiento y el restablecimiento, en su caso, de la armonía entre el Legislativo y el Ejecutivo, «pero como dicha armonía puede ser lograda sin necesidad de que el derecho de disolución exista [...] no puede afirmarse, en términos de lógica estricta, que aquel constituya un requisito indispensable del régimen parlamentario.» *Vid.* en G. Bayón y Chacón, *El derecho de disolución del parlamento*. Textos parlamentarios clásicos. Congreso de los Diputados, 1999, p. 304.

Su reconocimiento a favor del Rey descansa en el viejo principio de la suprema autoridad real que caracterizó el absolutismo. Hoy se considera un medio constitucional para resolver un conflicto político.

En la Constitución de 1812 no se permitía que las Cortes fueran disueltas. Su artículo 172 prescribía que el Rey no podía impedir bajo ningún pretexto la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, «ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embargar sus sesiones y deliberaciones». Evidentemente tal prohibición escondía el recelo de las Cortes Constituyentes ante el poder del Monarca que, por primera vez, veía limitadas sus facultades por una norma fundamental. No obstante, es sabido que Fernando VII disolvió las Cortes, desde luego ilegalmente, en 1814, apenas formada la Constitución.

En el Estatuto Real de 1834 se reconocía al Rey la facultad de disolver las Cortes (artículo 24) y en el texto constitucional de 1837 se le reconoció también tal derecho respecto del Congreso de los Diputados, pero con obligación de que simultáneamente convocara elecciones (art. 26), sin duda alguna para evitar lo que ocurrió en 1814. La Constitución de 1845 no previó la posibilidad de disolución de forma anticipada, no obstante lo cual, por mandato regio ilegal y antijurídico la Reina las disolvió en 1856. La nueva Constitución de ese año reguló la cuestión en los mismos términos que la de 1837 y de igual modo, la Constitución de 1869 estableció la facultad de la Corona de disolver los cuerpos colegisladores, o uno de ellos tan sólo, pero convocando elecciones a Cortes que debían reunirse en el término de tres meses (art. 72).

La Constitución *non nata* de 1873, que proclamaba a España como una República Federal, al establecer una rígida separación de poderes, no preveía el derecho presidencial de disolución. Tras la Restauración, la Constitución de 1876 previó la posibilidad de que el Rey pudiera disolver el Congreso de los Diputados y la parte electiva del Senado, con obligación de convocar elecciones para que las Cámaras así elegidas se reunieran en tres meses.

La Constitución de 1931, la de la II República, previó que el Presidente de la República pudiera disolver las Cortes hasta dos veces, como máximo, durante su mandato, cuando lo estimara necesario, pero sujetándose a dos condiciones: que el Decreto de disolución estuviera motivado; y que al Decreto de disolución acompañara la convocatoria de las nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días. Además estipulaba que en el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes sería examinar y resolver sobre la necesidad del Decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevaría aneja la destitución del Presidente (art. 81). Fue así como destituyeron, en abril de 1936, a Niceto Alcalá-Zamora, tras una polémica interpretación de la Constitución.⁸

La Constitución de 1978 en su art. 115, incluido en el Título V destinado a regular las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, reconoce al Presidente del

⁸ *Vid.* al respecto J. Tomás Villarroya, «La destitución de Alcalá-Zamora». Fundación Universitaria San Pablo-CEU. Valencia, 1985.

Gobierno la facultad de proponer al Rey la disolución del Congreso, del Senado o de ambas Cámaras. Tal facultad la puede ejercer «bajo su exclusiva responsabilidad» y «previa deliberación del Consejo de Ministros». Por tanto, no necesita del parecer favorable del órgano colegiado del Gobierno. Desde luego, si así lo decide el Presidente, el Rey debe decretar la disolución, pues estamos ante un acto debido del Monarca en el que no cabe discrecionalidad alguna por su parte.

Sin embargo hay algunos condicionantes a la facultad presidencial de disolución del parlamento: no puede ejercerse cuando esté en trámite una moción de censura (regulada en el art. 113); ni antes de que haya transcurrido un año desde la anterior disolución; ni mientras estén declarados algunos de los estados de alarma, excepción y sitio contemplados en el art. 116 (aunque este supuesto afecta sólo a la disolución del Congreso de los Diputados).

El hecho de que el Presidente no pueda disolver el Parlamento de forma anticipada cuando esté en trámite una moción de censura responde a la posibilidad de que el Parlamento, –en este caso, el Congreso de los Diputados–, pueda dar su confianza al candidato alternativo propuesto con la moción de censura, evitando, de este modo, una convocatoria electoral. Si la moción de censura no prosperara y el aspirante no resultara investido como Presidente, entonces ya sería viable la disolución presidencial.

Por su parte, la imposibilidad de disolución anticipada antes de que haya transcurrido un año desde la anterior disolución responde a las necesidad de evitar un uso irreflexivo de una medida tan drástica como la disolución, evitando, además, la llamada a las urnas con una frecuencia demasiado corta, no recomendable por los enormes gastos que comporta y el posible efecto negativo en un electorado al que puede hostiar una nueva campaña electoral.

Por último, las medidas extraordinarias que supone la declaración de alguno de los estados excepcionales aconsejan esperar a que éstas cesen para convocar un proceso electoral.

Aparte lo expuesto, las Cámaras quedan automáticamente disueltas previa la correspondiente declaración por parte del Rey, si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura, –tras la celebración de elecciones generales–, ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Congreso (art. 99.5).

Por último, también se anticipa la conclusión del mandato de los diputados y senadores en el supuesto contemplado en el art. 168.1 de la Constitución que regula el complicadísimo procedimiento de «revisión total» de la Carta Magna o de reforma parcial que afecte al Título Preliminar, a la Sección Primera del capítulo Segundo del Título I (derechos fundamentales y libertades públicas), o al Título II (La Monarquía), que exige la aprobación de la reforma por mayoría de dos tercios de cada Cámara y la diso-

lución inmediata de las Cortes, a fin de que el pueblo elija unas nuevas que deberán ratificar, con igual mayoría de dos tercios, la reforma.

Más estos dos últimos supuestos no cabe encuadrarlos en la decisión del Presidente del Gobierno, pues se producen *ope legis*, por así preverlo expresamente la Constitución.

Ahora bien, como ha advertido Santaolaya, en la práctica todas las Legislaturas han finalizado mediante disolución anticipada, por lo que permanece inédita la que en principio debía ser la solución ordinaria de agotamiento del período de cuatro años.⁹

Ello es así, en efecto, si tenemos en cuenta que según el art. 68.4 de la Constitución, el mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara –y lo mismo se prevé en el art. 69.6 respecto de los Senadores–, y que las sucesivas elecciones generales han propiciado que tal mandato nunca llegara a ser de cuatro años, aunque en algunos casos se haya aproximado. Tan ello es así que los respectivos Reales Decretos lo han sido «de disolución del Congreso y del Senado y de convocatoria de elecciones». Y en sus preámbulos se ha invocado el art. 115 de la Constitución, –que, como hemos visto, reconoce la facultad presidencial de disolución discrecional–, como fundamento de aquellos. Por tanto puede afirmarse que en España no ha habido Legislatura, en nuestra reciente historia, que haya durado los cuatro años que, como máximo, establece la Constitución.

2. En las Comunidades Autónomas

a) Los pactos autonómicos de 1981

Uno de los acontecimientos más importantes en el proceso de conformación del Estado autonómico español fue la firma de los Pactos Autonómicos suscritos en 31 de julio de 1981 por el Gobierno y el partido que lo sustentaba, entonces de UCD, y por el PSOE, principal partido de la oposición. En aquellos acuerdos ya se indicó que el Título VIII de la Constitución no consagra una ordenación cerrada o estática de la organización territorial del Estado, sino que constituye un amplio marco que permite la satisfacción de las voluntades de autogobierno de las distintas comunidades autónomas. Su desarrollo, –se decía–, es, por lo tanto, una prolongación natural del proceso constituyente.

Con aquellos acuerdos, se pretendió, además de diseñar las bases operativas del proceso autonómico, la generalización del proceso para lograr, en un plazo razonable de tiempo, una distribución homogénea del poder, reconociendo las diversas peculiaridades de las nacionalidades y regiones. Además se intentaba la armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico para lograr una mayor claridad del ordenamiento y una reafirmación de la seguridad jurídica.¹⁰

9 F. Santolaya López, «Interrupción parlamentaria y elecciones: excesos y defectos». *Revista de Derecho Político*, núm. 63 (2005), p. 105.

10 *Acuerdos Autonómicos 1981*. Servicio de Publicaciones de la Presidencia del gobierno. Colección Informe, núm. 36. Madrid, octubre de 1981, pp. 10-11.

La trascendencia de aquellos pactos es incuestionable, no sólo porque fue diseñado el actual mapa autonómico, prefijando las Comunidades autónomas que había que constituir, –junto a País Vasco, Cataluña y Galicia, cuyos Estatutos ya habían sido aprobados–, sino también porque se pactaron una serie de cuestiones relativas a los órganos de representación y gobierno de las futuras Comunidades Autónomas, que, de alguna u otra forma, dejaban en entredicho el principio dispositivo o de voluntariedad y que, si bien condicionaron la organización institucional inicialmente, con el tiempo se han superado.

Así, se acordó, entre otras cuestiones, que el «Consejo de gobierno» (*sic*) no podría disolver la Asamblea, aunque dejaba la puerta abierta a la disolución automática para el supuesto en que no pudiera elegirse Presidente de la Comunidad en el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura.

Podría considerarse que aquellos Pactos autonómicos de 1981, a más de orillar el principio dispositivo, y por tanto, el texto constitucional, encerraban un recelo negativo hacia lo que podrían ser las futuras Comunidades autónomas. Y evidenciaron una desconfianza hacia los futuros gobiernos autonómicos que se quiso justificar en la necesidad de contrarrestar a una opinión pública que consideraba, entonces, que las «autonomías» iban a comportar la desintegración de España y, en todo caso, una multiplicación de cargos políticos y un despilfarro de fondos públicos.

Lo cierto es que, con los Pactos de 1981, se implantó la «generalización» del régimen de autonomía a todo el territorio del Estado, pues, en los dos años siguientes, fueron aprobados todos los Estatutos de autonomía, con excepción de los de Ceuta y Melilla, que no accedieron a su *status* de ciudades autónomas, hasta 1995.

Pero en ninguno de los Estatutos aprobados se preveía expresamente la facultad presidencial de disolución del Parlamento.

b) Los pactos autonómicos de 1992

El 28 de febrero de 1992, el Gobierno de la Nación, el partido que lo sustentaba, –entonces el PSOE–, y el PP, principal partido de la oposición, suscribieron unos Pactos en los que manifestaron que el desarrollo del Título VIII de la CE, que se había concebido siempre como una cuestión que afecta a la esencia misma del Estado, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo en las Cortes Generales.

Cumplidos los plazos mínimos previstos en la Constitución para proceder a la ampliación de las competencias de las Comunidades autónomas que por haber accedido a la autonomía por la vía del art. 143 no pudieron asumir en sus Estatutos más competencias que las establecidas en el art. 148.1, y teniendo en cuenta la consolidación de las instituciones autonómicas y la experiencia sobre el funcionamiento del Estado

autonómico, se consideró el momento óptimo para impulsar el perfeccionamiento del modelo hacia un horizonte definitivo.

El objetivo de estos Acuerdos era la tendencia, no tanto a la igualación competencial, –pues el Tribunal Constitucional en diferentes Sentencias insiste en la idea de la imposibilidad de una igualación competencial–,¹¹ sino más bien a la equiparación competencial de todas las Comunidades autónomas.¹²

Consecuencia de dichos Acuerdos fue la reforma de los Estatutos de autonomía de las Comunidades del 143, aprobadas en marzo de 1994, que tuvieron como objeto, como ha quedado expuesto, ampliar las competencias de aquellas, habida cuenta que las tenían limitadas a las establecidas en el art. 148.1 de la Constitución, y que habían transcurrido más de cinco años desde la vigencia de sus Estatutos. En los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992, la reforma de los Estatutos se limitaba a aquella ampliación, sin posibilidad de que, aprovechando el proceso de reforma, se canalizaran otras pretensiones.

Pero era una aspiración de estas Comunidades autónomas completar, mejorar y, en fin, perfeccionar, su sistema de autogobierno, introduciendo, para ello, retoques en sus normas institucionales básicas, reconociendo a sus instituciones determinadas facultades de las que carecían, o suprimiendo límites de difícil justificación.

Como se ha visto, los Pactos Autonómicos de julio de 1981 encerraban cierta desconfianza o recelo en torno a la estructura y funcionamiento de las futuras Comunidades autónomas, por lo que trataron de configurarlas en base a un patrón que, en cierto modo, limitaba su plena capacidad de autoorganización. Este dato, unido a la lógica comparación con las Comunidades del 151, propició el inicio de un nuevo proceso de reformas, que comenzó en diciembre de 1996 con la de los Estatutos de Canarias y de Aragón, y concluyó en mayo de 1999, con la de Extremadura.

Un total de once Estatutos de autonomía se reformaron a lo largo de estos tres años.¹³

c) El reconocimiento de la facultad presidencial de disolución de los parlamentos regionales

De las reformas operadas entre 1996 y 1999 ya referidas, lo más relevante fue el reconocimiento de la facultad de disolución de los parlamentos autonómicos por parte de los presidentes de los ejecutivos.

11 STC 37/97.

12 A. Ruiz-Huerta Carbonell. «Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?» *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, julio-septiembre de 1993, p. 111.

13 Las Leyes Orgánicas por las que aprobaron las reformas de los Estatutos de autonomía, son las siguientes:

- LO 4/1996, de 30 de diciembre, Canarias.
- LO 5/1996, de 30 de diciembre, Aragón.
- LO 3/1997, de 3 de julio, Castilla-La Mancha.

- LO 1/1998, de 15 de junio, Murcia.

- LO 5/1998, de 7 de julio, Madrid.

- LO 11/1998, de 30 de diciembre, Cantabria.

- LO 1/1999, de 5 de enero, Principado de Asturias.

- LO 2/1999, de 7 de enero, La Rioja.

- LO 3/1999, de 8 de enero, Islas Baleares.

- LO 4/1999, de 8 de enero, Castilla y León.

- LO 11/1999, de 6 de mayo, Extremadura.

Ya hemos visto que una de las notas que caracterizan al sistema parlamentario de gobierno es la facultad de disolución del parlamento por parte del ejecutivo. Sin embargo, los Estatutos de autonomía no preveían el acortamiento del mandato de los parlamentos, establecido en cuatro años.

Promulgados sus Estatutos sin previsión al respecto, las Comunidades de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía aprobaron leyes en las que establecieron la disolución automática del parlamento al estilo de la prevista en el art. 99.5 de la Constitución, y reconocieron a los Presidentes de sus Gobiernos la facultad de disolverlo discrecionalmente, utilizando, de esta manera, un procedimiento dudosamente constitucional.¹⁴ Efectivamente, la restricción del mandato parlamentario establecida en los Estatutos no puede menos que establecerse en el propio Estatuto, pues de otro modo se contrarían las propias prescripciones estatutarias.¹⁵ Además, la vía legislativa no es la idónea para conferir facultades no previstas en el Estatuto, y que no cabe inferir de la genérica competencia en relación con la autoorganización de las instituciones de gobierno.

El ejemplo no fue seguido por otras Comunidades autónomas (aunque algunos Estatutos sí preveían la disolución automática si transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, la Asamblea no había logrado elegir Presidente). Antes al contrario, en 1991 se acometió la reforma de varios aspectos relacionados con el régimen electoral general.¹⁶ La voluntad estatal de que las elecciones autonómicas se celebraran, en la mayoría de las Comunidades autónomas, en la misma fecha, a fin de evitar una pluralidad de procesos electorales en un corto espacio de tiempo, se tradujo en la reforma de un total de siete Estatutos de autonomía,¹⁷ de tal forma que las elecciones se celebraran, en todas ellas, el cuarto domingo del mes de mayo, cada cuatro años.¹⁸ Ello ha propiciado un acortamiento de la Legislatura en los parlamentos autonómicos

14 Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno del País Vasco; Ley 8/1985, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; Ley 11/1988, de 20 de octubre, de la Junta de Galicia y de su Presidente; y Leyes 1/1990, de 30 de enero y 6/1994, de 18 de mayo, por las que se modifica la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad autónoma de Andalucía.

15 Vid. A. Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1989, p. 292.

16 Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General.

17 Leyes Orgánicas 1 a 7 de 1991, de 13 de marzo, de modificación de los Estatutos de autonomía de Cantabria, Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Asturias y Madrid.

18 La reforma no afectó a las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución, ni a otras como La Rioja, Aragón o Castilla-León, en cuyos Estatutos se prescribía o permitía que las elecciones autonómicas coincidieran con las locales y con las de otras Comunidades

autónomas. Es curioso que años después se modificó, de nuevo, la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, por Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio, para introducir en aquella una Disposición Adicional en virtud de la cual, en el supuesto de que en el mismo año coincidan para su celebración en un espacio de tiempo no superior a cuatro meses, elecciones locales, autonómicas y elecciones al Parlamento europeo, todas ellas se celebrarán el mismo día. Así ocurrió en 1999 en que las citadas elecciones se celebraron el 13 de junio de aquel año. Es de todo punto criticable que, mediante una reforma de la Ley del Régimen Electoral General, se obviara lo dispuesto en diversos Estatutos de autonomía, que prescribían que las elecciones autonómicas se habían de celebrar el cuarto domingo de mayo cada cuatro años. Ello dio origen al recurso contencioso-administrativo formulado por un representante de un partido político, contra el Decreto del Presidente de la Comunidad Valenciana, de convocatoria de elecciones para el citado día 13 de junio de 1999. Aunque el recurso se basaba en la infracción del art. 12.4 del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, el recurso fue desestimado por Sentencia 489, de 10 de junio de 1999, de la Sección Primera de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

y el reconocimiento de la facultad de disolución a los Presidentes, pero sólo para que las elecciones pudieran celebrarse en el indicado domingo.

Las reformas estatutarias de 1996-1999 reconocieron, en la mayor parte de los Estatutos reformados, la facultad presidencial de disolver el parlamento, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación de su Consejo de Gobierno.

Pero es una disolución que se configuró con ciertos límites en cuanto a su ejercicio. Se trata de lo que Arnaldo denomina «condiciones de ejercicio»¹⁹ y Loewenstein, «medidas de seguridad» que tienen por objeto que el control interorgánico más poderoso pueda llegar a convertirse en instrumento destructor del propio sistema.²⁰

Fue la reforma del Estatuto de autonomía de Aragón, en 1996, la que marcó la pauta que habrían de seguir las posteriores de Madrid, Cantabria, Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia, La Rioja, Castilla y León y Extremadura.

En aquel Estatuto se sometía la disolución discrecional a las siguientes condiciones:

1. No podía decretarse durante el primer periodo de sesiones de la Legislatura.
2. Tampoco, cuando restara menos de un año para su terminación.
3. Ni cuando se encontrara en trámite una moción de censura.
4. Ni antes de que transcurriera un año desde la última disolución discrecional.
5. Ni cuando se hallare convocado un proceso electoral estatal.

En todo caso, la nueva cámara tendría un mandato limitado por el término natural de la Legislatura originaria.

Ello no obstante, algunos Estatutos (Asturias) continúan previendo que las elecciones autonómicas se celebren el cuarto domingo del mes de mayo cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley de Régimen Electoral General, o que se atenderá a lo que dispongan las Cortes Generales con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales (Castilla-La Mancha).

La conclusión que cabe extraer de todo lo expuesto es que mediante el reconocimiento del derecho de disolución, aún con los condicionantes reseñados, se perfeccionó el sistema de autogobierno de las Comunidades autónomas, si bien hay que advertir que, con la excepción de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, ningún Presidente autonómico ha hecho uso, hasta la fecha, de la facultad de disolución discrecional.

d) La disolución del parlamento regional en los nuevos Estatutos de autonomía

En 2004 se inició un nuevo proceso de reformas que desembocó en la aprobación de nuevos Estatutos de autonomía para la Comunidad Valenciana,²¹ Cataluña,²² Islas Baleares,²³ Andalucía,²⁴ Aragón²⁵ y Castilla y León.²⁶ En la actualidad, –octubre de 2010–, se halla en trámite la reforma de los Estatutos de Navarra²⁷ y Extremadura.²⁸

19 E. Arnaldo Alcubilla, «La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6. Valencia, 1998, p. 104.

20 K. Loewenstein, *op. cit.*, p. 282.

21 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

22 Ley Orgánica 6/2006, de 20 de julio.

23 Ley Orgánica, 1/2007, de 28 de febrero.

24 Ley Orgánica, 2/2007, de 19 de marzo.

25 Ley Orgánica, 5/2007, de 20 de abril.

26 Ley Orgánica, 14/2007, de 30 de noviembre.

27 Aprobado por el Congreso de los Diputados en sesión de 30 de septiembre de 2010.

28 En trámite de Comisión Constitucional.

1. *Estatuto de la Comunitat Valenciana (LO 1/2006)*

Una de las razones que se aducían para reformar el Estatuto valenciano era, precisamente, la necesidad de reconocer al Presidente de la Generalitat la facultad de disolver las Cortes Valencianas, de forma discrecional, superando, de esta forma, la limitación, en tal sentido, que provenía de los Pactos autonómicos de 1981. Téngase en cuenta que, conforme al art. 12.4 del Estatuto de 1982 y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 5/1983, de Gobierno, el Presidente tenía reconocida la facultad de disolución para convocar elecciones que se habrían de celebrar el cuarto domingo del mayo del año en que expirara la legislatura. O sea, era una disolución predeterminada, sin ninguna posibilidad alternativa.

El nuevo Estatuto de 2006 altera radicalmente la regulación anterior en los términos siguientes:

- En primer lugar, se reconoce la posibilidad de disolver anticipadamente el Parlamento. Así, el art. 23.4 tras indicar que las Cortes Valencianas son elegidas por cuatro años dispone que «El mandato de sus Diputados finaliza cuatro años después de las elecciones, o el día de la disolución de la Cámara por el Presidente de la Generalitat en la forma que establezca la Ley del Consell.»
- En segundo lugar, el ejercicio de la facultad de disolución del Parlamento por el Presidente requiere el acuerdo previo del Gobierno Valenciano (art. 28.4), lo que se aparta de lo que suele ser habitual en estos casos en que tan sólo es necesaria la previa deliberación del Gobierno, de tal manera que, según el Estatuto valenciano, quien en realidad adopta la decisión de disolver el parlamento, no es el Presidente sino el Gobierno. O dicho de otro modo, el Presidente por sí solo no puede disolver, pues ha de contar con el acuerdo previo del Gobierno que preside.²⁹
- En tercer lugar, se establece sólo un límite al ejercicio de la facultad de disolución: cuando se encuentra en tramitación una moción de censura que reúna los requisitos exigidos en el Reglamento de las Cortes (art. 28.4, *in fine*). No existe, por tanto, el límite establecido en la Constitución en relación con la disolución de las Cortes Generales, de que no procede antes de que transcurra un año desde la anterior.
- Por último, se prevé la disolución automática del Parlamento si transcurridos dos meses a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiera obtenido la confianza de las Cortes Valencianas. Lo curioso es que es el Presidente de las Cortes Valencianas quien, por acuerdo de la Mesa, disolverá la Cámara (por tanto, es la Mesa la que decide, aunque a mi juicio se trata de un acto debido sin ningún tipo de discrecionalidad), siendo el Presidente de la Generalitat en funciones quien ha de convocar las nuevas elecciones.

De lo anteriormente expuesto cabe destacar que, el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana es el primero que reconoce al Presidente del Ejecutivo, –más concretamente, al Ejecutivo, como hemos visto–, la facultad discrecional de disolver

²⁹ Durante la IV República Francesa era el Gobierno quien podía acordar la disolución de la Asamblea Nacional. Así ocurrió el 19 de noviembre de 1955 en que el Gobierno, por 19 votos a favor y 5 en contra, –contando el del Presidente Faure como uno más–, decidió la disolución de la Asamblea Nacional, y el Presidente de la República, René Coty, lo decretó conforme a la decisión tomada por el Consejo de Ministros. De cualquier forma, en el caso de la Comunitat Valenciana el acuerdo previo del Consell contrario al criterio de su Presidente puede tener un efecto retardatorio de la disolución, pues si el Presidente persiste en su decisión de disolver puede cesar a la mayoría de su Gobierno contrario a aquella para conseguir un acuerdo favorable.

el Parlamento, sin los límites establecidos en otros Estatutos de autonomía e incluso en la Constitución en relación con el Presidente del Gobierno de la Nación. Como cabe destacar la singular regulación de que se ha hecho mérito al respecto.

2. Estatuto de Cataluña (LO 6/2006)

El art. 66 del Estatuto dispone que la legislatura finaliza por expiración del mandato legal al cumplirse los cuatro años de la fecha de las elecciones. Pero también prescribe que puede finalizar anticipadamente si no tiene lugar la investidura del Presidente, o por disolución anticipada acordada por el Presidente.

En efecto, una vez transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura sin que ningún candidato hubiera resultado elegido, el Parlamento queda disuelto automáticamente y el Presidente de la Generalitat convoca elecciones de forma inmediata (art. 67.3).

La disolución discrecional está regulada en el art. 75, de forma prácticamente idéntica a como la regula el art. 115 de la Constitución, exigiéndose la previa deliberación del Gobierno, y no pudiendo ejercerse cuando esté en trámite una moción de censura ni tampoco si no ha transcurrido un año como mínimo desde la última disolución por este procedimiento. Quiere ello decir que sí que es posible en supuestos en que la anterior disolución no haya tenido su origen en la voluntad presidencial, abriéndose la vía a una disolución antes de un año después de la pertinente para la convocatoria de elecciones o de la disolución automática ya referida.

3. Estatuto de las Islas Baleares (LO 1/2007)

Su art. 52 tras proclamar que la legislatura dura cuatro años, dispone que puede finalizar anticipadamente si no tiene lugar la investidura del Presidente, en el plazo de sesenta días desde la primera votación (art. 54.5). Y su art. 55 reconoce al Presidente de la Comunidad la facultad de disolución anticipada del Parlamento, «previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad», aunque prevé dos condicionantes: no podrá disolverse cuando esté en trámite una moción de censura, ni antes de que haya transcurrido un año desde la anterior disolución, excepto si ésta ha sido consecuencia de la disolución automática por una de Presidente en el plazo antes señalado.

4. Estatuto de Andalucía (LO 2/2007)

El art. 127 reconoce también al Presidente de la Junta de Andalucía la facultad discrecional de disolver anticipadamente el Parlamento, con los mismos condicionantes establecidos en el Estatuto de las Islas Baleares.

5. Estatuto de Aragón (LO 5/2007)

Como ya hemos visto, el Presidente de la Diputación General de Aragón fue el primero de una Comunidad Autónoma del art. 143 que tuvo reconocida estatutariamente la facultad de disolver anticipadamente el Parlamento, como consecuencia de la reforma de su Estatuto en 1996. El nuevo Estatuto de 2007 también le reconoce, como no podía ser de otro modo, dicha facultad (art. 52 y 48.3), pero suprime algunos de los requisitos que debían observarse anteriormente, quedando tan solo los mismos que han de observarse en Islas Baleares y en Andalucía, que ya hemos visto.

6. Estatuto de Castilla y León (LO 14/2007)

El art. 37 del Estatuto reconoce al Presidente de la Junta de Castilla y León la facultad discrecional de disolución de las Cortes de dicha Comunidad autónoma, también bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación de la Junta, añadiendo a las prohibiciones establecidas en los Estatutos de Islas Baleares, Andalucía y Aragón, la de no poder ejercer tal facultad «durante el primer periodo de sesiones de la Legislatura» (art. 37.2 c)).

7. Las propuestas de reforma de los Estatutos de Navarra y Extremadura

El proyecto de reforma del Estatuto de Extremadura prevé en su art. 27 que el Presidente de la Junta pueda disolver el Parlamento, en los mismos términos previstos en los Estatutos de Andalucía y Aragón.

En cambio, en la proyectada reforma de la Ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra, en su art. 30, si bien reconoce al Presidente de la Comunidad Foral la posibilidad de disolver el Parlamento, establece hasta cinco impedimentos para ello: no lo podrá acordar durante el primer período de sesiones; ni cuando reste menos de un año para la terminación de la legislatura; ni cuando se encuentre en trámite una moción de censura; ni cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal; ni tampoco antes de que transcurra un año desde la última disolución por este procedimiento.

Vemos, por tanto, que en el caso de Navarra, la disolución anticipada está fuertemente limitada en el proyecto de reforma de su particular Estatuto.

Procede acabar este repaso al panorama autonómico en relación con la disolución del Parlamento para indicar que en el proyecto de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, aprobado por las Cortes de dicha Comunidad pero posteriormente retirado cuando ya se hallaba en trámite parlamentario ante el Congreso de los Diputados, –por razones por todos conocidas–, se preveía un límite más al ejercicio de la facultad presidencial de disolución, pues al trámite de una moción de censura se añadía el de la cuestión de confianza como impedimento de aquél.

III. Sobre la disolución de los parlamentos regionales en Italia

1. Procedimiento y causas de disolución

La disolución (*scioglimento*) de los Parlamentos Regionales se encuentra regulada en el art. 126 de la Constitución Italiana (texto modificado por ley constitucional 1/1999), principalmente como medida de control estatal sobre los órganos de las regiones (hasta hoy nunca aplicada). La disolución tiene lugar por decreto motivado del Presidente de la República, previa propuesta del Gobierno,³⁰ oída la Comisión interparlamentaria para las cuestiones regionales, y en los siguientes casos:

1. Cuando se comentan actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley, donde cabría incluir incluso las acciones omisivas de los órganos estatales y que provocaría no sólo la disolución del *Consiglio* (Parlamento Regional), sino también la remoción del *Presidente de la Giunta* (Presidente del Ejecutivo).
2. Por razones de seguridad nacional, en el sentido de pretenderse con ello la tutela del «orden público material» (Paladin), o servir también como cláusula general de salvaguardia frente a situaciones impredecibles (Bartole). En ningún caso, sin embargo, puede convertirse en instrumento para hacer valer la «orientación política» (*indirizzo politico*) estatal sobre la regional.
3. Por remoción del Presidente de la Junta que ha cometido actos contrarios a la Constitución, graves violaciones de la ley o por razones de seguridad nacional.
4. A consecuencia de la aprobación de una moción de censura (propuesta por 1/5 de los componentes del Parlamento y aprobada por mayoría absoluta); incapacidad permanente, muerte o dimisión voluntaria del Presidente de la Junta (elegido por sufragio universal y directo); así como por dimisión de la mayoría de los componentes del Parlamento. En todos estos casos, el cese del Presidente o la dimisión de la mayor parte de los parlamentarios genera automáticamente la disolución del órgano legislativo regional. De otro lado, viene considerándose que en estos supuestos el decreto presidencial de disolución ha de ser considerado un «acto debido». Con la reforma constitucional operada por Ley 1/1999, fueron eliminadas del artículo 126 de la Constitución dos causas de disolución que anteriormente también podían dar lugar a ella:

1. La disolución del Parlamento cuando éste no hubiera correspondido a la invitación realizada por el Gobierno central de sustituir la Junta o el Presidente que hubie-

³⁰ La doctrina, no obstante, manifiesta posturas encontradas en este punto, deducidas del silencio que muestra el art. 126.1 de la Constitución. Para Cavaleri, el Gobierno es el órgano encargado de verificar la existencia de las causas de disolución y de valorar en el plano político las decisiones a adoptar –art. 51 de la Ley Scelba–. Vid. en *Diritto Regionale*, Cedam, Padova, 2003, p. 288. Para Meale, sin embargo, el silencio del art. 126 – CI debe

interpretarse en sentido negativo, estando pues superada la previsión del artículo 2 de la Ley 400/1998, por lo que se trataría de un acto del Presidente de la República «sustancialmente gubernativo», órgano que además representa la unidad nacional, y dentro del espíritu de reforma de la Ley 1/1999, que pretende reforzar la autonomía regional en cuanto forma de gobierno. Vid. en *Diritto Regionale*, Cacucci Editore, Bari, 2001, p. 116.

ran realizado actos contrarios a la Constitución o hubiesen cometido graves violaciones de la ley.

2. Cuando, por imposibilidad de formar una mayoría, se constatará la imposibilidad de funcionamiento del Parlamento.

Se trata, en todo caso, de una casuística totalmente taxativa, de tal modo que ningún otro motivo puede ser utilizado para disolver los órganos legislativos de las Regiones.³¹

2. Regiones de «Estatuto especial» y disolución anticipada

La reformulación del art. 126 de la Constitución diferenciaba en principio el régimen de disolución de los Parlamentos de las regiones de «Estatuto ordinario» del de las de «Estatuto especial», ya que los Estatutos especiales, que reproducen el viejo texto del artículo 126, permanecían invariables tras la aprobación de la reforma constitucional. Para Paladin esta diferencia podía ser salvada si se realizaba una interpretación adecuada (*interpretazione adeguatrice*), según la cual se podrían extender a estos ordenamientos las causas previstas en el art. 126 y no citadas en sus Estatutos de régimen especial, como así sucedería.

Efectivamente, en las regiones de «Estatuto especial» la disolución estaba prevista en los respectivos Estatutos en los términos anteriores a la reforma constitucional. Ello no obstante, con posterioridad, el diseño de la ley constitucional 2/2001 sobre la elección directa de los presidentes de las Regiones con Estatuto especial y de las provincias de Trento y Bolzano, ha modificado los Estatutos e introducido las modificaciones siguientes:

- *Sicilia*: el art. 8 de su Estatuto prevé la disolución del Parlamento Regional a propuesta del Comisario del Estado, por persistente violación del Estatuto, previa deliberación de la Asamblea legislativa del Estado. También está prevista, según la ley citada, la remoción por Decreto del Presidente de la República, del Presidente de la Región –elegido por sufragio universal y directo–, por actos contrarios a la Constitución, por reiteradas y graves violaciones de la ley, o por razones de seguridad nacional. El art. 8 *bis* del Estatuto prevé la conclusión anticipada de la legislatura en caso de dimisión de más de la mitad de los diputados. Igualmente, está prevista la disolución tras la aprobación de una moción de censura, dimisión, remoción, incapacidad permanente o muerte del Presidente de la Región.
- *Valle de Aosta*: el art. 48 de su Estatuto prevé la disolución del Parlamento regional por actos contrarios a la Constitución, al Estatuto, o por graves violaciones de la ley. También cuando la Asamblea, tras la advertencia del Gobierno, no proceda a sustituir a la Junta o al Presidente por análogos actos, violaciones, por razones de seguridad nacional, o si no estuviera en condiciones de funcionar por dimisión u otra causa. Por último, está prevista la disolución por la remoción del Presidente

31 No obstante, Paladin entiende que también la modificación extensiva o reductiva de las circunscripciones regionales en el sentido del art. 132 de la Constitución debería ser motivo de disolución de las asambleas regionales, puesto que en tal caso la misma naturaleza del Parlamento regional impone la renovación al objeto de convertirlo nuevamente en órgano representativo del nuevo cuerpo electoral. *Vid.* en *Diritto Regionale*, Cedam, Padova, 2000, pp. 428-429.

de la Región, si ha sido elegido por sufragio universal y directo; por actos contrarios a la Constitución; y por reiteradas y graves violaciones de la ley o por razones de seguridad nacional.

- *Cerdeña*: su Estatuto, en el art. 50 contiene una norma similar a la anterior. Además, es causa de disolución anticipada la dimisión de la mayor parte del Parlamento, e igualmente, si elegido el Presidente le fuera imposible gobernar por no alcanzar la mayoría requerida, o por aprobación de una moción de censura, por muerte, dimisión e incapacidad permanente.
- *Trentino Alto Adige*: su Estatuto no permite que la disolución de los Consejos Provinciales determine la del Parlamento Regional. También para los presidentes de las provincias es posible la remoción, que provoca, al igual que la dimisión, la muerte o la aprobación de la moción de censura, la disolución del Consejo Provincial.
- *Friuli-Venecia Giulia*: el art. 22 de su Estatuto prevé la remoción del Presidente de la Región, la incapacidad permanente, la muerte, su dimisión, la aprobación de una moción de censura, o la dimisión de la mayoría de los miembros del Parlamento como causas de disolución anticipada. Si el Presidente es elegido por el Parlamento, este será disuelto cuando no sea posible la formación de una mayoría estable.

3. Scioglimento y forma de gobierno de las regiones

La modificación constitucional del art. 126 se explica por la nueva forma de gobierno delineada en la citada reforma operada por Ley 1/1999.

La doctrina italiana entiende que la forma de gobierno característica de las regiones ofrece muchas razones para pensar que no puede ser claramente encajada en el modelo parlamentario (en todo caso se habla de modelo «neo-parlamentario» (Volpi). Para ello, se exponen varios argumentos:

1. La determinación de la función de *indirizzo politico*, parece estar confiada al Presidente de la Junta y no al órgano ejecutivo colegial (preeminencia del órgano monocrático sobre el colegiado), según se deduce de sus atribuciones y del poder de nombramiento y revocación de los componentes de la Junta.
2. El Presidente es elegido directamente por el cuerpo electoral.
3. Y por último, al voto de desconfianza expresado por el Consejo Regional (Parlamento) le sigue no sólo la caída del entero ejecutivo, sino también la disolución del citado Consejo.

No obstante, son también claras sus diferencias con el sistema presidencialista, tanto por lo que respecta a la identificación de la Junta como órgano ejecutivo de las Regiones, como por la propia existencia de la institución de la confianza parlamentaria (aunque no exista la confianza inicial).

Por último, también resulta significativa su diferencia con el sistema semi-presidencialista por los hechos mismos de la falta de una verdadera y propia relación de confianza entre Junta y Consejo, así como porque la votación de una moción de confianza por parte del Consejo (o su remoción) no comporta sólo la dimisión del ejecutivo sino también la disolución del mismo órgano parlamentario.

A pesar de que este es el marco genérico de la forma de gobierno de las regiones italianas, ha de hacerse notar que esta forma de gobierno está introducida en el texto constitucional de forma provisional, y no impuesta definitivamente, consintiéndose, pues, que en futuros Estatutos se le dé una impronta diversa de la existente.

Precisamente, respecto a la disolución de los Consejos Regionales, Cavalieri entiende a la luz del texto constitucional, que no parece prohibido a los Estatutos prever en el futuro que el voto de desconfianza no comporte la disolución citada. Ello, básicamente, por dos motivos:

1. Por razones literales, pues el art. 126.3 de la Constitución, donde se especifica que este efecto se produce respecto al Presidente de la Junta «electo» –por sufragio universal– permite entender que, en otro caso, no procedería la disolución del parlamento. (Ha de tenerse en cuenta en este sentido, que uno de los extremos que pueden ser objeto de tratamiento diverso por los Estatutos de las Regiones es el de la elección popular directa del Presidente de la Junta, que podría, pues, ser modificada –art. 122 de la Constitución).
2. Pero también en virtud de la disposición transitoria (art. 5 de la Ley Constitucional 1/1999, de reforma de los arts. 121, 122, 123 y 126 de la Constitución), donde se establece que la desconfianza tiene como efecto la disolución del Consejo dentro de un espacio limitado de tiempo, es decir, «hasta el tiempo de entrada en vigor de los nuevos Estatutos regionales» (a los cuales vendría dada, evidentemente, la última palabra en el caso expuesto).

En conclusión, los Estatutos podrían no asociar la disolución del Parlamento a la desconfianza hacia el Presidente sólo cuando hubieran escogido una modalidad de elección del Presidente diversa de la elección popular directa.

4. Impugnación del decreto de disolución

Por último es preciso señalar que el decreto de disolución es impugnabile por parte de la Junta Regional ante la Corte Constitucional mediante el conflicto de atribuciones.

De cualquier manera es destacable la existencia de una pluralidad de causas para anticipar la disolución de los parlamentos regionales, algunas de ellas atípicas en el derecho comparado; y de igual manera, llama la atención que sea el Presidente de la República quien tenga la facultad de disolver un parlamento regional, aun mediando la propuesta del Gobierno y la audiencia a la Comisión Interparlamentaria de asuntos regionales.

IV. La disolución en el derecho comparado de la Unión Europea

La institución de la disolución del parlamento por parte del poder ejecutivo se encuentra regulada en todos los textos constitucionales de los Estados de la Unión Europea. Todos, con mayor o menor amplitud, recogen en su carta magna esta potestad enmarcada, en la mayoría de casos, en el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.³²

Sin embargo, las distintas regulaciones no son homogéneas sino que presentan un amplio abanico de matices. Con todo, es fácil distinguir dos grandes bloques de países, según el margen de discrecionalidad con que se dota al Poder Ejecutivo a la hora de decidir la disolución del Parlamento.

Así, en un primer bloque, que sería aquel en el que el Ejecutivo goza de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de disolver el Parlamento, se encuadrarían la mayoría de países de Europa Occidental: España, Francia, Reino Unido, Países Bajos, Luxemburgo, Finlandia, Letonia e Italia:

- En Francia, el Presidente de la República puede acordar la disolución de la Asamblea Nacional, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras, aunque la Constitución prohíbe una nueva disolución en el año siguiente al de las elecciones y durante el ejercicio de los poderes extraordinarios (artículos 12 y 16 de la Constitución de 1958).
- En Reino Unido, la coalición gubernamental de conservadores y liberales surgida de las elecciones de 2010 propone establecer que las legislaturas tengan una duración fija de cinco años y que la disolución anticipada requiera el 55 por ciento o más de los votos favorable de la Cámara de los Comunes. En teoría, ello no impediría que se pudiera derribar al Gobierno con la mitad más uno de los votos, pero sin comportar la convocatoria de elecciones. Parece que es una exigencia de los liberales para asegurarse de que los conservadores no convoquen elecciones por sorpresa, antes incluso de que haya sido sometido a referéndum el nuevo sistema electoral en estudio. Pero no faltan voces que dicen que el principal beneficiario de este sistema serían los *torys* para mantenerse en el poder aunque pierdan el apoyo de los liberales, porque tienen el 47 por ciento de los diputados y podrían bloquear cualquier iniciativa del resto de los comunes. Desde las filas laboristas se apunta que se trata de una maniobra para bloquear cualquier moción de censura al Gobierno.³³
- En Finlandia, según el art. 26 de la Constitución de 1999, el Presidente de la República, por iniciativa del Primer Ministro, después de oír a los Grupos Parlamentarios, podrá convocar elecciones parlamentarias anticipadas.
- El art. 48 de la Constitución letona vincula la prerrogativa presidencial de disolución a la aprobación de aquélla en un referéndum y, en caso de rechazo popular de la propuesta, se considerará que el Presidente ha sido depuesto y el Parlamento,

³² Es destacable en esta cuestión que tres Estados, Suecia, Lituania y Finlandia no regulan expresamente la disolución del Parlamento, sino que se limitan a establecer el marco normativo para la convocatoria de elecciones anticipadas al Parlamento. Esta distinción entre los dos institutos es especialmente clara en el artículo 26 de la Constitución finlandesa, que prevé que sea el propio Parlamento el que decida en qué momento se disuelve tras la convocatoria electoral.

³³ *Vid. El País*, de 14 de mayo de 2010, p. 3.

–*Sacima*–, deberá elegir nuevo Presidente por el periodo restante del mandato del Presidente depuesto.

– En Italia es el Presidente de la República quien tiene reconocida la facultad de disolución de las Cámaras, tras haber escuchado a sus Presidentes, aunque le está vetado ejercer tal facultad durante los últimos seis meses de su mandato, salvo que dichos seis meses coincidan total o parcialmente con los últimos seis de la Legislatura (art. 88 de la Constitución de 1947).

Por el contrario Portugal, Suecia, Dinamarca, Austria, Malta e Irlanda mantienen la discrecionalidad pero introducen supuestos de disolución tasados:

– La Asamblea de la República de Portugal no puede ser disuelta en los seis meses posteriores a su elección, ni en el último semestre del mandato del Presidente de la República o durante la vigencia de un estado de sitio o de excepción (art. 172 de la Constitución de 1976).

– En Suecia, si el *Riksdag* retira su confianza al Primer Ministro o a otro Ministro, el Gobierno cuenta con la alternativa de que no se adopte resolución alguna al respecto si tiene la posibilidad de decretar la celebración de elecciones extraordinarias en la semana siguiente a la declaración de desconfianza (art. 4 del Capítulo III y art. 5 del Capítulo VI del Estatuto de Gobierno de 1974).

– En Austria, el Presidente Federal puede disolver el *Nationalrat*, pero sólo podrá acordar una sola vez por el mismo motivo. También el propio *Nationalrat* puede acordar mediante Ley Orgánica su propia disolución (art. 29 de la Constitución de 1929).

– En Malta, el Presidente puede prorrogar o disolver el Parlamento en cualquier momento, pero actuando de acuerdo con el Consejo del Primer Ministro. Si la Cámara de representantes retira su confianza al Gobierno y su Presidente no dimite o propone la disolución, el Presidente de la República puede disolver el Parlamento. También lo puede disolver si está vacante el puesto de Primer Ministro y él considera que no hay previsión de que en un tiempo razonable un candidato pueda conseguir el apoyo de la mayoría de la Cámara de representantes. Además, si el Primer Ministro recomienda la disolución y el Presidente la considera improcedente, puede rehusarla (art. 76 de la Constitución de 1964).

– En Irlanda, la disolución corresponde al Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro. Éste dimitirá de su cargo si deja de tener el apoyo del *Dáil*, a menos que a propuesta suya el Presidente de la República disuelva el *Dáil* y al volver a reunirse tras la disolución obtenga el apoyo de la mayoría (arts. 13 y 16 de la Constitución de 1937).

Un segundo bloque sería aquel en el que prima el elemento reglado del proceso de toma de decisión de la disolución por encima de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. No implica esta circunstancia que el Jefe de Estado –o en su caso el de Gobier-

no– carezca de toda discrecionalidad; en la mayoría de casos se prevé un cierto margen de apreciación o un cierto juego político, aunque también se dan casos en los que la disolución opera *ex constitutione*. Es difícil, por otra parte, conocer de la lectura simple de los preceptos constitucionales cuál es el margen real de discrecionalidad de que goza el Poder Ejecutivo en cada caso; es más, es frecuente que el uso de la facultad de la disolución parlamentaria esté configurado como un elemento más del juego de equilibrios entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero también, en el seno del Poder Ejecutivo, entre el Gobierno y la Jefatura del Estado.

La existencia de una relación de causas de disolución automática transforma en buena parte de los casos la esencia de la institución que, aunque formalmente se mantiene en la esfera del poder ejecutivo, en realidad se configura, bien como una válvula de seguridad del sistema ante situaciones de inestabilidad institucional, bien como un instrumento más de control del Gobierno en manos del Parlamento. La inclinación de la disolución del lado del Gobierno o del Parlamento dependerá, por tanto, de la ascendencia que en cada sistema político tenga el Gobierno sobre su sustento parlamentario.

En la nómina de Constituciones con supuestos tasados de disolución hay que situar las de Alemania, Estonia, Lituania, Eslovenia, República Checa, Bélgica,³⁴ Grecia, Hungría, Polonia y Eslovaquia:

- En Estonia, las elecciones extraordinarias solo pueden celebrarse por disposición del Presidente de la República en el caso de imposibilidad de nombrar Primer Ministro; en el caso de rechazo en referéndum de una Ley; y si no se aprueba el presupuesto en el plazo de dos meses desde el inicio del ejercicio presupuestario. En el supuesto de una moción de censura contra el Primer Ministro, éste puede solicitar la convocatoria de elecciones (arts. 60, 89, 97, 105 y 119, de la Constitución de 1992).
- En Lituania las elecciones anticipadas pueden convocarse por decisión adoptada por las 3/5 partes del Parlamento (autodisolución). Además, si el Parlamento (*Seimas*) no consigue adoptar una decisión sobre el nuevo programa del Gobierno en 30 días desde su presentación o a propuesta del Gobierno, si el *Seimas* le ha expresado su desconfianza, el Presidente de la República debe disolver el *Seimas* y convocar elecciones anticipadas (art. 58 de la Constitución de 1992).
- La Constitución de la República Checa, de 1992, tan sólo prevé la disolución de la Cámara de Diputados, –no del Senado–, por el Presidente de la República, en el caso de denegación de confianza al Gobierno; cuando la Cámara de Diputados no se pronuncie sobre un proyecto de ley al cual el Gobierno ha unido una moción de confianza; cuando el período de sesiones de la Cámara haya sido suspendido más tiempo del admisible; y cuando la Cámara no disponga de quórum durante un período superior a tres meses. En todos estos supuestos, la disolución por parte del

34 El caso de Bélgica es llamativo, ya que la Constitución federal de 1994 modificó la configuración del instituto de la disolución para reglar prácticamente de modo absoluto la prerrogativa del Monarca hasta el punto de establecer que «el Rey no tendrá derecho a disolver la Cámara de Representantes...»

Presidente de la República es discrecional y, en todo caso, no la puede acordar tres meses antes de la finalización de la Legislatura.

- La reforma que se operó en la Constitución de Grecia de 1975 en 2001, regula la actuación del Presidente de la República en este punto, al modificar totalmente la redacción del artículo 41. El Parlamento quedará disuelto si no se consigue una mayoría cualificada en tercera votación para elegir al Presidente de la República. También el Presidente de la República lo puede disolver en el caso de imposibilidad de formar Gobierno, según el complicado sistema establecido en el art. 37 de su Constitución.
- En Hungría, la Asamblea Nacional puede acordar su propia disolución antes de expirar su mandato. También el Presidente de la República puede acordar la disolución y anticipar elecciones, previa audiencia al Presidente del Gobierno, al de la Asamblea Nacional y a los Jefes de los Grupos Parlamentarios, en el supuesto de que la Asamblea Nacional, en un período de doce meses, hubiere retirado su confianza al Gobierno al menos en cuatro ocasiones y también en el caso de que el Presidente del Gobierno propuesto por el de la República no fuera elegido por la Asamblea en los cuarenta días siguientes a la propuesta (art. 28 de la Constitución de 1949).
- También la Constitución de Polonia de 1997 prevé la posibilidad de autodisolución de la Cámara Baja (*Sejm*) por mayoría de 2/3, lo que implica también la disolución del Senado. Además, el Presidente de la República, previa audiencia de los Presidentes de la Cámaras parlamentarias, puede ordenar el acortamiento de la legislatura en el caso de que el Gobierno no obtenga la confianza del *Sejm* y si después de cuatro meses desde que se presentó un proyecto de presupuestos al *Sejm*, aquel no ha sido aprobado o sometido a la sanción del Presidente de la República. En este último supuesto la disolución es discrecional del Presidente de la República (artículos 98, 155 y 225).
- En la República Eslovaca el Presidente de la República debe disolver el Consejo Nacional en el caso de que no fuera depuesto en plebiscito nacional. También, lo podrá disolver si en seis meses desde la nominación del Gobierno, el Consejo Nacional no lo aprueba; si en tres meses, no aprueba un proyecto de ley al que el Gobierno ha ligado su confianza; si el período de sesiones ha sido suspendido por más tiempo del permitido; y si no ha conseguido mantener un periodo de sesiones superior a tres meses (arts. 102 y 106 de la Constitución de 1992).
- Especial referencia hay que hacer al caso de Chipre, donde el Poder Ejecutivo no dispone de la prerrogativa de disolución de la Cámara de Representantes, si bien ésta puede establecer la finalización anticipada de su mandato por la mayoría absoluta de sus miembros, siempre que entre éstos se cuente un tercio de los representantes de la minoría turca.

Esta circunstancia nos lleva a destacar que la figura de la autodisolución del Parlamento no es un instituto especialmente extraño en el Derecho Comparado en el seno de la Unión Europea: junto a Chipre, está reconocida en Hungría, Bélgica,³⁵ Austria, Polonia y Lituania.

Aunque como se ha dicho, las variantes son abundantes en cada caso y no existe una regulación unitaria, se describirán a continuación tres modelos diferentes: el danés, donde se da un amplio margen de discrecionalidad al poder ejecutivo; el belga, donde el margen de discrecionalidad es mínimo; y el alemán, que aunque tasado, es un modelo con características específicas.

La disolución del Folketing danés, según la Constitución de 1953

Dinamarca se configura constitucionalmente como una monarquía parlamentaria. El *Folketing*, Parlamento danés, es unicameral. El Rey es irresponsable y todos sus actos deben ir refrendados por el Ministro correspondiente o, en su caso, por el Primer Ministro. El poder de disolución del *Folketing* corresponde al Gobierno de turno, como efectivo titular del Poder Ejecutivo. El artículo 32 de la Constitución danesa establece en su párrafo segundo que «el Rey podrá convocar, en cualquier momento nuevas elecciones, que supondrán el cese de los mandatos parlamentarios existentes, una vez que estas nuevas elecciones hayan tenido lugar.»

Evidentemente, es esta una medida que el Rey no puede adoptar *per se* sino que requiere el aval del Gobierno. Nótese que se habla de convocatoria de elecciones anticipadas y del mantenimiento del mandato parlamentario, de manera que siguiendo la tónica de otros textos constitucionales nórdicos, la convocatoria anticipada de elecciones no parece implicar la disolución simultánea del parlamento, sino que ésta sólo se produce una vez celebradas las elecciones.

Existe en el ordenamiento danés una posibilidad de disolución que también existe en otros países como Irlanda, expresamente prevista. Se trata de la convocatoria electoral anticipada tras la pérdida, por parte del Primer Ministro, de la confianza del *Folketing*. La Constitución prevé que, en este caso, el Primer Ministro debe dimitir junto con todo su Gabinete a menos que se convoquen nuevas elecciones, en cuyo caso, el Gobierno seguirá en funciones limitándose los ministros a «tramitar los asuntos corrientes para asegurar la continuidad de su función». Aunque la Constitución danesa no prevé un plazo para el ejercicio de esta posibilidad, como hacen otros textos constitucionales, es obvio que la situación de falta de confianza del Gobierno no puede prolongarse *sine die*.

Se trata de un supuesto llamativo derivado de la ausencia de previsión de la moción de censura constructiva, ya que abre la puerta a dos situaciones dispares en las que, en cualquier caso, el Gobierno goza de una cierta posición de privilegio. Así, podría darse la circunstancia de una pérdida de confianza «buscada» por el Gobierno (como ocurre,

³⁵ La autodisolución en el caso belga está prevista para el caso de dimisión del Gobierno federal.

v.gr. en Alemania), aunque en la práctica parece poco probable dado que el Gobierno dispone de la prerrogativa de disolución discrecional, como se ha dicho. Además, esta previsión constitucional supone un reforzamiento de la posición del Gobierno, puesto que puede «sancionar» a un Parlamento que le ha retirado la confianza con la disolución lo que, si bien provocaría la caída momentánea del Gobierno, no lo haría de manera inmediata, permitiendo la existencia de un período «en funciones» del Gobierno y la remisión del conflicto a la voluntad popular.

En todo caso, la Constitución danesa otorga al Poder Ejecutivo un amplio margen de maniobra a la hora de disponer de la disolución del *Folketing* en contrapartida a los instrumentos de que éste dispone para el control del Ejecutivo.

La disolución del Parlamento Federal Belga, según la Constitución Federal de 1994

Bélgica es un Estado con estructura federal, de manera que los órganos centrales federales coexisten con los de las tres Comunidades y Regiones reconocidas y que actúan como entes federados.

El artículo 46 de la Constitución regula la prerrogativa real de disolución de la Cámara de Representantes, no habiéndose previsto constitucionalmente de manera específica la disolución del Senado que, en todo caso, será una consecuencia de la disolución de la Cámara de Representantes.

La disolución no se configura como una prerrogativa del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, como ocurre en otros países. Es esta una constante en las Constituciones que optan por modelos reglados de disolución. Más bien la disolución se diseña como una válvula de escape del sistema en momentos de crisis institucional derivada de la falta de apoyo al Gobierno federal por la Cámara Baja del Parlamento.

La disolución del Parlamento federal sólo es factible mediante el acuerdo por mayoría absoluta de la Cámara de Representantes. De esta manera, el instituto de la disolución queda en todo caso, en manos de la mayoría parlamentaria, ya sea favorable o contraria al Gobierno. En cierta manera, podría hablarse que la Constitución belga sólo contempla la autodisolución parlamentaria.

La articulación de esta mayoría parlamentaria debe producirse en tres supuestos: moción de censura exitosa sin nombramiento de candidato alternativo; fracaso –también por mayoría absoluta– de la cuestión de confianza propuesta por el Gobierno; y dimisión del Gobierno con petición, por medio del Rey, de disolución de las Cámaras.

En los tres casos se requiere la aprobación de la Cámara de Representantes lo que, si bien formalmente puede provocar su disolución –y simultáneamente la del Senado– por parte del Rey, es evidente que el elemento decisivo en el proceso no es la voluntad del Gobierno sino la de la propia mayoría parlamentaria.

Esta regulación, que parece dificultar la disolución en un sistema político muy fraccionado como el belga, no impide realmente la posibilidad de una disolución por

interés político del Gobierno, ya que si éste goza de la suficiente mayoría parlamentaria, aunque sea coyuntural, puede forzar el pronunciamiento de la Cámara de Representantes mediante su dimisión o la presentación de una moción de confianza. Con todo, parece que la dimisión del Gobierno es el camino aconsejado por la propia Constitución para la disolución buscada expresamente por aquel.

Por último merece ser reseñado que el artículo 195 de la Constitución prevé la disolución del Parlamento en el supuesto de aprobación de una declaración tendente a la reforma de la Constitución.

En conclusión, la disolución en Bélgica aparece configurada como un acto reglado para el Gobierno disponible, en cambio, para la mayoría parlamentaria.

*La disolución del Bundestag alemán, según la Ley Fundamental de Bonn de 1949*³⁶

El modelo federal alemán prevé un Poder Ejecutivo residenciado en el Gobierno Federal y en el Presidente Federal, y un Poder Legislativo federal cuya sede es el *Bundesrat* (Cámara alta, de representación de los *Länder*) y el *Bundestag* (Cámara baja, de representación popular).

La Ley Fundamental de Bonn no prevé expresamente la disolución del *Bundestag* por parte del Ejecutivo salvo en dos supuestos: la dimisión del Canciller Federal, y el consiguiente fracaso del proceso de elección de un nuevo Canciller, y la negativa de la Cámara Baja a una cuestión de confianza al Canciller Federal. De hecho, el propio Tribunal Constitucional Alemán ha señalado que «la LFB excluye el derecho “libre” de disolución».³⁷ Algún autor ha calificado este sistema como de «disolución condicionada o reglada».³⁸

Esta circunstancia ha propiciado que en el tiempo de vigencia de la LFB, las tres disoluciones anticipadas del *Bundestag*—la última de ellas promovida por el Canciller Schröder que a la postre propició el Gobierno CDU-SPD— se hayan articulado a través de cuestiones de confianza presentadas por el Canciller Federal y perdidas por falta de apoyo deliberado de parte de la mayoría parlamentaria que sustentaba al Gobierno.

Para estos casos, el art. 68 de la LFB prevé que el Presidente Federal puede, a propuesta del Canciller, disolver el *Bundestag* dentro de los veintiún días siguientes, aunque dispone, también, que el derecho de disolución caducará tan pronto como el *Bundestag* elija a otro Canciller por mayoría de sus componentes.

Sin embargo el uso de este mecanismo para disolver la Dieta Federal no ha sido pacífico, dando lugar, entre otros a un famoso pronunciamiento del Tribunal Constitucional Alemán, el 16 de febrero de 1983, con motivo de la cuestión de confianza presentada por el entonces recién nombrado canciller Helmut Kohl.

En su sentencia, el Tribunal de Karlsruhe afirma que la disolución del *Bundestag* o la negativa a disolverlo es una decisión política que corresponde al Presidente Federal quien dispone de 21 días para aceptar o dejar caducar la propuesta elevada por el Canciller Federal cuya moción de confianza ha sido rechazada. E incide el Alto Tribunal Ale-

³⁶ Vid. F. Sáinz Moreno, «Acerca de la disolución del Bundestag, el 7 de enero de 1983» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, 1983, pp. 209-245.

³⁷ Sentencia de 16 de febrero de 1983.

³⁸ E. Martínez Sempere. «La disolución del Parlamento en Gran Bretaña» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 101, julio-septiembre 1998, pp. 131-158. En este sentido parece más razonable atribuir el calificativo de *reglada* a otro tipo de regulaciones como la checa o la griega, si bien parece razonable atribuir el carácter de *condicionada* a la normativa alemana.

mán que en el proceso de disolución parlamentaria intervienen tres órganos constitucionales supremos –el Canciller Federal, el *Bundestag* y el Presidente Federal–, que deben coincidir en la «toma de esa decisión a través de un procedimiento escalonado en el que ejercen su propio margen de apreciación política. El sentido de este modo de proceder sólo puede consistir en impedir que la disolución del Bundestag se produzca por una decisión aislada de uno solo de los órganos constitucionales mencionados.»

La rigidez de este planteamiento en la LFB responde a la reacción habida en Alemania tras la volatilidad parlamentaria de la experiencia de Weimar,³⁹ en la que ningún parlamento agotó su legislatura y en la que el sistema de controles institucionales fracasó estrepitosamente.

Por ello, se cuida mucho el Tribunal Constitucional Alemán de abrir una puerta a la libre disolución o a la disolución por condicionamientos electorales espurios, y lo hace afirmando que «no responde al sentido del artículo 68 de la LFB una interpretación de este precepto que permita a un Canciller Federal, cuya mayoría estuviera fuera de toda duda, provocar una respuesta negativa a una cuestión de confianza sólo con la finalidad de poder disolver el Bundestag; pero por la misma razón está justificada la disolución por el solo hecho de que en el curso de la legislatura surjan dificultades especiales para realizar los trabajos parlamentarios.»

V. Conclusión

No cabe duda que el reconocimiento constitucional de la disolución del Parlamento impidiendo el término natural de la Legislatura ha sido polémico y controvertido. Incluso se ha llegado a tachar de atentatorio del principio democrático.

Es verdad que hay práctica unanimidad en la doctrina en considerar que la facultad presidencial de disolución del parlamento es, como hemos visto, uno de los rasgos característicos del sistema parlamentario de gobierno, aunque no lo es menos que su inexistencia no tendría porqué afectar señaladamente a la configuración de aquel. Buena prueba de ello es que, como hemos visto, no son pocos los Estados en los que la posibilidad de una extinción anticipada de la legislatura requiere de la voluntad del propio Parlamento.

Por ello quizás sea preferible sostener que la justificación de la facultad presidencial de disolución del parlamento debe descansar, más que en la caracterización histórica del sistema parlamentario de gobierno, en la necesidad de que el ordenamiento constitucional prevea mecanismos conducentes a solucionar situaciones de conflicto institucional entre los que, desde luego, la disolución tiene un valor indudable.

Desde luego es deseable que los gobernantes acomoden el ejercicio de tal facultad al espíritu que la inspira, aunque vista la experiencia resulta inevitable que la usen con fines distintos para los que fue concebida.

39 E. Martínez Sempere. «La disolución del Bundestag» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, septiembre-diciembre 1984, pp. 169-206.

La Administración electoral autonómica ante las TIC

JAVIER GUILLEM CARRAU

Doctor en Derecho. Lletrat de Les Corts Valencianes

Resumen

La modernización de la Administración pública lleva a la revisión de sus procesos de actuación. En el caso de las Administraciones electorales, cuya principal naturaleza consiste en ser garantes del proceso electoral, la incorporación de las TIC debe hacerse de modo cauteloso y centrarse en sus relaciones con la ciudadanía y, especialmente, con los sujetos activos del proceso electoral. Este enfoque resulta útil, igualmente, para abordar ciertas modificaciones determinados aspectos organizativos y funcionales de la administración electoral.

Resum

La modernització de l'administració pública porta a la revisió dels seus processos d'actuació. En el cas de les administracions electorals, la principal naturalesa de les quals consisteix a ser garants del procés electoral, la incorporació de les TIC ha de fer-se de manera cautelosa i centrar-se en les seues relacions amb els ciutadans i, especialment, amb els subjectes actius del procés electoral. Aquest enfocament resulta útil, igualment, per a abordar certes modificacions de determinats aspectes organitzatius i funcionals de l'administració electoral.

Abstract

The modernisation of public administration leads to the revision of its procedures. In the case of electoral administration, whose main aim is to safeguard the electoral process, the incorporation of ICT should be done with care and focussing on the relationship with the population and especially those active in the electoral process. This approach is useful in the analysis of modifications of certain organisational and functional aspects of electoral administration.

Sumario

- I. Introducción
- II. La Administración electoral y los regímenes electorales autonómicos
 - 1. La naturaleza de la Administración electoral autonómica
 - 2. Breve referencia a las competencias de las Juntas Electorales autonómicas
- III. El «buen gobierno» del proceso electoral
 - 1. El principio de buena administración y las TIC
 - 2. Las TIC y el proceso electoral
- IV. Objetivos tecnológicos de las Juntas electorales autonómicas
 - 1. Internet y las Juntas Electorales
 - 2. La sede electrónica de la Junta Electoral
 - 3. Registros electrónicos en las Juntas Electorales
 - 4. Firma electrónica
 - 5. La protección de los datos de las candidaturas y el deber de conservación
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía

I. Introducción

La organización de un proceso electoral se constituye en uno de los elementos clave del sistema democrático. La intervención de la ciudadanía y de las Administraciones públicas, así como la creación de órganos de naturaleza especial que contribuyen al buen desarrollo del procedimiento electoral, como las Juntas Electorales, son una de las características de las sociedades democráticas avanzadas y, en este contexto, tienen sentido los planteamientos de modernización tecnológica de diversos aspectos de los citados procedimientos electorales.

En el Ordenamiento constitucional, los principios básicos del procedimiento electoral sirven de clave de bóveda para la regulación de los procesos electorales, en función del reparto competencial sobre esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este marco los nuevos entornos normativos relacionados con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, TIC), como la Ley de Administración Electrónica, la Ley de Firma Electrónica y la Ley de Protección de Datos, plantean una serie de responsabilidades a las Administraciones públicas en aras de la mejora de las actuaciones y los procesos administrativos también en el ámbito electoral.

Estos planteamientos de modernización llevan a la revisión de los procesos de actuación de las Administraciones electorales y de sus relaciones con la ciudadanía y, especialmente, con los sujetos activos del proceso electoral. Este enfoque resulta útil, igualmente, para abordar ciertas modificaciones determinados aspectos organizativos y funcionales de la administración electoral sobre los que la doctrina especializada y el Consejo de Estado (2009, p. 3) han llamado la atención.

El compromiso de la Administración en la introducción, uso y generalización de las nuevas tecnologías de la información en los procesos electorales debe ser superior al que existe en otros procesos administrativos en cuanto que el proceso electoral garantiza la formación del Parlamento como expresión directa de la soberanía popular debe mantener una relación inmediata con los ciudadanos que han determinado su composición.

En este artículo, centrandolo el objeto de análisis en la actividad de las Juntas Electorales autonómicas y partiendo de su especial naturaleza, de la puesta en práctica de los principios de buena administración, transparencia y participación, se plantean un conjunto de objetivos tecnológicos para las Juntas Electorales como son la posible identificación de sus sedes electrónicas, los aspectos más relevantes de la influencia de internet en el proceso electoral, la eventual creación de registros electrónicos y la utilización de la firma electrónica, excediendo del ámbito del mismo la debatida cuestión del voto electrónico.

II. La Administración electoral y los regímenes electorales autonómicos

En el marco del reparto competencial realizado por la Constitución en materia electoral,¹ los regímenes electorales autonómicos se describen en el marco de los principios constitucionales, el artículo 152.1 CE, el artículo 1.2 LOREG, las disposiciones de los Estatutos de Autonomía y las leyes electorales autonómicas.²

Como es conocido, la organización institucional autonómica, de acuerdo con el artículo 152.1 CE, se basará en una Asamblea Legislativa con un doble carácter: democrática (elegida por sufragio universal) y de representación proporcional (que asegure la representación de diversas zonas del territorio). Entre otras cuestiones, la materialización del concepto de representación política requiere de la proporcionalidad por factores sociales, culturales o territoriales.³

1 En el marco constitucional general de la participación política, se retienen «las líneas fundamentales de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de sufragio y el régimen electoral, de especial significación, dado que nuestra Constitución, aun habiendo adoptado en materia electoral una serie de decisiones fundamentales –con mayor intensidad que otras Constituciones de nuestro entorno–, ha dejado al legislador un amplio margen no sólo en materia de organización y administración electorales, donde su libertad de actuación es ciertamente acusada, sino también en relación con el propio sistema electoral, lo que de algún modo acrecienta en la misma medida la necesidad de la interpretación constitucional» (Consejo de Estado 2009, p. 13). Como apunta Arévalo (2009, p. 213), es un lugar común en nuestra doctrina afirmar que el Constituyente optó por dar un tratamiento especial al núcleo del Derecho electoral, incorporando principios básicos en la norma cúspide del Ordenamiento jurídico, lo que, además, confiere a dichos principios una notable estabilidad, derivada de su superioridad formal y material.

2 Gavara de Cara (2003, p. 74) desarrolla la aplicación de los principios constitucionales de derecho electoral en los regímenes electorales autonómicos de igualdad electoral, neutralidad y lealtad para impedir el falseamiento de la voluntad electoral y presunción *iuris tantum* de legalidad del acto de la Administración Electoral; seguridad electoral como concreción del principio de seguridad jurídica; publicidad de todos los actos y trámites del procedimiento; y libertad de concurrencia y deber de colaboración con el proceso electoral de todo poder público y todo ciudadano. Biglino (2009, p. 15) considera que Estatutos y leyes autonómicas tienen un amplio margen en función de lo dispuesto en el art. 147.2 c) y 148.1 CE. En este marco, la doctrina describe una serie de elementos comunes en los sistemas electorales autonómicos como son la fórmula proporcional y variante d'Hondt, la circunscripción provincial salvo excepciones y cuota mínima de escaños por circunscripción muy alta; la barrera electoral 3 o 5 por ciento por circunscripción salvo excepciones; y un número de diputados suficientemente elevado para buen funcionamiento del sistema proporcional (Torres del Moral 2009, p. 222).

3 La proporcionalidad se convierte en causa de potencial desigualdad en el sufragio queda justificada por la eficacia de los centros de decisión y la adecuada representación de los diferentes territorios. En todo caso, se

proponen como criterios para determinar la validez de las desigualdades generadas: la razonabilidad de la medida, la proporcionalidad global, la proporcionalidad aproximada no exacta ni matemática, de acuerdo con otros elementos del sistema (número de escaños) y la igualdad de voto en relación con los elementos del propio sistema electoral, no respecto de otros sistemas o fórmulas. La barrera mínima electoral se ha introducido directamente mediante el Estatuto de Autonomía o en ocasiones mediante la ley electoral autonómica. Gavara de Cara (2007, p. 69) sostiene que hay disparidad en cuanto a la cuantía porcentual del número requerido, ya que generalmente un 3 por ciento cuando está prevista la aplicación supletoria del derecho estatal en el caso del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Aragón; o un 5 por ciento generalmente establecido en las disposiciones transitorias de los Estatutos. En general, su aplicación se realiza a cada circunscripción siguiendo los criterios de las elecciones al Congreso de los Diputados en la mayoría de las supuestas, aunque en ocasiones se admite que se aplique al conjunto del territorio autonómico, frecuentemente motivada por tratarse de un supuesto de circunscripción única, aunque no siempre es así (casos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Valencia, Murcia, Castilla-La Mancha, Navarra) y en otras se aplica una dualidad de barreras de carácter alternativo (Canarias exige el 6 por ciento a nivel autonómico o el 30 por ciento de los votos a candidaturas que se presente en una única circunscripción), que en realidad encierra una barrera alternativa, ya que no se aplica en el caso de Canarias a la lista más votada de cada circunscripción (cada una de las islas). En su día, afirmó Franch (1993, p. 898) que la barrera del 5 por ciento (en relación a la fijada en el EACV) se acomodaba difícilmente con el artículo 23 el texto constitucional y cabría recurso por vulneración de derechos fundamentales. En el caso de la Comunidad Valenciana, se produce un debate mediático y político singular respecto a esta cuestión con carácter previo a cada proceso electoral autonómico. Tras la reciente reforma estatutaria, la barrera quedó fijada en la Ley electoral autonómica y fue aplicada directamente en el Decreto de disolución de Cortes y convocatoria de elecciones, tras haber consultado a la Junta Electoral Autonómica sobre esta cuestión. El debate se trasladó a sede judicial donde, en Sentencia del TSJCV, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección primera, de 25.5.2007, asunto 32/2007, se resolvió la validez del Decreto 4/2007 del President de la Generalitat de disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a Les Corts,

Gavara de Cara (2003, p. 15) considera competencia exclusiva de las CCAA el marco territorial de la elección, el número de escaños de la Asamblea y los criterios de distribución territorial y la fórmula electoral que traduzca los votos en escaños. Para Gavara de Cara, el resto de las fases pueden considerarse competencia compartida o concurrente en la que se deberá respetar la normativa básica del Estado (sujetos activos y pasivos, Administración Electoral; presentación de candidaturas y proclamación de candidatos; campaña electoral; procedimiento electoral y de votación; escrutinio y financiación de las elecciones, sistema de garantías contencioso-electoral y derecho penal electoral).

Estas afirmaciones parten del hecho de que, de conformidad con su artículo 1.2, la LOREG es de aplicación en los términos de su Disposición Adicional Primera a las Asambleas de las CCAA y es de aplicación supletoria a legislación autonómica en la materia.⁴

Respecto a la Administración electoral, se afirma que la creación de las Juntas electorales autonómicas se excluye claramente del régimen electoral general, en cuanto a condiciones básicas que respalden la fijación del principio de igualdad en los procesos electorales (García Soriano 2004, p. 273)

De este modo, es compartido que las disposiciones estatutarias en materia electoral son expresión de la competencia originaria de autorganización (arts. 148.1.1 y 147.2.CE) y no se consideran excepciones al régimen electoral general. No obstante, para Gavara de Cara (2003, p. 19) la competencia exclusiva de las CCAA para regular el sistema electoral de su propia Asamblea Legislativa se ha convertido por vía de la disposición transitoria 1.2 de la LOREG en una competencia limitada o restringida.⁵

por considerar que no se produjo vulneración del artículo 82 y del 152.1 CE por remitirse tácitamente al «bloque normativo existente en la actualidad, singularmente, el artículo 12.a) y 20 d) de la Ley Electoral Valenciana 1/1987». Al cierre de este artículo no se conoce el resultado del recurso interpuesto a esta Sentencia. En este debate sobre la proporcionalidad y las barreras electorales, Ríos Rul (1993, p. 720) considera que la barrera es una de las técnicas del parlamentarismo racionalizado y un factor corrector de la proporcionalidad pura. En este debate de las barreras electorales, en el seno del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se ha considerado que una barrera del 5 por ciento garantiza la representación política de las minorías <[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)009-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)009-f.asp)>. En el ámbito comunitario, también ha habido pronunciamientos al respecto del principio de proporcionalidad y las barreras electorales con motivo de los debates sobre el acceso de Turquía a la UE y las barreras del sistema electoral turco y su efecto en la representación de las minorías kurdas. En estos debates, el Parlamento Europeo ha propuesto, para el caso de la incorporación a la UE de Turquía, el descenso de la barrera del 10 por ciento que impide una mayor representación de partidos del Kurdistán (véase Parlamento Europeo, Informe 2009 sobre Turquía [P7—TA-PROV(2010)0025] accesible en <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0025+0+DOC+XML+Vo//FR>>.

4 En particular, la Disposición Adicional Primera establece que lo dispuesto en la LOREG se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la CE y la propia LOREG, a las CCAA en sus EEAAs y determina los artículos de aplicación a las elecciones a las Asambleas autonómicas, siendo el resto de disposiciones supletorias de la legislación electoral autonómica. En concreto la Disposición Adicional Primera considera de aplicación a las elecciones autonómicas las disposiciones de la LOREG relativas al Sujeto Activo y Sujeto Pasivo, Administración Electoral, Censo, Constitución de Mesas y secciones, condiciones para la presentación de candidaturas, campaña y espacios de propaganda, formas de votación y procedimiento electoral, control judicial de las elecciones, gastos electorales y control de la contabilidad y delitos, infracciones y procedimiento judicial para su sanción. Gavara de Cara (2003, pp. 54-59) critica que la LOREG favorece a los partidos mayoritarios y considera que no era necesario reconocer las competencias autonómicas en materia electoral a través de una cláusula de sin perjuicio.

5 Este mismo autor (2003, p. 13) considera que las competencias autonómicas en materia electoral son originarias, derivadas directamente de la voluntad constitucional y establecida en los respectivos EEAAs sin que puedan considerarse excepciones al régimen electoral general. Hasta el 2006 ha existido una homogeneidad en torno al contenido que se limitaba a las líneas generales de la elección de la Asamblea: la denominación y

Partiendo del significado del principio dispositivo y del lugar que la CE reserva a los Estatutos de Autonomía en el Ordenamiento jurídico constitucional, se echa de menos por la doctrina una mención estatutaria a las Juntas Electorales Autonómicas. Son nuevos Estatutos con viejos sistemas electorales, apunta Presno (2007, p. 127). Aunque se ha afirmado también, respecto a alguna reforma estatutaria de 2006, que ha convertido el Estatuto en un auténtico Código electoral con el fin de blindar el sistema electoral autonómico (Biglino 2009, p. 21).

En consecuencia, las leyes electorales autonómicas son la norma en la que regular las Administraciones electorales, creando incluso la Junta Electoral autonómica, en el margen de sus competencias para concluir la tarea iniciada en el respectivo Estatuto de Autonomía de definir régimen electoral de cada Asamblea.

Con este fin, ha de afirmarse que el artículo 8.2 de la LOREG se refiere a la eventual constitución de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, cuya composición y competencias se suelen perfilar en las correspondientes leyes autonómicas.

Aunque el término «Administración electoral autonómica» encubre una pluralidad de órganos, de discutida extensión para la doctrina (Marazuela 2010, pp. 403 y 408), el objetivo de este apartado del artículo se concluye con la identificación de las Juntas Electorales autonómicas en punto de referencia para la incorporación de las TIC al proceso electoral.⁶

composición de la misma; la duración del mandato representativo; la circunscripción, el sufragio activo (condición política de miembro de Comunidad Autónoma) y pasivo; las reglas de convocatoria, periodos de mandato, procedimiento y sistema electoral, debates en campaña; la igualdad del voto en el aspecto territorial y de género en las listas electorales; los criterios de representación territorial diversos; y la remisión continua a la Ley electoral propia, que habitualmente requiere de mayorías cualificadas. Así, en cuanto a la composición, como señala Gavara de Cara (2003, p. 65), ésta está regulada directamente en el Estatuto de Autonomía pero nunca con carácter definitivo, ya que éste se remite a la ley autonómica. Frecuentemente, los Estatutos fijan un número mínimo y otro máximo de miembros de la Asamblea legislativa y remiten a la determinación exacta a la ley autonómica. Sobre la circunscripción, en algunos Estatutos de las Comunidades uniprovinciales se determina su carácter de única (Madrid, La Rioja, Cantabria) y en otros casos, como el de Navarra, por ley. En todas las CCAA pluriprovinciales se adoptan circunscripciones múltiples y se determina en el Estatuto de Autonomía (País Vasco, Andalucía, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla La Mancha, Canarias, Extremadura, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, Asturias, Murcia, Navarra, e Islas Baleares). Respecto a la asignación de escaños, en algunos casos se determina en el Estatuto (País Vasco y Canarias) o en la ley (Islas Baleares) o se establece una fórmula mixta (número de escaños por circunscripción y resto en proporción a la población (Comunidad Valenciana, Extremadura y Castilla y León). En algunas Comunidades la presentación de candidaturas en listas cerradas y

bloqueadas consta en el Estatuto, como son los casos de Comunidad Valenciana, Madrid y Canarias. En relación con la barrera electoral, ésta suele figurar en el EA o en la ley electoral. La barrera electoral del 3 por ciento, supletoria de la LOREG, rige en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Aragón. En el caso de la Comunidad Valenciana, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha y Navarra el 5 por ciento consta en el Estatuto o en la Ley electoral y, por último, existen casos de 2 barreras alternativas como Canarias, donde se fija 6 por ciento o el 30 por ciento de votos en la circunscripción. Lázaro Riol (2000, p. 240) considera que en Canarias y en el País Vasco se ha producido una acusada desproporción en la relación entre escaños y población. En la Comunidad Valenciana, el criterio es novedoso puesto que el reparto de escaños (cociente resultante de la división entre escaños y habitantes que actúa como divisor en cada circunscripción) aunque el elevado número de escaños reservado para cada circunscripción distorsiona la igualdad. En Madrid, La Rioja, Asturias, Cantabria y Navarra prescinden del criterio territorial y se reparten los escaños en distrito único.

6 Subraya el Consejo de Estado (2009, p. 240) sobre la integración de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma en la denominada por la LOREG Administración electoral que el TC considera que todas las Juntas se integran en una organización administrativa general para todo el territorio nacional y han de responder a un esquema de integración personal, de determinación competencial y de funcionamiento orgánico que no puede dejar básicamente el mismo en todos los casos (entre otras, *vid.* sentencias 80/2002, de 8 de abril, 83/2003, de 5 de mayo, y 26/2004, de 26 de febrero).

1. La naturaleza de la Administración electoral autonómica

La Administración electoral tiene, tal y como establece el artículo 8.1 de la LOREG, como finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la naturaleza de la Administración electoral se constituye en garantía de transparencia y objetividad de las elecciones y del proceso democrático (SSTC 154 y 197/1988 y 83/2003).

Aunque describe la Administración electoral como una administración compleja, jerarquizada y aún en proceso de institucionalización, Pascua (2007, p. 129) considera que lo delicado del proceso electoral, del que toda sombra de sospecha debe quedar borrada, es la base de la especial naturaleza de la misma, aunque desarrolle otras actividades no tan centrales pero igualmente necesarias.

En este contexto, la doctrina coincide, en relación con la Administración electoral, se considera lógico potenciar las administraciones electorales autonómicas como administración independiente aunque supeditada funcionalmente a la Junta Electoral Central, lo que ha de conducir necesariamente a la asunción de las competencias por parte de las Comunidades Autónomas. La doctrina, como se examina posteriormente, lamenta la escasa o nula mención estatutaria a la Junta Electoral Autonómica y la limitada y homogénea regulación de la misma (composición, organización y funcionamiento) por el legislador electoral autonómico en los casos en los que esto ha tenido lugar ya que hay Comunidades que no la han regulado (Asturias, Navarra y Madrid). Otro de los aspectos sujetos a reflexión es la determinación del carácter permanente de las Juntas electorales autonómicas.⁷

2. Breve referencia a las competencias de las Juntas Electorales autonómicas

Como apunta García Soriano (2005, pp. 281 y ss), la regulación de las competencias de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas ha producido en algunos casos, una notable confusión entre las competencias asignadas por la LOREG a la Junta Electoral Central y las que las leyes electorales autonómicas han dispuesto a favor de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, Marazuela (2010, p. 427) confirma que la legislación electoral autonómica ha absorbido para sus Juntas Electorales en las elecciones autonómicas en buena medida las competencias que la LOREG asigna a la Junta Electoral Central en relación con la resolución de consultas de las Juntas Provinciales (JEP) o de Zona y las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan; el ejercicio de la potestad o jurisdicción disciplinaria sobre las personas que intervienen con carácter oficial en las operaciones electorales; la corrección de las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito; la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral en el ámbito de la Comunidad, etc.

⁷No obstante, en la mayoría de los casos, la propia realidad de las Juntas Electorales es que permanecen inactivas salvo para actuaciones aisladas relativas a la recepción de comunicaciones de la Junta Electoral Central o respecto a las actas de diputados electos en los casos en los que corren las listas por defunciones, renunciaciones, etc.

Igualmente, apunta la letrada, la legislación autonómica ha asignado otras competencias más específicas como son la de cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales; la de revocar decisiones de las citadas JEP cuando se opongan a la interpretación realizada por la Junta Electoral Central o la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma y la de unificar los criterios de las JEP; la de expedir credenciales a los diputados autonómicos electos y, en el caso de vacante, por fallecimiento, incapacidad o renuncia de los diputados autonómicos durante el trascurso de la legislatura; la de aprobar los modelos de actas de constitución de las Mesas electorales, de escrutinio, de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos; la de determinar y declarar en las elecciones autonómicas qué candidatos han superado la barrera electoral fijada por la legislación electoral autonómica; la de garantizar el ejercicio de las libertades públicas durante el proceso electoral, etc.

Recientemente, el Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones del Régimen Electoral plantea modificaciones en las competencias de las Juntas Electorales Autonómicas para el caso de que fragüe la propuesta de cambio de circunscripción electoral de provincial a autonómica.⁸

Con carácter general la doctrina ha criticado la homogeneidad y uniformidad de las leyes electorales autonómicas y, en lo que afecta al objeto de este estudio, ha coincidido en señalar que es la norma autonómica en materia electoral en la que se debe desarrollar la regulación y competencias de la Junta Electoral Autónoma y, en algunos casos ha admitido que cabría regular la forma del ejercicio del voto e introducir el voto electrónico, como sistema de voto presencial a través de medios informáticos para facilitar el escrutinio (Presno 2007, p. 130 y Gálvez 2009, p. 191) pese a que la Resolución 22.5.2007 de la JEC afirmó que no hay habilitación legal.⁹

8 El papel de estas Juntas habría de verse, con toda probabilidad, afectado si se opta por la división en circunscripciones autonómicas y especialmente si tal división se configura como único nivel. En tal sentido, sería necesario modificar la regulación vigente (singularmente, artículos 219 y siguientes de la LOREG) e introducir los ajustes pertinentes en la legislación autonómica; labor que resultaría más complicada –y que incluso podría exigir una reforma de mayor calado– en el caso de que se optase por una de las dos propuestas de una configuración asimétrica o abierta del mapa electoral, pues ello podría suponer, al menos tomando como punto de partida el marco normativo vigente, situar a un mismo nivel órganos de la Administración electoral que tienen distintos ámbitos de actuación. La opción de dividir el territorio en cuatro o cinco circunscripciones requeriría asimismo una reforma de mayor entidad pues, previsiblemente, sería preciso introducir una organización *ad hoc*.

9 Esta labor de los Parlamentos autonómicos ha dado lugar a productos legislativos de contenido homogéneo, estable y reiterativo de la LOREG. En algún caso, este trabajo ha supuesto la elevación a rango de ley de disposiciones reglamentarias, aspecto que ha sido objeto de crítica. Las excepciones a esta regla general son los casos del País Vasco cuya Ley Electoral es anterior a la LOREG y 2 resoluciones de la Junta Electoral del País Vasco

la adaptan a la misma; de Cataluña, donde al no existir una Ley electoral vigente, la disposición adicional del Decreto de convocatoria del President de la Generalitat Catalana establece que se regirán por Disposición Transitoria 4 del Estatuto de Autonomía, la LOREG (régimen electoral general) y otras disposiciones legales de aplicación; y de Canarias cuya Ley contiene únicamente los mecanismos de organización y procedimiento electoral. La posibilidad de exigir mayorías cualificadas para la adopción de las leyes electorales autonómicas ha otorgado una estabilidad a las mismas porque han garantizado la continuidad en el ejercicio del poder. La doctrina no ha sido benévola con las leyes electorales autonómicas. Como apunta Biglino (2009, pp. 22 y 39), el escaso ámbito dejado al legislador autonómico electoral ha supuesto críticas doctrinales pero no considera negativo el hecho de que hay principios comunes porque autonomía no significa necesariamente diversidad y la situación aporta estabilidad y permanencia. Presno (2007, pp. 114 y 135) afirma que el contenido de las leyes electorales autonómicas es redundante, reglamentario y minimalista. Para Alvarez Conde (2009, p. 89) son uniformes. Garrarena (2008, p. 68) considera que las leyes electorales autonómicas responden a un patrón similar (30 o 40 artículos en los que se concreta la circunscripción, la fórmula del recuento relativa al sistema proporcional y adaptar la LOREG a las elecciones autonómicas). En definitiva,

En definitiva, como señala Pascua Mateo (2010, p. 435), por un lado, cuando la doctrina trata de los aspectos más relevantes de la Administración electoral no agota el entramado administrativo necesario para llevar a cabo una operación tan compleja como son las elecciones, en las que colaboran prácticamente todas las Administraciones Públicas. Por otro, lamentablemente los legisladores autonómicos son parcos en la regulación de las funciones de las respectivas Administraciones.

III. El «buen gobierno» del proceso electoral

Como se ha señalado en la introducción, la organización de un proceso electoral se constituye en uno de los elementos clave del sistema democrático. La intervención de la ciudadanía y de las Administraciones públicas, así como la creación de órganos de naturaleza especial que contribuyen al buen gobierno del procedimiento electoral, son una de las características de las sociedades democráticas avanzadas y, en este contexto, tienen sentido los planteamientos de modernización tecnológica de diversos aspectos de los citados procedimientos electorales.¹⁰

Este concepto de «governance» o buen gobierno reaparece en nuestro Ordenamiento conectado a un instrumento comunitario de *soft-law* conocido como el Libro Blanco de la Gobernanza de la Comisión Europea. Este concepto fue asociado por la Institución comunitaria a la mejora normativa y la necesaria modernización administrativa. Igualmente, el incremento de la transparencia en los procesos de toma de decisión y la participación ciudadana constituyeron, junto a la inevitable adaptación a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, piezas clave de este empeño comunitario por desarrollar sociedades democráticas avanzadas en la UE (Guillem Carrau 2009).

Gavara de Cara (2003, pp. 9 y 69) en los Estados compuestos la legislación electoral de los entes territoriales con competencia en la materia, aunque no precise de homogeneidad y uniformidad, suele basarse en los mismos criterios. Es un acto normativo limitado. Biglino (2009, p. 25) identifica márgenes en la cuestión de la campaña electoral (identificación de criterios de distribución de espacios públicos, gastos y subvenciones y el régimen de las infracciones por el hecho de que es responsabilidad de los poderes públicos el fomento de la participación electoral (art. 50 LOREG y Resolución JEC sobre la campaña institucional del referendium al Estatuto catalán de 24 de mayo 2006 y ATC de 6.6.2006 1 de noviembre de 2006) y el fomento de la igualdad (listas paritarias STC 108/2007 y 127/2008.). Alvarez Conde (2009, p. 98) considera, en cuanto a la campaña, ésta puede regularse en el aspecto de los sujetos, la publicidad en carteles, locales para actos de campaña y distribución de tiempos de propaganda en los medios de comunicación públicos y eliminar la prohibición de sondeos durante los últimos 5 días de campaña. Se podría regular todo lo pre periodo electoral (encuestas preelectorales, precampaña). En relación con el voto (listas abiertas o cerradas, sistema de voto electrónico, constitución de mesas, desa-

rrrollo votación, escrutinio, proclamación de electos y toma de posesión) y la regulación de los gastos. Respecto a la igualdad de género, el margen legislativo autonómico se fortalece, como señala Ruíz-Rico Ruiz (2009, p. 179), porque la jurisprudencia constitucional ha dictaminado ya la posición interpretativa oficial superior sobre la validez del sistema de cuotas. Gálvez (2009, p. 191) hay margen en la modalidad de voto para legislar voto sin sobre (Italia) y voto electrónico presencial pese a que la Resolución 22.5.2007 de la JEC afirmó que no hay habilitación legal y la Resolución 7.5.2003 que no tiene ninguna validez jurídica, calificándolo de mera prueba. En este sentido, es necesario mencionar que La ley vasca 5/1990 no se ha aplicado. En el mismo sentido, véase Alvarez Conde (2009, p. 483).

10 En este sentido, Gavara de Cara (2007, p. 323) en sus consideraciones sobre la organización del procedimiento electoral describe que la misma se puede realizar encomendando las operaciones necesarias a las Administraciones Públicas, acentuando la participación de los electores en el proceso electoral o bien articulando una organización específica y especializada para intervenir exclusivamente en periodos electorales y con independencia y eficacia en las operaciones electorales necesarias.

Surgieron temores doctrinales y políticos ante los supuestos peligros de desnaturalización de las Instituciones parlamentarias asociados al incremento de la participación ciudadana. No obstante, en el ámbito comunitario, parece intuirse un relanzamiento a escala comunitaria de las políticas de buen gobierno con la adopción de la Declaración de Berlín en 2007, la Declaración de Valencia sobre los 12 principios del buen gobierno democrático y la aprobación del Libro Blanco del Comité de Regiones sobre la Gobernanza de múltiples niveles.¹¹

1. El principio de buena administración y las TIC

La Administración tiene por objetivo, entre los nuevos planteamientos de buen gobierno, lograr una mayor participación de los ciudadanos y para motivar dicha participación será necesario que, primero, se conozca lo que está haciendo. Segundo, la afirmación de la transparencia como parte del derecho a la buena administración lleva a una necesaria reflexión sobre el principio de publicidad en las actuaciones de las Administraciones, que ya no puede quedar actualmente limitado a los boletines oficiales y a las páginas webs de las Juntas Electorales o la incorporación de aplicaciones informáticas o terminales de telefonía móvil en determinadas Mesas, que aceleran los procesos de recuento electoral.

Afirmaba Aranguren (1996, p. 183) que «también la democracia política –una democracia compatible con un poder ejecutivo eficaz– tiene que ser promovida; es decir, organizada socialmente. Y esto mediante el fomento, a la vez teórico y práctico de una auténtica educación política y mediante la socialización, sin estatificación centralizadora, de la enseñanza y los medios de comunicación de masas [...] justamente para que a ellas tengan acceso todos los ciudadanos y todos los grupos, en vez de seguir siendo monopolizados capitalística y privilegiadamente por algunos de ellos.»

Schmitt (1990, p. 43) consideró que el principio de publicidad constituye uno de los supuestos en los que descansa el espíritu del parlamentarismo y que, en el sistema democrático la verdad se genera a partir de la libre competencia de opiniones. Este principio de publicidad de las Administraciones modernas debe adaptarse a los medios y tecnologías que, actualmente, aporta la revolución de la tecnología de la información porque los procesos decisivos deben adaptarse a estos nuevos esquemas de relación y representación social. Desde un punto de vista amplio, tecnología, gobernanza y transparencia pueden ser entendidos dentro del contexto de modernización e incorporación de las TIC a la actividad política y a los procesos electorales.¹²

Así, en sus consideraciones generales sobre la utilización de las nuevas tecnologías, Castells (1996, p. 35) considera que la revolución de la tecnología de la información, debido a su capacidad de penetración en todo el ámbito de la actividad humana, constituye el punto de entrada para analizar la complejidad de la nueva economía, sociedad y cultura en formación.

11 Consejo Europeo (2007): Declaración de Berlín, disponible en <<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms—Data/docs/press—Data/es/misc/93306.pdf>>; Comité de Regiones (2009): Libro Blanco de la Gobernanza multinivel, CDR 89/2009, aprobado en el Pleno de 17 y 18 de junio de 2009, disponible en <<http://www.cor.europa.eu>>.

12 Entre otros, han manifestado dicha interrelación los siguientes: Guiddens, A.: *The consequences of modernity*, Cambridge, 1991, Polity Press; Sanchez Navarro, A.J.: «Sistema electoral y nuevas tecnologías...», p. 84; Sarmiento, D.: «La autoridad del Derecho...», p. 221.

En este contexto, por un lado, la funcionalidad de la tecnología se concreta en la facilitación de la actividad relacional. Se habla entonces de la tecnología al servicio de las relaciones entre personas, órganos e instituciones y constituye, sin duda, uno de los elementos centrales de la sociedad en que vivimos. Por otro lado, la tecnología desempeña una función de apoyo al conjunto de herramientas que se ponen al servicio de los gestores públicos para optimizar sus procesos de producción (Palomar Olmeda 2003, p. 92).

Entre las ventajas de las nuevas tecnologías, puede señalarse que ayudan al funcionamiento del proceso político,¹³ aunque no es un panorama exento de riesgos¹⁴ y, por ello, debe ser objeto de especial atención por las Juntas Electorales ante las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación en facetas tan concretas como interlocución con los actores del proceso electoral, el acceso a expedientes, los límites de las nuevas tecnologías en su empleo en campañas electorales, etc.

En nuestro ámbito interno, el elemento más significativo al respecto, por una parte, es la inserción en las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía del derecho a la buena administración. Por otra, la asociación del concepto a la modernización de las Administraciones públicas y la aproximación de los centros de decisión política a la ciudadanía.¹⁵

El concepto, el contenido y la configuración constitucional del principio de buena administración ha sido analizado en anteriores trabajos por lo que, al objeto que nos

13 Así, por ejemplo, inciden en los siguientes aspectos: la rapidez de las comunicaciones; el incremento de la información disponible y, en consecuencia, de la variedad, la especialización y el pluralismo de la misma; la mayor participación, el fomento de la cultura participativa y la remoción de los obstáculos derivados incluso situaciones de incapacidades, y transparencia de estas comunicaciones; el impulso a la alfabetización digital; el incremento del control ejercido sobre los ejecutivos, su porosidad y la legitimación de los mismos. Entre otros, véase: Australian Government, Information Management Office (2003): *EGovernment Benefits Study* (2006) y *e-Government Strategy: Responsive Government: A New Service Agenda.*, disponibles en <<http://www.agimo.gov.au/publications/2007>>; Cotino Hueso, L.: «Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y...», p. 84; Fernández Rodríguez, J.J.: «La aprehensión...», pp. 138 y ss; Ruiz Miguel, C.: «La Libertad política en la democracia...», p. 50. Cotino Hueso destaca la contribución más importante de las TIC a la democracia se está produciendo ya de forma mucho más trascendente a través del ejercicio de las libertades públicas sin intervención de los poderes públicos. Se trata, en este sentido, de una E-democracia mucho más liberal y menos intervenida, una democracia electrónicamente influida (Cotino Hueso, L.: «Presentación»..., pp. 19-40).

14 Entre los riesgos asociados a esta evolución como son la posible comercialización del funcionamiento del sistema; la despersonalización de la política ya que el tecnicismo o el mecanicismo de las tecnologías tiene poco que ver con el subjetivismo de la dialéctica política y la relación social; el incorrecto entendimiento de la democracia directa o de la identidad que trate de anular la lógica de la democracia representativa; la reducción de la

participación en política a la élite «informatizada» y el acrecentamiento de la brecha digital; la fragmentación del discurso político y el antagonismo en la percepción de la sociedad; los riesgos de seguridad; y el mito orwelliano del control permanente y total de la ciudadanía. Entre otros, véase: Fernández Rodríguez, J.J.: «La aprehensión jurídica...», pp. 141 y ss; Ruiz Miguel, C.: «La Libertad política en...», p. 49. En definitiva, aunque las tecnologías de la información tienen un potencial genuino para incrementar la transparencia y la capacidad de respuesta del sistema, si no se emplean con sabiduría pueden llevar a situaciones de gran cinismo. Por ello, deben sopesarse los beneficios potenciales de las tecnologías de la información frente a sus eventuales riesgos antes de decidir al respecto (Parliament of Canada (2006): *How can information technology transform the way Parliament works?*, PRB 00-28E, revised 2, October 2006, p. 13)

15 En otros ámbitos del Derecho se ha reproducido también este debate en torno a las estructuras de buen gobierno y la autorregulación. En el ámbito del Derecho mercantil, como señala mi maestro, el Profesor Embid Irujo (2009, p. 28): «[...] durante los últimos años, la autorregulación, como instrumento alternativo a la ley para la ordenación de los mercados de valores y de las sociedades cotizadas, ha disfrutado de un considerable protagonismo, trayendo consigo la elaboración de los códigos de buen gobierno, de seguimiento voluntario, así como la reducción de las normas imperativas al respecto. En realidad, esta primacía no ha sido tan intensa como a primera vista pudiera pensarse, lo que se deduce de la promulgación de algunas normas, como la Ley de Transparencia, de particular incidencia en dichos temas.»

ocupa, en este punto, es conveniente centrar la atención directamente en la participación, la transparencia y las tecnologías de la información en la actuación de la Junta Electoral en el proceso electoral.

2. Las TIC y el proceso electoral

Dejando al margen la cuestión del voto electrónico,¹⁶ en este punto interesa aclarar previamente que el proceso electoral ha estado tradicionalmente excluido de la aplicación de las normas de los procedimientos administrativos (Ley 30/1992) por coincidencia de la doctrina del TC (SSTC 80/2002 y 26/2004) y de la Junta Electoral Central cuando la LOREG regule con carácter especial algún aspecto procedimental.

Como señala Pascua Mateo (2007, p. 144) antes de invocar la regulación contenida en la Ley 30/1992, es preciso agotar las disposiciones de la LOREG, que a estos efectos no se detienen en las normas de formación y declaración de la voluntad de los órganos de la Administración electoral del artículo 18 ni en las disposiciones generales del procedimiento electoral establecidas en los artículos 118 a 120 sino que abarcan las disposiciones concretas sobre procedimientos específicos. Sólo cuando éstas se revelen insuficientes, sostiene el Profesor Pascua Mateo será posible acudir a la Ley 30/1992.

En este contexto, la legislación relativa a la Administración electrónica lleva a plantearse, en virtud de la exigencia del buen gobierno, una serie de propuestas, siempre polivalentes con el formato físico o papel, en torno a la fijación de una sede electrónica de la Junta Electoral; la validación de determinados procedimientos electrónicos internos y a las convocatorias a las reuniones del órgano colegiado; las posibilidades

16 Tras manifestar la confianza plena en las TIC y su uso en los sistemas políticos democráticos, Cotino (2007, p. 79) considera que poner el acento en el voto electrónico es un reduccionismo y un error, pues detrae esfuerzos y energías en las aplicaciones más útiles que si tienen las TIC, en todas las fases del proceso participativo: difusión de información, conocimiento, consultas, deliberación y posicionamiento. Así, en el informe del Parlamento Europeo de 2003 se describen dos modelos de voto electrónico. El primero de ellos, no se separa claramente de las prácticas electorales existentes, puesto que consiste en la sustitución de la papeleta en papel del voto por un voto que se realiza en una máquina que transmite los votos vía internet a la Administración Electoral correspondiente. En el segundo de los modelos, la posibilidad que se ofrece es la de votar desde cualquier terminal u ordenador conectado por internet con la Administración electoral para registrar el sentido de la votación. Ambos modelos pueden ser utilizados para referéndums o elecciones legislativas (European Parliament (2003): Working Paper «Evaluation of...», pp. 36 y ss). En nuestro ámbito, la doctrina daba cuenta con anterioridad de otras experiencias de voto electrónico en otros Estados como Estonia, Irlanda, Bélgica, Francia y Holanda y en Comunidades Autónomas españolas como las elecciones al Parlamento autonómico de 1995 en Cataluña y de 1997 en Galicia y las disposiciones de la ley autonómica de elecciones al Parlamento del País Vasco (Arnaldo Alcubilla, E.: «La...» y con Y d'Ambrosio i Gomáriz, A.: «El voto electrónico...»,

pp. 164 y ss; Cotino Hueso, L.: «Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y...», pp. 94 y 109; Gonié, J.: «Le vote électronique: simple Gadget ou...», p. 1527; Falque-Pierrotin, I.: «L'expérience du forum des...», p. 352; Laver, M.: «Analysing structures...»; Presno Linera, M.A.: «La sustitución temporal...», pp. 70 y ss. En todo caso, para poder llevar a la práctica las propuestas técnicas relativas al voto electrónico, como las planteadas en el proyecto Infovot, sería necesario iniciar la reforma del régimen electoral general en algunos de sus aspectos. Así, entre otros, la LOREG debería ser modificada en lo relativo al recuento de los votos (artículos 95.4 y 103), los votos nulos (artículo 96) y los contenidos de las papeletas de voto (artículo 172). No obstante, de cara a incorporar soluciones técnicas más eficaces se pone de manifiesto la posibilidad de aplicar las nuevas tecnologías para la cuestión de la exposición de listas del censo y la emisión de las certificaciones censales específicas, para el mecanismo del voto por correo, la difusión de los sondeos electorales. (Cotino Hueso, L.: «Retos jurídicos y...», p. 98; European Parliament (2003): Working Paper «Evaluation of...», p. 76; Sanchez Navarro, A.J.: «Sistema electoral y nuevas...», pp. 97 y ss). Por último, respecto al voto electrónico en el caso de las democracias de la antigua Europa, puede ser considerado un medio para reactivar el interés de los ciudadanos por el sistema y aumentar la participación electoral (Remenyi, D. y Wilson, D.: «e-Democracy: an "e" ...», p. 94).

que ofrecen las notificaciones y las comunicaciones electrónicas; la practicidad de un registro electrónico y de la plausibilidad de dar seguridad a todo ello mediante un sistema de firma electrónica avanzada o en algunos casos con el propio DNI electrónico.

Un ejemplo práctico de estas funcionalidades es la cuestión de las quejas y reclamaciones que se presentan ante las Juntas Electorales. El acceso al expediente y el derecho a ser oído son garantías fundamentales de los derechos que el Ordenamiento reconoce a los actores del citado proceso, que deben reconocerse siempre en pie de igualdad a todos los contendientes. La aplicación de las TIC puede garantizar más eficazmente un acceso permanente y completo a los expedientes a aquellas personas legitimadas para ello.¹⁷

En este punto, se anticipa que, por su naturaleza y sus competencias, la Junta Electoral Central y las Juntas Electorales autonómicas son el elemento clave para cualquier planteamiento funcional de puesta en práctica de sistemas alternativos de funcionamiento electrónico que redundaría en el fomento y la garantía de los principios de publicidad y de transparencia y, en general, del buen gobierno en sentido amplio del proceso electoral.

IV. Objetivos tecnológicos de las Juntas electorales autonómicas

Como se afirma en la introducción, el compromiso de la Administración en la introducción, uso y generalización de las nuevas tecnologías de la información en los procesos electorales debe ser superior al que existe en otros procesos administrativos en cuanto que el proceso electoral garantiza la formación del Parlamento como expresión directa de la soberanía popular debe mantener una relación inmediata con los ciudadanos que han determinado su composición.

En tanto que Administración, una Junta Electoral se encuentra ante un conjunto de retos tecnológicos que pasan por la incorporación de soluciones técnicas nuevas, la simplificación administrativa y la adopción de un entorno normativo que promueva el desarrollo de actividades en el marco de los derechos garantizados a los administrados por la legislación vigente.

En palabras de Linares Gil (2008, p. 282), utilizando el símil de las redes físicas de carreteras, señala que los presupuestos de la Administración electrónica son la red viaria (sistemas de información interconectados y compatibles por donde circula la información); los vehículos (documentos electrónicos entendidos en su sentido amplio); las matrículas de esos vehículos (funciones de identificación y autenticación que son cumplidas por los sistemas de firma electrónica) y las reglas de circulación (códigos normativos e informáticos conforme a los cuales deben circular los documentos).

En particular, se concreta que el proceso de articulación de la Administración electrónica comprende un amplio elenco de procedimientos telemáticos, internos y exter-

17 Circunscrito al derecho de acceso al expediente, la CDFUE explicita el derecho a la buena administración en el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial en todo procedimiento como ha señalado el Tribunal comunitario en el asunto Degussa (STJCE de 5.4.2006, Degussa v. Commission, T-279/02). El derecho a ser oído despliega, como señala Fuentetaja, un haz de técnicas y garantías, de entre las que destacan el plazo razonable para preparar la defensa; el conocimiento exacto y completo de los hechos que se le imputan y las circunstancias en que hubieren sido cometidos; o la asistencia de abogado. En el marco de la función pública europea ha sido especialmente afirmado por la jurisprudencia en el ámbito del procedimiento sancionador, aunque no se limita a dicho ámbito (STJCE de 30 de julio de 1991, Almini v. Commission, 19/70, Rec. 1971, p. 623). Véase: Fuentetaja Pastor, J.A.: «El Derecho a la buena...», p. 147.

nos, todos ellos dotados, para promover su aceptación y utilización efectiva, de las garantías de seguridad derivadas del uso de la firma electrónica avanzada siempre con el respeto debido a la voluntaria participación en el sistema de los actores del proceso electoral, así como de los ciudadanos y terceros.

Como se ha anticipado en el apartado anterior, en relación con el buen gobierno, por su naturaleza y sus competencias, la Junta Electoral Central y las Juntas Electorales autonómicas son las autoridades responsables del fomento de esta evolución hacia un modelo de proceso electoral más electrónicamente influido en el estricto ámbito de sus competencias,¹⁸ que implicaría cambios en las formas habituales de comunicación y revisión de procesos de toma de decisión.¹⁹

Conforme a las directrices del Ministerio de Economía para este tipo de procesos, las actuaciones en este campo deben tener un carácter estratégico, al modo del nuevo modelo estratégico de Administración Electrónica, que se desarrolla en fases consecutivas, de abajo hacia arriba, sin ir más allá de nuestras propias posibilidades (disponibilidad previa de la firma electrónica avanzada), empezando pequeño (primero por procedimientos telemáticos internos), escalando rápido (apertura del Registro Telemático a procedimientos externos) y distribuyendo valor (procedimientos telemáticos externos de transaccionalidad completa).²⁰

El buen desarrollo de este proyecto requiere de la participación de todos los actores del entorno electoral: Partidos Políticos y sus representantes; Servicios Administrativos de la Secretaría de la Junta Electoral; Medios de comunicación social; Proveedores, etc. En todo caso, junto al principio del buen gobierno, la puesta en práctica de ese sis-

18 En este sentido, Marazuela (2010, p. 431) apunta que el funcionamiento de las Juntas Electorales autonómicas repite el esquema del artículo 18 y concordantes de la LOREG.

19 En esta línea, señala Palomar Olmeda (2010, p. 2) que la transformación tecnológica es la justificación inmediata para la simplificación y la reconfiguración de procesos. La automatización debe ser, en lo interno, algo más que una mera sustitución de los trámites y de la forma de realización de los mismos. Esto justifica la propia previsión que se contiene en el artículo 34 de la Ley de Acceso Electrónico a los servicios públicos (RCL 2007, 1222, 1293) cuando señala que «[...] La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios irá siempre precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio, en el que se considerarán especialmente los siguientes aspectos: a) La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación; b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información; c) La reducción de los plazos y tiempos de respuesta; d) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas...»

20 Si se parte de que las TIC suponen para la Administración electoral un reto de futuro con tres ejes fundamentales de actuación (dotación de

infraestructuras, recursos y soluciones tecnológicas; actuaciones y objetivos concretos de simplificación administrativa; y preparación y articulación de adaptaciones normativas para la eficaz aplicación de soluciones tecnológicas), la aproximación a esta cuestión, no puede limitarse a la ejecución de un proyecto integral que telematizar procedimientos o a hacer un uso intensivo de las TIC en los procesos electorales, sino que se vale de esos nuevos instrumentos para promover un movimiento de Desarrollo Organizacional (OD), que se realiza desde el máximo nivel de autoridad (Presidencia de la Junta Electoral) hasta el nivel más bajo de la organización, introduciendo modificaciones fundamentales en los procedimientos, en los modos de gestión y formación digital de los recursos humanos y en la relación de los actores del proceso electoral y Administración e incidiendo en la demanda de servicios públicos *online* por parte de los propios actores en sentido estricto y la ciudadanía, los medios de comunicación social, etc., mediante la difusión entre las mismas de la firma electrónica avanzada y de formación digital, tratando de inducir, mediante la mutación tecnológica del entorno administrativo, su capitalización tecnológica y capacitación en el uso de las TIC en todos los procesos, todo ello también dirigido a desencadenar en la Administración electoral un cambio que transforme la estructura burocrática en una *infocracia* inteligente.

tema simultáneo de funcionamiento electrónico redundaría en la realización de dos principios como son el principio de publicidad y el de transparencia.

Cerrillo (2008, p. 527) identificaba como aplicaciones de uso general a desarrollar el empleo de las TIC en la Administración un amplio listado de aplicaciones como las de ofimática en general; las de gestión interna; las de trabajo colaborativo (gestión en común de tareas e interacción y comunicación electrónica); las de gestión de la información (intercambio y puesta en común de documentos y las bases de datos); la difusión de la información (sede electrónica, páginas webs y webs 2.0); y, por último, la seguridad informática (firma digital, certificado digital, canal seguro, intranet/extranet, antivirus y protocolos de encriptación).

El análisis pormenorizado de este amplio espectro de aplicaciones escapa del objeto de este trabajo. Por ello, se ha considerado de interés examinar por su relevancia las implicaciones que supondrían la articulación de la firma y el registro electrónico, junto a la identificación de la sede electrónica, en los procedimientos electorales gestionados por las Juntas Electorales, no sin volver a subrayar que cualquier proyecto de esta clase debe ser integral y participado por todos sus actores y usuarios.

En definitiva, tras la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante LAE),²¹ y de las leyes autonómicas sobre la materia,²² se puede afirmar el reconocimiento legal del derecho a la relación electrónica con la Administración electoral, que se interconecta con principios constitucionales de primer rango que vinculan a todas las Administraciones Públicas, como el artículo 9.2 sobre la igualdad, el artículo 23 relativo a la derecho de sufragio activo y pasivo y el derecho de participación general, el artículo 29 en cuanto al derecho de petición, el artículo 20 sobre el libre acceso a la información, el artículo 27 relativo a la libertad de expresión, la participación en la educación, etc.; y con principios reconocidos en normas orgánicas como el derecho a la buena administración.²³

En función de lo expuesto, como premisa de las argumentaciones que se desarrollan a continuación, con carácter general, no cabe afirmar taxativamente la exclusión de la Administración electoral del ámbito subjetivo de aplicación de la LAE. En todo caso, no parece justificable caer en la tentación del incumplimiento de este derecho a la relación electrónica con la Administración electoral aunque la propia LAE permita que, en función de la disponibilidad presupuestaria, las Administraciones autonó-

21 Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (Ley 11/2007, de 22 junio [RCL 2007, 1222, 1293]).

22 Ley 3/2010, de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana; Ley 3/2010, de 5 mayo; Ley del uso de la firma electrónica en las Administraciones Públicas de La Rioja; Ley 3/2002, de 21 mayo; Ley Foral de Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de Navarra, Ley Foral 11/2007, de 4 abril; Ley 29/2010, del uso de medios electrónicos en el sector público de Cataluña.

23 Concretamente, las reformas de Estatutos de Autonomía han incorporado una mención a una tabla de derechos, bien insertándola en el mismo Estatuto, bien con una referencia a la subsiguiente adopción de una Ley de derechos por el Parlamento autonómico Sin perjuicio de los artículos específicos relacionados con el derecho de participación, el derecho a la buena administración, aparece contemplado conforme sigue: el artículo 9 del EACV; en el artículo 30 del EACat; en el artículo 31 del EACA; en el artículo 14 del EACAIB; en los artículos 16 y 62 del Estatuto aragonés; y en el artículo 12 del EACYL.

micas y locales puedan exceptuarse de la exigibilidad de los derechos reconocidos. Como señala Martín Delgado (2009, p. 4) la excepción no afecta a la Administración General del Estado y sólo se establece frente a los derechos pero no frente al resto del contenido de la Ley (creación de sedes electrónicas, la habilitación de registros electrónicos, etc.)

1. Internet y las Juntas Electorales

La información en Internet, de este modo, puede enriquecer cualitativamente el procedimiento electoral pero la Administración electoral, personificada en las Juntas Electorales, ha respondido lenta y limitadamente a este impacto.

Como detecta en su día Martín Mateo (1998, p. 238), Internet posibilita organizar movimientos de opinión, reacciones populares ante acontecimientos, campañas de sensibilización, debates múltiples, todo ello compatible con el sistema de partidos y la democracia representativa. En este sentido, se constata que la interacción y los cambios en los sistemas democráticos por la aplicación de las TIC ha dado a luz nuevos términos como E-Democracia, teledemocracia, ciberdemocracia, democracia digital (Smith and Webster 2007) y wikigovernment (Noveck 2010).

Los nuevos espacios de debate público como son el twitter, los web-logs o blogs, los E-forums, son protagonistas sustanciales de las últimas campañas electorales y de las actividades relacionadas con la gestión de lo público en general (Guillem Carrau 2008, p. 71). En este sentido, señalaba Cotino (2007, p. 84), la evolución y el uso real y actual de la red obliga a que cualquier referencia a participación y democracia electrónicas no eluda la realidad del uso ciudadano y participativo de la red en la llamada web 2.0 o web social o, en un futuro casi inmediato, la realidad virtual del web 3.0.

Internet representa a los nuevos espacios de opinión y participación ciudadana que se encuentran en la línea de los principios de participación y transparencia de las políticas públicas de la OCDE²⁴ y la UNESCO,²⁵ así como por la Unión Europea.²⁶

Por un lado, en cuanto al desarrollo de las páginas web de las Juntas Electorales, es necesario reconocer el carácter meramente informativo y limitado de las mismas, que funcionan en la mayoría de los casos a modo de tablón de anuncios de resultados electorales e información de horarios de registro, allí donde existen.²⁷

24 La OCDE publicó en 2004 «La administración electrónica: Un imperativo», donde resalta los ahorros que la administración electrónica puede generar al permitirles aumentar su eficacia. Véase: OCDE (2003): *The E-Government imperative*, disponible en <[http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/EGovernment%20Imperative%20Final\(\).pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/$FILE/EGovernment%20Imperative%20Final().pdf)>.

25 La UNESCO ha sugerido a la comunidad internacional que tome las medidas necesarias para reconocer y fomentar como «Derecho humano fundamental, el acceso a las redes de comunicaciones y servicios telemáticos» (vid. Programa Intergubernamental de Comunicaciones, UNESCO).

26 Junto al Libro Blanco de la gobernanza, en este ámbito, es de gran interés que, en el Libro verde sobre la información del sector público, se realizó una clasificación de lo que llamaba «servicios del gobierno electrónico» [Comisión Europea (1998): «La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público». COM (1998) 585.]

27 La más completa es la de la Junta Electoral Central a la que se accede en <<http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral>> y que contiene información general, normativa electoral, doctrina Electoral de la JEC, e información relativa a

En este caso, la mayoría de Juntas Electorales emplean el espacio web en el suministro de información y renunciando a la potencial interactividad ante las demandas o necesidades del usuario. Estos sitios web deberían ser objeto de análisis sobre la base de los criterios de información disponible, interactividad bilateral y multilateral, y accesibilidad o «amabilidad» hacia el usuario del entorno web de cada Junta.

Por otro, los contendientes del proceso electoral emplean la web como instrumento participativo, como web 2.0, en la que la colaboración cobra el principal protagonismo en lo que se viene a denominar una «web participativa». En este contexto, es necesario reconocer que la incorporación de Internet a la actividad de los partidos políticos y a las campañas electorales no estaba contemplada en la legislación electoral vigente, con lo que se complicaba significativamente la tarea de las Juntas Electorales en los procesos de su competencia como es el caso de la atención de quejas y reclamaciones por usos y abusos en la red.

Como reconocía la Junta Electoral Central en su Instrucción 4/2007, «[...] el vertiginoso desarrollo que las tecnologías de la información y de la comunicación han tenido desde la aprobación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, es un hecho bien contrastado. En algunos recientes procesos electorales se han producido distintos incidentes por la utilización de este tipo de instrumentos que las Juntas Electorales han resuelto en función de las circunstancias concurrentes. No obstante, resulta conveniente recordar con carácter general que las limitaciones establecidas por la legislación electoral son también aplicables al uso de este tipo de medios electrónicos.»²⁸

En la citada Instrucción, la JEC aclaró que las prescripciones establecidas por la legislación vigente en materia de campaña electoral, o de campaña de propaganda en un referéndum, son aplicables cuando se empleen las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación electrónicas y, en el ámbito de extensión, abarca a los candidatos así como a las formaciones políticas, coaliciones electorales o agrupaciones electorales, respecto a los sistemas de información y de comunicación electrónicos que se encuentren directa o indirectamente bajo su dependencia.

La Junta Electoral Central consideró que, a efectos de esta Instrucción, «[...] se entiende por nuevas tecnologías de información y de la comunicación electrónicas, cualquier tipo de equipos, sistemas, programas o dispositivos electrónicos que permitan la difusión de información, ideas u opiniones, sea mediante páginas web, foros, «chats», correo electrónico u otros medios en Internet, sea mediante mensajes de telefonía móvil (SMS) u otros análogos.» Igualmente, dispuso la obligación de los poderes públicos de velar para que, en el empleo de los sistemas de información y de comunicación electrónicas que directa o indirectamente se encuentren bajo su dependencia, se respeten las limitaciones que en materia de campaña electoral o de propaganda establecen la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, la

elecciones, referendos, iniciativas legislativas populares y procesos electorales en curso. En el caso de las Juntas Electorales autonómicas, en los casos en los que existen la presencia en internet por medio de una web no es un caso generalizado y, generalmente, el espacio de internet de éstas se encuentra como un apartado de las webs de los Parlamentos autonómicos. Véase, por ejemplo, la Junta Electoral autonómica de Andalucía en <http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/composicionyfuncionamiento/organosvinculados/juntaelectoraldeandalucia.htm>; la Junta electoral de las Islas Baleares en <http://juntaelectoral.parlamentib.es/>; la Junta Electoral de Galicia en <http://www.parlamentodegalicia.es/sites/ParlamentoGalicia/ContenidoGal/pargal-II-XuntaElectoral.aspx> y la del País Vasco en <http://parlamento.euskadi.net/jeca/c-jeca.html>.

²⁸ Instrucción 4/2007, de 12 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación electrónicas como instrumento de propaganda electoral, BOE, núm. 94, de 19 de abril de 2007.

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum y la legislación aprobada por las Comunidades Autónomas en la materia.²⁹

En el apartado tercero de la citada Instrucción, la Junta Electoral Central afirmaba que las Corporaciones Locales «[...] que pongan voluntariamente y con carácter gratuito a disposición de las candidaturas en un proceso electoral, o de las formaciones políticas en un proceso de referéndum, páginas web u otros soportes electrónicos que directa o indirectamente dependan de dicha Corporación», debían garantizar los principios de neutralidad política, transparencia e igualdad de acceso de los candidatos y formaciones políticas.³⁰

2. La sede electrónica de la Junta Electoral

La identificación de la página web de la Junta Electoral, allá donde exista, como sede electrónica de la propia Junta es una cuestión no exenta de problemática jurídica. En este sentido, conviene remitirse a lo dispuesto en los artículos 10 y 17 de la LAE y concordantes de la Ley de Firma Electrónica. A efectos de la LAE, la sede electrónica es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.

En cuanto a la creación propiamente de la sede electrónica, el artículo 3. 2 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, determina que la Orden de creación de la Sede deberá, entre otros aspectos, identificar su titular, así como del órgano u órganos encargados de la gestión y de los servicios puestos a disposición de los ciudadanos en la misma.³¹

Cada Administración Pública es la responsable de la integridad, veracidad y actualización de la información y de los servicios a los que se acceden y, por ello, debe determinar las condiciones e instrumentos de creación de la sede electrónica, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. La Administración titular de la sede se identificará como tal e informará de los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas. Igualmente, se dispone que las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, sistemas de firma electrónica basados en certificados de dispositivo seguro o medio equivalente.³²

²⁹ La Instrucción citada en su apartado segundo establece que con independencia de la responsabilidad que pudiera incumbir a los autores de las infracciones electorales, los responsables de los referidos sistemas de información y de comunicación electrónicos podrán incurrir en responsabilidad por el incumplimiento de dicho deber conforme a lo dispuesto en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, así como en el resto de la normativa aplicable en la materia.

³⁰ En todo caso, señalaba la JEC, para su distribución deberán seguirse los criterios establecidos en el art. 56.2 de la LOREG.

³¹ En el ámbito autonómico, véase, por ejemplo, los artículos 9 y siguientes de la Ley 3/2010 de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana y artículo 11 del Decreto 165/2010 (DOGV 6876 de 14.10.2010).

³² En este sentido, a modo de ejemplo, es una referencia completa de la complejidad de esta opción el aviso legal de la sede electrónica del Ministerio de Interior: <<https://sede.mir.gob.es/aviso—legal.html>>.

En el caso de la Junta Electoral autonómica, cabe debatir sobre el instrumento jurídico adecuado para la creación de su sede electrónica, que deberá ser, en todo caso, compatible con el principio de autonomía y el de publicidad, que presiden la actuación de las citadas Juntas.

Desde un punto de vista funcional, en los ámbitos autonómicos podría identificarse como sujeto proponente a la Junta Electoral autonómica pero el acuerdo jurídico de la misma podría ser considerado insuficiente desde el punto de vista práctico ya que los medios de estas Juntas son normalmente proporcionados por el Gobierno o el Parlamento Autonómico. Dependiendo de la asignación de recursos económicos y humanos para garantizar su funcionamiento, convendría valorar que el Acuerdo contara con el documento contable pertinente bien, en el conjunto de gastos electorales que asume el Gobierno Autonómico, bien en los gastos de la Cámara Autonómica, cuya web albergaría esa sede.

En todo caso la creación misma podría configurarse mediante Acuerdo de la Junta Electoral en cuestión y su publicación en el Diario Oficial autonómico. Otra alternativa sería la creación de la misma por una Orden del Consejero o Departamento con competencias en materia de gestión de los procesos electorales o por un Decreto del Gobierno autonómico. También podría plantearse que la creación de la sede fuera acordada por la Mesa de la Asamblea Legislativa autonómica en la que radica la sede física de la Junta Electoral. En todo caso, la relevancia jurídica de la decisión radica en la práctica que la misma deberá contener, entre otros aspectos, la identificación de los responsables en materia de protección de datos o de prestación de servicios y contenidos que se ofrecen.

3. Registros electrónicos en las Juntas Electorales

Con carácter previo se ha señalado que la doctrina rechaza una aplicación automática de la Ley 30/1992. Pascua Mateo (2007, p. 143) recuerda como el Tribunal Constitucional ha señalado que la Administración electoral no puede encuadrarse en el ámbito de las Administraciones públicas vinculadas por los sistemas de presentación de documentos establecidos en el artículo 38 de la Ley 30/1992 (STC 26/2004, entre otras)

No obstante, es de interés abordar la cuestión de la incorporación de los registros electrónicos al funcionamiento de las Juntas Electorales porque redundan y pueden favorecer aquellos criterios que justificaban la inaplicación de la Ley 30/1992 por la celeridad del procedimiento electoral y la máxima eficacia del derecho fundamental de la participación política en igualdad de condiciones.

El Registro administrativo es el instrumento que facilita el contacto entre la Administración y los administrados. La incorporación de un registro electrónico en una Junta Electoral constituiría un paso en la utilización de las TIC que debería permitir una relación más fluida entre todos los que intervienen en los procesos electorales,

especialmente en los momentos iniciales del proceso (por ejemplo, la presentación de la documentación de las candidaturas) un mejor y más rápido acceso a la información, a los acuerdos adoptados por la Junta y una mejor y más eficiente comunicación y, en su caso, notificación de los mismos.

Dejando aparte el debate sobre la inclusión de la Administración electoral en el ámbito subjetivo de actuación de la aplicación de la LAE, como supone la creación de un órgano administrativo nuevo y de la adopción de sus normas de funcionamiento, en cuanto a las funciones del registro, el Registro Electrónico se debería integrar en su doble vertiente de recepción y salida de documentos electrónicos y, por su parte, la Junta Electoral, como cualquier Administración, debe respetar siempre el principio de polivalencia establecido el artículo 24 de la LAE (Rego Blanco 2008, pp. 371 y ss).

En cuanto a la creación del Registro electrónico, propiamente dicha, en el artículo 25 de la LAE se determina que las disposiciones de creación de registros electrónicos se publicarán en el Diario oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. Esta norma contendrá el órgano o unidad responsable de la gestión y el conjunto de requisitos establecidos en el artículo 11 de la Ley 30/1992 para la creación de un nuevo órgano administrativo.

La presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones en el Registro Electrónico electoral tendría los mismos efectos que la presentación efectuada por el resto de medios previstos en el Ordenamiento jurídico aplicable al registro general y deberán obtener los resguardos acreditativos correspondientes y funcionar con las reglas de identificación, autenticación y firma electrónica que se determine. En el Registro Electrónico se podrán presentar escritos o comunicaciones relativos a los procedimientos que se hayan definido. Mediante Acuerdo de la Junta Electoral se podrían añadir modelos normalizados o nuevos procedimientos en la citada relación a los que se dará publicidad en el Boletín Oficial correspondiente por criterio territorial y en la página web de esta institución parlamentaria en la que se reúna la Junta. La norma creadora del registro electrónico deberá abordar la cuestión del resguardo acreditativo de la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones ante el registro electrónico. En consecuencia, los soportes, medios y aplicaciones informáticas, electrónicas y telemáticas a través de los cuales se podrá efectuar la recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones serían objeto de publicitación y estarían disponibles en el sitio web de la Junta Electoral.³³

33 El registro emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate incluyendo la fecha y hora de la presentación, identificación del interesado, destinatario y el número de registro de entrada, asimismo emitirá recibo acreditativo de la entrega de documentos que puedan aportarse y que acompañan la correspondiente solicitud, escrito o comunicación. La identificación de las personas se realizará mediante la firma electrónica reconocida y suministrada por la autoridad de certificación electrónica de la Comunitat autònoma o cualquier otro certificado de firma electrónica reconocido y acep-

tado por la citada entidad. Esta cuestión es de gran relevancia ya que las notificaciones se podrán practicar utilizando medios electrónicos si el interesado ha señalado dicho medio como preferente o ha consentido su utilización. La notificación electrónica permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales. Cuando, existiendo constancia de la puesta a disposición transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha

4. Firma electrónica

Como respuesta a la necesidad de conferir seguridad a las comunicaciones por internet surge, entre otros medios, la firma electrónica.³⁴ El artículo 4 de la Ley de Firma Electrónica afirma que «[...] esta Ley se aplicará al uso de la firma electrónica en el seno de las Administraciones públicas, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas y en las relaciones que mantengan aquéllas y éstos entre sí o con los particulares.»³⁵ Ello es así, constata la doctrina, porque la firma electrónica cumple, en relación con los documentos y mensajes electrónicos, las dos principales funciones que se atribuyen a la firma manuscrita sobre un documento en papel, a saber, permite identificar al autor del escrito (autenticación) y constatar que el mensaje no ha sido alterado después de su firma (integridad).

El uso de la firma electrónica por las Administraciones Públicas persigue la consecución de múltiples y distintos objetivos, alguno de los cuales se pueden deducir claramente de lo indicado hasta este momento. Entre ellos se pueden destacar los siguientes: seguridad técnica en las comunicaciones electrónicas; motor en el impulso del uso de la firma electrónica de las comunicaciones electrónicas y de la Sociedad de la Información en general; crear una Administración más cercana y asequible para el ciudadano; crear una Administración menos compleja para el ciudadano; mejorar las relaciones entre las Administraciones Públicas; mejorar el desempeño interno de las funciones en el seno de cada Administración Pública; y mejora en la calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos.³⁶

Como resume Linares Gil (2008, p. 282) abordar adecuadamente la cuestión de la identificación y autenticación entronca directamente con la seguridad jurídica y la certeza del derecho. Así, el artículo 13 de la Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAE) articula el conjunto de reglas de autenticación.³⁷

sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso, al igual que lo ha previsto el artículo 28 de la Ley 11/2007. Cuando se rechaza una notificación se hará constar en el expediente, haciendo constar la circunstancia del intento de notificación teniendo por efectuado este trámite siguiéndose el procedimiento. Entre otros, véase: Palomar Olmeda, A.: «Gestión electrónica...», pp. 417 y ss.

34 De entre todos los instrumentos que se han experimentado para garantizar dicha confianza (claves de paso secretas, identificación biométrica mediante el reconocimiento de las huellas digitales, la utilización de una misma clave para encriptar y desencriptar un mensaje...), la firma electrónica basada en el uso de claves asimétricas o criptografía de clave pública es la que mejor satisface las exigencias de seguridad y confianza que requieren las comunicaciones electrónicas.

35 Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de la Firma Electrónica, BOE 304, de 20 de diciembre. En un sentido similar, en el ámbito autonómico, véase el artículo 12 de la Ley 29/2010, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña.

36 En definitiva, la finalidad esencial de la firma electrónica es proporcionar seguridad y confianza en las comunicaciones telemáticas. Entre otros, véase Cerrillo Martínez, A.: «El uso de la firma electrónica en la...»; Linares Gil, M.: «Identificación y autenticación...», pp. 281 y ss.

37 Como señala Palomar Olmeda (2010, p. 1) la LAE es, esencialmente, una ley general que se «sitúa» por encima o a la vez de la propia y que se proyecta sobre la totalidad de la actuación administrativa. En todo caso, respecto a la autenticación, el artículo 13 de la LAE determina que las Administraciones Públicas admitirán, en sus relaciones por medios electrónicos, sistemas de firma electrónica que sean conformes a lo establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y resulten adecuados

La firma electrónica constituye un instrumento capaz de permitir una comprobación de la procedencia y de la integridad de los mensajes intercambiados a través de redes de telecomunicaciones, ofreciendo las bases para evitar el repudio, si se adoptan las medidas oportunas basándose en fechas electrónicas.³⁸

En el marco de las TIC, la incorporación de la firma electrónica a los procedimientos administrativos electorales puede configurarse en el primero de los objetivos o retos tecnológicos de las Juntas Electorales.

Aplicando los planteamientos propuestos por Cerrillo (2008, p. 527) para cualquier órgano colegiado, en la Junta Electoral la firma electrónica se emplearía para la preparación de las sesiones del órgano (notificaciones electrónicas seguras, tablón virtual, intranet y extranet del órgano colegiado y web del órgano colegiado); el desarrollo de las sesiones del órgano colegiado (aplicaciones para presentaciones y para compartir documentos y para la deliberación, foros electrónicos, etc.); y la documentación del órgano colegiado (documento electrónico, notificaciones electrónicas y certificaciones digitales de acuerdos y compulsas digitales de documentos).

En función de ello, un primer campo de atención en relación con las actividades de las Juntas Electorales son las actuaciones administrativas automatizadas que podrían articularse en el funcionamiento ordinario interno de las citadas Juntas y en los intercambios de datos en entornos cerrados en el marco de lo dispuesto en el artícu-

para garantizar la identificación de los participantes y, en su caso, la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos. Respecto a la ciudadanía, se afirma que los ciudadanos podrán utilizar los siguientes sistemas de firma electrónica para relacionarse con las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que cada Administración determine: a) En todo caso, los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad, para personas físicas; b) Sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los basados en certificado electrónico reconocido, admitidos por las Administraciones Públicas; c) Otros sistemas de firma electrónica, como la utilización de claves concertadas en un registro previo como usuario, la aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos, en los términos y condiciones que en cada caso se determinen. En cuanto a las Administraciones Públicas, éstas podrán utilizar los siguientes sistemas para su identificación electrónica y para la autenticación de los documentos electrónicos que produzcan: a) Sistemas de firma electrónica basados en la utilización de certificados de dispositivo seguro o medio equivalente que permita identificar la sede electrónica y el establecimiento con ella de comunicaciones seguras; b) Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada; c) Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas; d) Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, conforme a lo específicamente acordado entre las partes.

³⁸ Ha de entenderse seguridad como fiabilidad e integridad desde un punto de vista técnico, ya que la seguridad de las comunicaciones electrónicas desde un punto de vista jurídico viene establecida en el conjunto de normas que configuran cada régimen jurídico sectorial pero cuyo marco común de referencia se encuentra en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de ser-

vicios de la Sociedad de la Información y de comercio electrónico. En su momento fue difícil encontrar el soporte jurídico de la firma electrónica en las meras disposiciones programáticas del art. 45 de la Ley 30/1992 o el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, que se dictaron antes de aparecer la firma electrónica, continuando éste último, después de su modificación por el reciente Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, sin contener ninguna referencia explícita al uso de la firma electrónica por los órganos administrativos. Para encontrarlas, se debía acudir a las normas sectoriales de muy bajo rango que regulan los procedimientos telemáticos en el ámbito tributario, de la Seguridad Social o del Ministerio de Economía o a la nueva disposición adicional 18.ª de la Ley 30/1992, introducida por la Ley 24/2001, cuyo apartado 4 contiene una referencia genérica y tangencial a la vigente normativa sobre firma electrónica (disposición derogada por la LAE). El uso de la firma electrónica fue regulado mediante el Real Decreto-ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre Firma Electrónica, fue aprobado con el objetivo de fomentar la rápida incorporación de las nuevas tecnologías de seguridad de las comunicaciones electrónicas en la actividad de las empresas, los ciudadanos y las Administraciones pública e implementaba en el ordenamiento público español la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, incluso antes de su promulgación y publicación en el DOCE. Con posterioridad se promulgó la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de la Firma Electrónica, con el objeto de reforzar el marco jurídico existente incorporando a su texto algunas novedades respecto del Real Decreto-ley 14/1999 que contribuirán a dinamizar el mercado de la prestación de servicios de certificación.

lo 20 de la LAE).³⁹ En su virtud, la gestión electrónica de documentos administrativos del proceso electoral debería estar regulada por una norma que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 39 de la citada LAE y los artículos 118 a 120 de la LOREG, admitiendo que en ningún caso podría afectar al principio de participación e igualdad que rigen el proceso electoral.

Un segundo espacio electrónico podría ser la utilización de la firma electrónica en las aplicaciones de uso específico de la Junta Electoral. Por ello, una propuesta de migración a «lo electrónico» podría incluir, con carácter indicativo, un conjunto de actuaciones (las convocatorias; la remisión de órdenes del día; propuestas de resolución y de acuerdos a adoptar; informes; etc.) relativos a la formación de la voluntad de los órganos colegiados (artículos 18 LOREG y 23.1.b) de la Ley 30/1992), que podrían realizarse con la firma electrónica como medio de autenticación y serían compatible con las insuficiencias detectadas en la LOREG respecto al régimen de funcionamiento de los órganos colegiados por la doctrina académica (Pascua Mateo 2007, p. 144).

No obstante, la aplicabilidad de las disposiciones sobre el funcionamiento electrónico de órganos colegiados que recoge el artículo 20 y la Disposición Adicional Primera de la LAE es cuestionada (Cerrillo 2008, p. 538) pues no es evidente que los integrantes de un órgano colegiado detenten un derecho o una obligación en esta materia. Destaca este autor la regulación de esta problemática en el artículo 37.2 de la Ley de Administración Electrónica de Navarra.⁴⁰

Un tercer ámbito de extensión sería la oferta de la firma electrónica avanzada o la invitación a la utilización del DNI electrónico a los interlocutores de las candidaturas (representantes y administradores) para sus comunicaciones con la Junta Electoral, en base al artículo 14 a 16 y 23 a 23 de la LAE, y las comunicaciones y notificaciones de ésta a los otros de acuerdo con los artículos 28 y 29 de la LAE.

Dando por superado el debate sobre la aplicabilidad a la Administración electoral de la LAE, en ésta se dispone que las Administraciones públicas, con el objeto de

39 Respecto a los entornos cerrados administrativos, el artículo 20 LAE dispone que los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos y entidades de derecho público, serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones siguientes: a) Cuando los participantes en las comunicaciones pertenezcan a una misma Administración Pública, ésta determinará las condiciones y garantías por las que se registrará que, al menos, comprenderá la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar; b) Cuando los participantes pertenezcan a distintas administraciones, las condiciones y garantías citadas en el apartado anterior se establecerán mediante convenio. En todo caso, establece la Ley, deberá garantizarse la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan.

40 La Disposición Adicional primera de la LAE, en relación con la reunión de Órganos colegiados por medios electrónicos, dispone que «[...] los

órganos colegiados podrán constituirse y adoptar acuerdos utilizando medios electrónicos, con respeto a los trámites esenciales establecidos en los artículos 26 y el 27.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En la Administración General del Estado, lo previsto en el apartado anterior se efectuará de acuerdo con las siguientes especialidades: a) Deberá garantizarse la realización efectiva de los principios que la legislación establece respecto de la convocatoria, acceso a la información y comunicación del orden del día, en donde se especificarán los tiempos en los que se organizarán los debates, la formulación y conocimiento de las propuestas y la adopción de acuerdos; b) El régimen de constitución y adopción de acuerdos garantizará la participación de los miembros de acuerdo con las disposiciones propias del órgano; c) Las actas garantizarán la constancia de las comunicaciones producidas así como el acceso de los miembros al contenido de los acuerdos adoptados.

salvaguardar las garantías de cada procedimiento, podrán establecer condiciones adicionales a la utilización de la firma electrónica en los mismos, por lo que nada impide a las Administraciones electorales adaptar a sus peculiaridades procedimentales las disposiciones de la citada Ley. En el ámbito electoral deberá observarse lo establecido en la citada Ley para los denominados prestadores de servicios de certificación, certificados electrónicos, documentos electrónicos, seguridades y garantías.⁴¹

5. La protección de los datos de las candidaturas y el deber de conservación

La adecuación de las actividades de la Junta Electoral a la normativa vigente de protección de datos es uno de los retos tecnológicos cuya realización práctica entraña ciertas dificultades. En principio, esta adecuación debe partir de un análisis de los datos de carácter personal que se gestionan en sus ficheros y expedientes. Habitualmente, las Juntas electorales trabajan con una gran cantidad de información de carácter personal relativa a las candidaturas, los representantes y los administradores de las mismas, etc.

Se debe entender de aplicación el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, que determina que la creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones públicas sólo podrá hacerse por medio de disposición general publicada en el *Boletín Oficial del Estado* o en el Diario oficial correspondiente.⁴²

A fin de dar cumplimiento al mandato de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, citada, respecto de los ficheros de datos de carácter personal gestionados por la Junta Electoral, y asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus legítimos derechos, sería aconsejable la adopción de acuerdos relativos a la creación de ficheros en los términos y condiciones fijados en la Ley Orgánica 15/1999.

Normalmente, el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección de datos en relación con las entradas y salidas de las sedes físicas de las Juntas es garantizada por la propia Institución parlamentaria de turno donde la Junta Electoral autonómica tiene su sede.

⁴¹ Las condiciones adicionales sólo podrán hacer referencia a las características específicas de la aplicación de que se trate y deberán garantizar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 45 de la Ley 30/1992 y la Ley 11/2007. Estas condiciones serán objetivas, proporcionadas, transparentes y no discriminatorias y no deberán obstaculizar la prestación de servicios de certificación al ciudadano cuando intervengan distintas Administraciones públicas nacionales o del Espacio Económico Europeo. Las normas que establezcan condiciones generales adicionales para el uso de la firma electrónica ante la Administración General del Estado, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas se dictarán a propuesta conjunta de los Ministerios de Administraciones Públicas

y de Ciencia y Tecnología y previo informe del Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración Electrónica. La utilización de la firma electrónica en las comunicaciones que afecten a la información clasificada, a la seguridad pública o a la defensa nacional se regirá por su normativa específica. En cierta medida, las normas que se dicten para el uso de la firma electrónica en este ámbito deberán respetar el marco que se referencia y dictarse a propuesta de la Presidencia adoptando u acuerdo al respecto por la JEC.

⁴² Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, BOE 298, de 14 de diciembre.

No obstante, a modo de ejemplo, parece necesaria la creación de un Registro denominado de candidaturas, cuya finalidad sería Registro de las Candidaturas y sus representantes presentadas a las Elecciones y cuyo nivel de seguridad sería definido como medio. En el Acuerdo de creación del mismo se hará constar como personas o colectivos sobre los que se pretenda obtener datos de carácter personal o que resulten obligados a suministrarlos a los Representantes de las candidaturas presentadas a las Elecciones. Normalmente, el procedimiento de recogida de datos será a través de formularios. Desde el punto de vista técnico la estructura básica del fichero será una base de datos relacional y la descripción de los datos incluidos en el mismo comprenderá los datos de carácter identificativo: NIF/CIF, nombre y apellidos, cargo en la candidatura, nombre de la candidatura, dirección, teléfono, cuenta bancaria, y fotocopia del DNI. En todos los casos, no está prevista la posibilidad de ceder los datos contenidos en estos ficheros.

El citado Acuerdo deberá contener una mención a que la responsabilidad sobre la totalidad de los ficheros automatizados de la Junta Electoral corresponde a las misma, sin perjuicio de la coordinación que corresponda al Secretario de la misma, ante el cual se ejercerán los derechos de oposición al tratamiento, acceso, rectificación y cancelación.

De igual modo, en el citado Acuerdo, se deberá mencionar que los gestores de los ficheros automatizados relacionados adoptarán las medidas necesarias para asegurar que los datos de carácter personal se utilizarán exclusivamente para las finalidades que justifican su creación que se concretan en el acuerdo de su creación. Asimismo, deberá afirmarse que se adoptarán las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento por los usuarios de las medidas de seguridad que se adopten para cada fichero. Por último, el Acuerdo deberá comunicar que los titulares de los datos incluidos en los ficheros objeto de esta resolución podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación de los datos y oposición al tratamiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley Orgánica 15/1999.

V. Conclusiones

Los nuevos entornos normativos creados en respuesta a los avances de la sociedad de la comunicación y la información y el desarrollo de principios como el de la buena administración han establecido una serie de responsabilidades y potencialidades en la actuación de las Administraciones Públicas y en sus procesos de toma de decisión.

En el ámbito que nos ocupa, esta nueva realidad participativa y normativa no sólo supone la búsqueda de nuevas comunicaciones entre representantes y representados a través de las TIC y su control por parte de la Administración electoral para el respeto de los principios constitucionales que fundamentan el proceso electoral.

Como es notorio, el desarrollo de las TIC exige opciones políticas reales y estrategias de implementación firmes, diseñadas para maximizar beneficios y minimizar los resultados negativos porque las luces y las sombras se ciernen por igual sobre el futuro del empleo de las nuevas tecnologías en los ámbitos electorales y políticos.

Por ello, en coherencia con el objetivo primordial que se anunciaba al inicio de estas líneas, este nuevo enfoque normativo y participativo debe resultar útil para abordar ciertas modificaciones determinados aspectos organizativos y funcionales de la administración electoral. En este sentido, se ha concluido la necesidad de reflexionar sobre los cambios que se podrían operar en las Juntas electorales autonómicas, como parte de la Administración Electoral a través del prisma de las nuevas tecnologías, y con que instrumentos jurídicos deberían articularse siempre que redunden en potenciar el respeto a los principios de participación e igualdad y la celeridad propia que requiere el proceso electoral.

Para evitar el riesgo de identificar unos objetivos no realizables, este proceso pasaría, junto a la cuestión de la sede electrónica, por las posibilidades que ofrece la firma electrónica en el funcionamiento ordinario de la propia Junta Electoral y la creación de su Registro electrónico en el marco proceso electoral con los requisitos de seguridad, de autenticidad y de protección de datos establecidos en el Ordenamiento jurídico vigente.

En definitiva, restaría identificar el tipo de norma adecuada para regular cada una de estas nuevas funcionalidades o instrumentos técnicos. En el caso de la protección de datos, la adopción de un Acuerdo por la Junta Electoral parece suficiente y coherente con las disposiciones vigentes en materia de protección de datos. En el caso de la identificación de la sede electrónica y la creación del registro electrónico la cuestión no está tan nítida pero, en función de los principios de autonomía y publicidad, cabría sustentar ambos actos en un Acuerdo de la propia Junta, sin perjuicio de las actuaciones contables o de gestión que se deban adoptar en el ámbito del Gobierno o Parlamento Autonómico que sostiene a la citada Junta.

Bibliografía

- ÁLVAREZ CONDE, E. (2009): «Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos» en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora*/coord. por Luis A. Gálvez Muñoz, 2009, pp. 79-108.
- (2009) «Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos» en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* núm. 60/61, pp. 5-31.
- (2009) «Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos» en *Revista de Derecho Público*, UNED, núm. 75-76, mayo diciembre, pp 457- 485.
- ARÉVALO GUTIERREZ, A. (2010): «Fuentes del derecho electoral : Constitución Española, Ley Orgánica de Régimen Electoral General, Estatutos de Autonomía, Leyes Autonómicas, otras normas de desarrollo, doctrina de la Junta Electoral Central y Jurisprudencia Constitucional» en *Estado Democrático y elecciones libres: Cuestiones fundamentales de derecho electoral* Civitas, Thomson Reuters, Asamblea de Madrid, pp. 205-230.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. (2001): «La votación por sistema electrónico» en *II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y Nuevas Tecnologías*, Madrid.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. Y D'AMBROSIO I GOMÁRIZ, A. (1998): «El voto electrónico: algunas experiencias recientes» en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, mayo-agosto, pp. 159 y ss.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT Information Management Office (2003): *EGovernment Benefits Study* (2006) y *e-Government Strategy: Responsive Government: A New Service Agenda*, disponibles en <<http://www.agimo.gov.au/publications/2007>>.
- BIGLINO CAMPOS, M. P. (2009): «La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico» en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora*/coord. por Luis A. Gálvez Muñoz, p. 11-42.
- CANEDA MORALES, D. Y DE ANDRÉS BLASCO, J.: «Apuntes sobre democracia electrónica», disponible en <<http://www.edemocracia.com/biblioteca/eVoto/materiales/eD-eVoto-MAT-009.html>>.
- CASTELLS, M. (1996): *La era de la información. La sociedad red*, vol. 1, Alianza Editorial, 2.ª ed., Madrid.
- CERRILLO MARTINEZ, A.: «El uso de la firma electrónica en la administración pública», *Revista de Práctica de Derecho*, núm. 159.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): «La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público». COM (1998) 585.
- (2001): Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea-Un Libro Blanco» [COM (2001) 428. final-Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].
- COMITÉ DE REGIONES (2009): Libro Blanco de la Gobernanza multinivel, CDR 89/2009, aprobado en el Pleno de 17 y 18 de junio de 2009, disponible en <<http://www.cor.europa.eu>>.
- CONSEJO EUROPEO (2007): Declaración de Berlín, disponible en <<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms—Data/docs/pressData/es/misc/93306.pdf>>.
- CONSEJO DE ESTADO (2009): *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, accesible el 15.6.2010 en <<http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>>.
- CONSEJO DE EUROPA (2005): Rapport sur les regles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens, accesible el 15.6.2010 en <[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)009-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)009-f.asp)>.
- COTINO HUESO, L. (2008): «Los derechos del ciudadano» en GAMERO CASADO, E y VALERO TORRIJOS, J (Coord.): *La Ley de Administración electrónica*, Thomson Aranzadi.
- (2006) «El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y la participación electrónicas por los cimientos» en COTINO HUESO, L. (Coord.): *Libertad, democracia y gobierno electrónicos*, Editorial Comares, p. 178.
- (2007) «Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas» en *Revista catalana de Dret públic*, núm. 35, pp. 75-120.
- EMBID IRUJO, J. M. (2009): «Leyes versus códigos (autorregulación) en los mercados de valores y en sociedades cotizadas» en *Economistas*, Año núm. 27, núm. 120, 2009 (Ejemplar dedicado a la regulación de la economía), pp. 28-34.
- EPRI (2005): «Parliamentarians & ITC: Awareness, understanding and activity levels of European Parliamentarians», EPRI Knowledge, IST for Parliamentarians, núm. 511694
- EUROPEAN PARLIAMENT (2003): Informe de 2009 sobre Turquía [P7—TA-PROV (2010) 0025] accesible en <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0025+0+DOC+XML+Vo//FR>>.

- Working Paper «Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe», STOA 116 EN, Scientific and Technological Assessment Series, Directorate-General for Research.
- FALQUE-PIERROTIN, I. (2004): «L'expérience du forum des droits sur l'internet» en *Revue française d'administration publique*, núm. 110, pp. 349-358.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J. (2006): «La aprehensión jurídica de la democracia y el gobierno electrónicos» en COTINO HUESO, L. (Coord.): *Libertad, democracia y gobierno electrónicos*, Editorial Comares
- FUENTETAJA PASTOR, J. A. (2008): «El Derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» en *REDUE*, núm. 15, pp. 137-154.
- GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2009): *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora*, coord. por Luis A. Gálvez Muñoz, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA SORIANO, V. (2005): *Elementos de Derecho electoral*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- (2004) «La Administración electoral autonómica» en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* núm. 22/23, pp. 273 y ss.
- GARRORENA MORALES, A. (2008): «Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia», *Revista española de derecho constitucional*. Año núm. 28, Núm. 83, pp. 243-275.
- GAVARA DE CARA, J. C. (2007): «La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos», *CEPC*.
- (2003) «El principio de proporcionalidad como elemento de control de la constitucionalidad de las restricciones de los derechos fundamentales», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitución*, núm. 3, pp. 1803-1830.
- GONIÉ, J. (2003): «Le vote électronique: simple Gadget ou nouvelle modalité de vote? », *Revue du Droit Publique*, núm. 6, pp. 1525-1528.
- GUIDDENS, A. (1991): *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity Press.
- GUILLEM CARRAU, J. (2009): «La necesaria reformulación del buen gobierno» en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8/2009.
- (2008) «Apuntes y consideraciones jurídicas sobre los retos tecnológicos de los Parlamentos» en *Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 18, 2008, pp. 57-81.
- KERTESZNE-GERECZ., E.: «IT Development and results at the Hungarian National Assembly», disponible en <<http://www.epri.org>>.
- LAVER, M.: «Analysing structures of party preference in Electronic voting data» en *Party Politic*, vol. 10, núm. 5, pp. 521-541.
- LÁZARO RIOL, A. (2000): «Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, mayo-agosto, pp. 219-242.
- LINARES GIL, M. (2008): «Identificación y autenticación de las Administraciones Públicas» en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.), *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor.
- LÓPEZ ARANGUREN, J. L. (1996): *Ética y Política*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- MARAZUELA BERMEJO, A. (2010): «La Administración electoral autonómica, referencia a la Administración electoral de la Comunidad de Madrid» en *Estado Democrático y elecciones libres: Cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Civitas, Thomson Reuters, Asamblea de Madrid, pp. 404-433.
- MARTIN CUBAS, J. (2009): «Espacios de competencia electoral en la Comunidad Valenciana», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60/61, pp. 137/182.
- MARTIN DELGADO, I. (2009): «Del riesgo de paralización en la implantación de la Administración electrónica» en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, año XVII, núm. 781.
- MARTIN MATEO, R. (1998): «Democracia directa, democracia virtual» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Corts Valencianes, núm. 6 extraord.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (2003): *Informe Final de la Comisión Especial de Estudio para la Sociedad de la Información. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio*. Entidad Pública Empresarial. Madrid, 1 de abril de 2003. Disponible en <<http://cdsi.red.es/documentos/informe—final—cdsi.pdf>>.
- NOVECK, B: S. (2009): «Wikigovernment», Brookings Institution Press, Washington DC.
- OCDE (2003): *The E-Government imperative*, disponible en <[http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/EGovernment%20Imperative%20Final\(\).pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/$FILE/EGovernment%20Imperative%20Final().pdf)>.

- PALOMAR OLMEDA, A. (2010): «Directiva de Servicios y Administración electrónica: dos nuevos retos para las Administraciones Públicas y un cambio profundo en su régimen de actuación», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 798/2010.
- (2008) «Gestión electrónica de los procedimientos» en GAMERO CASADO, E y VALERO TORRIJOS, J (Coord.): *La Ley de Administración electrónica*, Editorial Thomson Aranzadi.
- (2003) «Un paso más en la aplicación de la tecnología en el procedimiento administrativo: hacia un procedimiento administrativo común de base tecnológica», *Revista de Derecho y Nuevas Tecnologías*, Aranzadi, pp. 92 y 93.
- PARLIAMENT OF CANADA (2006): *How can information technology transform the way Parliament works?*, PRB 00-28E, revised 2, October 2006, p. 6.
- PASCUA MATEO, F.(2010): «Las unidades de la administración gubernativa de apoyo técnico al proceso electoral» en *Estado Democrático y elecciones libres: Cuestiones fundamentales de derecho electoral* Civitas, Thomson Reuters, Asamblea de Madrid, pp. 435-467.
- *La Administración Electoral*, INAP, 2007.
- PRESNO LINERA, M.A. (2007): «Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales» en REAF, 5, pp. 101-147.
- (2006) «El voto electrónico y el mito de Prometeo» en COTINO HUESO, L. (Coord.): *Libertad, democracia y gobierno electrónicos*, Editorial Comares.
- REGO BLANCO, M.D.(2008): «Registros, comunicaciones y notificaciones electrónica» en GAMERO CASADO, E y VALERO TORRIJOS, J (Coord.): *La Ley de Administración electrónica*, Editorial Thomson Aranzadi.
- REMENYI, D. y WILSON, D.(2007): «e-Democracy: an “e” too far?» en GRIFFIN, D. y otros: *Developments in e-Government*, IOS Press, pp. 89-100.
- RUIZ MIGUEL, C.(2007): «La Libertad política en la democracia electrónicamente influida» en COTINO HUESO, L. (coord.): *Libertad en Internet. La red y las libertades de expresión e información*, Tirant lo Blanch, pp. 41-57.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. (2009): «Paridad y acción positiva en el Derecho electoral autonómico» en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora*/coord. por Luis A. Gálvez Muñoz, pp. 145-184.
- SANCHEZ NAVARRO, A.J. (2005): «Sistema electoral y nuevas tecnologías: oportunidades y riesgos para la legitimación democrática del poder», en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, pp. 84-109.
- SARMIENTO, D. (2006): «La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law» en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28, mayo/agosto 2006, pp. 221-266.
- SENADO (1999): *Informe de la Comisión Especial sobre redes informáticas*. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, núm. 812, de 27 de diciembre de 1999.
- SCHMITT, C.(1990): «Situación histórico-espiritual del parlamentarismo de hoy» en *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid.
- SMITH, C. y WEBSTER, C.W.R. (2007): «The emergent ICT culture of Parliamentarians: The case of the Scottish Parliament», comunicación a EGPA Annual Conference, Madrid, disponible en <<http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007/>>.
- TORRES DEL MORAL, A.(2009): «Sistemas electorales y sistemas de partidos en las elecciones autonómicas» en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora*/coord. por Luis A. Gálvez Muñoz, pp. 205-256.
- VIEGAS D’ABREU, J.: «From paper to full electronic legislative procedure in the Portuguese Parliament» disponible en <<http://www.epri.org>>.

Las contradicciones internas de una doctrina constitucional. La STC 38/83 y la LOREG

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA

Catedrático de Derecho Constitucional, UCH-CEU

Sumario

- I. Introducción: la decisión del Tribunal Constitucional de 16 de mayo de 1983 o la justicia de cadí
- II. Regla general: la elección de los órganos de representación de las entidades territoriales en que se organiza el Estado, o la materia electoral como competencia exclusiva del Estado
- III. Las salvedades (I). Las excepciones que establezca la Constitución
- IV. Las salvedades (II). Las excepciones que establezcan los Estatutos
- V. Los excesos del Legislador: la elección de los órganos de gobierno local
- VI. Un problema sobrevenido: la elección europea
- VII. Una reinterpretación

I. Introducción: la decisión del Tribunal Constitucional de 16 de mayo de 1983 o la justicia de cadí

La Constitución reserva a la ley orgánica la regulación de la que apruebe el «régimen electoral general», como la ley orgánica es norma reservada a las Cortes Generales aquella implica, de un lado, que la determinación del «régimen electoral general» se inscribe en la competencia del Estado, y del otro que, por lo mismo, lo que comprenda dicho régimen electoral no puede ser inscrito en el área de competencia autónoma. Desde la perspectiva propiamente competencial la cuestión de la competencia sobre la ordenación de las elecciones se ve afectada por la reserva a favor de la competencia exclusiva del Estado que opera el primer párrafo del apartado primero del art. 149 de la ley fundamental, toda vez que es indudable que el establecimiento de aquel régimen es norma de regulación frontal y directa del derecho fundamental del art. 23.1 CE, y que dicho precepto, en relación con la previsión del art. 14 CE, impone que el goce del derecho de sufragio en condiciones de igualdad. Ahora bien, la Constitución no dice en parte alguna que cosa sea «régimen electoral general», aun cuando contiene previsiones electorales no sólo en lo que se refiere a la elección de las Cámaras de las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE) en lo que afecta a ayuntamientos (art. 140 CE), Diputaciones provinciales de régimen común u órgano que les sustituya (art. 141.2 CE), los cabildos insulares (art. 141.4 CE) y Parlamentos territoriales (art. 152.1 CE).

En principio las elecciones locales se regularon por una ley preconstitucional (la ley 39/78 de elecciones locales). La misma conservaba un método de elección indirecta de los diputados provinciales de las diputaciones provinciales de régimen común,¹ de conformidad con el cual los puestos correspondientes a cada partido judicial se atribuían en razón del número de concejales electos por listas de partidos o coaliciones electorales en las elecciones municipales en cada partido judicial. Dado el extremo minifundismo municipal existente ello suponía dar un peso desproporcionado a los concejales electos en los municipios de menor tamaño sesgando la competencia electoral a favor del partido entonces gubernamental. En febrero de 1983 el Parlamento electo en 1982, de mayoría socialista, aprobó un proyecto de ley reformando el sistema de elección de los citados diputados provinciales, en el que mantenía el sistema de elección indirecta,² pero alteraba la base de cálculo de la fórmula electoral, que dejaba de estar constituida por los concejales del partido electos en los municipios del par-

1 Con lo que se separaba de la tradición nacional, que desde la invención de la Diputación provincial en la Constitución de 1812, ha elegido los diputados provinciales por el mismo método que los diputados a Cortes, siendo dicha elección directa desde 1837.

2 Nuestra Diputación Provincial es la única criatura de su especie que no es electa por sufragio universal directo en toda Europa, hasta el punto que hubo necesidad de establecer reserva al efecto de la ratificación de la Carta

Europea de la Autonomía Local para evitar que el sistema previsto en la LOREG resultara inconstitucional, ya que el art. 3.2 *in principio* de dicha Carta reza que «Este derecho (a la autonomía local) se ejerce por Asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal...» La Carta fue ratificada por España el 8/11/1988 y entró en vigor en nuestro país el 1/3/1989.

tido judicial, para pasar a ser la suma de los votos populares obtenido por las listas municipales de cada formación política en el conjunto de cada partido judicial. Dicha modificación moderaba el peso desproporcionado de los pequeños municipios y, al hacerlo, perjudicaba los intereses políticos de las candidaturas de significación conservadora (ampliamente sobre-representadas en los municipios de escasa población) e introducía una muy limitada democratización de la elección que venía a favorecer los intereses políticos de la mayoría política entonces existente.³ Aprobada la reforma la misma fue impugnada por 55 diputados de la entonces denominada Coalición Popular, haciendo uso del entonces existente recurso previo de inconstitucionalidad, que paralizaba la entrada en vigor de la norma. El recurso, interpuesto el 3 de marzo, pretendía no sólo la declaración de inconstitucionalidad de la reforma, sino su inaplicación a las elecciones locales, a celebrar en la segunda quincena de mayo, fuere cual fuere el sentido de la decisión. En otras palabras, la interposición del recurso previo y con ella la suspensión correspondiente de la ley perseguía que, fuere cual fuere el sentido de la decisión, la reforma no se aplicara a las elecciones locales de 1983: si el recurso se aceptaba porque la reforma legal era inconstitucional, en caso contrario porque llegarían antes las elecciones que la sentencia y, de este modo, se frustraba la finalidad de la reforma misma. Que una formación que sostenía las posiciones que entonces sostenía la Coalición Popular argumentara en el sentido de que las elecciones locales son parte del régimen local y por ello de competencia autónoma no dejaba de tener su aquel.⁴ El recurso previo se usa de este modo de una forma desviante, como instrumento de una maniobra política obstruccionista que cabe calificar, en términos parlamentarios, como filibusterismo. Resulta obvio que fuere cual fuere el criterio de fondo del Tribunal tal uso y práctica no se podían ni se debían admitir.

El recurso, no obstante, coloca al Tribunal en una posición tan complicada como incómoda. De hecho viene a situar a aquel en una alternativa del diablo: si el Tribunal se pronuncia, pero no lo hace antes de la celebración de las elecciones, estas se habrán consumado y revertir su resultado es en extremo difícil, sea cual se el pronunciamiento del Tribunal la maniobra obstruccionistas habrá tenido éxito. Por el contrario, si falla el recurso antes de las elecciones es indispensable elaborar una decisión que permita la aplicación de la reforma y que sea constitucionalmente adecuada, lo que en extremo complicado. Tan complicado que, como veremos, la fundamentación de la decisión no contiene una teoría única acerca de la interpretación del alcance de la reserva de ley orgánica, tiene tres. Es llegada la hora de entrar en materia.

Si se examina con cuidado la argumentación que expone el Tribunal en el FJ 2 de la sentencia, con referencia específica a las elecciones locales, que es de lo que a la postre se trata, se comprueba que en el mismo el Tribunal señala: «Pero es, cabalmente, el art. 140 en relación con el art. 81.1 el que hace legítimo un sistema en que se esta-

³ La regulación vigente de la elección de los diputados provinciales de régimen común tiene otro problema constitucional: el que se sigue de las reglas del art. 204.2 LOREG, que establecen la clave de representación, toda vez que tales reglas imposibilitan la existencia del voto igual en tales elecciones, como exigen los arts. 23.1 y 14 CE.

⁴ Vide apartado 3 de los antecedentes de la STC 38/83.

blezca un régimen uniforme en materia de elecciones locales. Este es el sistema de la ley orgánica 6/1983 de 2 de marzo.»

Si se considera que en los términos de la propia doctrina del Tribunal la reserva de ley orgánica debe ser entendida en términos estrictos (STC 5/81 FJ 21) porque al exigir la misma decisión por mayoría cualificada comporta una restricción del ámbito de aplicación del principio democrático,⁵ y que ni el art. 81.1 incluye expresamente las elecciones locales en la reserva que configura, ni se contiene una reserva específica a la ley orgánica en el art. 140 CE (que habla sencillamente de «la ley»), puede calibrarse la pertinencia jurídica de la tesis que sostiene el Tribunal.

Si el fundamento jurídico de la decisión a favor de un «régimen uniforme en materia de elecciones locales» es tan débil que bordea la inexistencia⁶ se debe a una excelente razón: el Tribunal no decide sobre la base de tal argumento, decide sobre la base de criterios de justicia material: quien hace un uso abusivo del procedimiento no puede y no debe beneficiarse de ese uso abusivo mismo. Se decide según las circunstancias del caso lo que inevitablemente produce una decisión de alcance singular. Ahora bien, una de las diferencias existentes entre la jurisprudencia constitucional y la ordinaria, en especial cuando la primera se ejerce en términos de control abstracto de normas con fuerza de ley, como en el caso sucede, es que inevitablemente la decisión que se adopte va a tener «efectos generales» sencillamente porque los tiene la norma afectada por la decisión. No parece que adoptar una decisión *ad casum* cuando la misma esté llamada a tener efectos generales sea una idea merecedora de gran elogio. Si las decisiones *ad casum* no son aceptables cuando nos hallamos ante un litigio singular, en el caso de la justicia constitucional ante un supuesto de control concreto, aun cuando sólo sea porque al establecer un precedente distorsionan el correcto funcionamiento del sistema de justicia, mucho menos lo son cuando están llamadas a tener efectos generales. Ya nos advirtió M. Weber que un sistema legal racional-normativo es incompatible con la justicia de *cadí*.

Con todo hay que anotar que la posición que en el caso adoptó el Constitucional no es incomprensible ni irracional. El uso indebido del procedimiento coloca al Tribunal en una posición muy difícil porque destruir la manipulación que el uso indebido del procedimiento entraña es una conducta exigible a un Tribunal, y, al mismo tiem-

5 Exactamente dice así: «Llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previniendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas.»

6 Es más, una interpretación sistemática de la Constitución excluiría aun más la legitimidad constitucional de dicha tesis: si la ley fundamental

rechaza la uniformidad de la disciplina de los entes territoriales que forman el Estado al ordenar un sistema autonómico basado en el principio dispositivo que reposa sobre identidades locales preexistentes (*cf.* art. 143.1 CE), la competencia autónoma mínima constitucionalmente garantizada incluye la posibilidad de diferenciación en el régimen local (*cf.* art. 148.1.2 CE), y el propio art. 140 *in fine* contempla la no uniformidad de las corporaciones locales, tal parece como la diversidad de regímenes electorales municipales se sigue del sistema constitucional mismo. Para mayor inri la LOREG contempla no menos de tres regímenes electorales municipales distintos. Rara uniformidad esta.

po, es muy difícil operar esa destrucción sin sentar una doctrina que, cuanto menos a medio plazo, no despliegue efectos perversos. Como escribí un tiempo atrás citando una conocido proverbio jurídico norteamericano *Hard cases make bad law*. Ciertamente los casos difíciles producen Derecho de discutible calidad.

II. Regla general: la elección de los órganos de representación de las entidades territoriales en que se organiza el Estado, o la materia electoral como competencia exclusiva del Estado

La conclusión a que llega el Tribunal en punto a la uniformidad de la legislación sobre elecciones locales se remite a la exposición de que cosa sea «régimen electoral general» en el sentido del art. 81.1 CE que se contiene en los fundamentos jurídicos 2 y 3 de la Sentencia, y es aquí donde se contiene la doctrina constitucional, desde entonces constante, acerca de la intelección de dicho enunciado constitucional. No obstante antes de entrar en materia es conveniente señalar que la reserva de ley orgánica tiene en la Constitución un definición compleja. En principio juegan aquí dos clases de normas constitucionales: de un lado la reserva genérica que surge del art. 81.1 CE en relación con el art. 53.1 de la ley fundamental, del otro las reservas específicas que, con carácter puntual, establecen preceptos singulares de la ley fundamental. De entre estas últimas tienen relación directa con la «materia electoral» las previsiones que establecen reserva singular de los arts. 69.2 (elección de senadores de representación provincial), 69.5 (elección de senadores autonómicos) y art. 141.1 (mapa provincial).⁷ Además, una interpretación sistemática del ordenamiento debe tomar en cuenta que las instituciones principales del Estado tienen una disciplina jurídica que normalmente es objeto de reserva de ley orgánica, así la abdicación y sucesión de la Corona (art. 57.5), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3), las diversas modalidades de referendium,⁸ la transferencia del ejercicio de atribuciones derivadas de la Constitución (art. 93), el Consejo de Estado (art. 107), el Poder Judicial y su Consejo (art. 122.1 y 2), el Tribunal de Cuentas (art. 136.4), las iniciativas autonómicas extraordinarias (art. 144), la aprobación de los Estatutos (art. 147.3) o el Tribunal Constitucional (art. 165).

La coexistencia en la Constitución de una cláusula general de reserva de ley orgánica (art. 81.1) con reservas singulares plantea un problema de interpretación que debe ser resuelto a la luz de los principios directores de la interpretación constitucional, en nuestro caso concretamente los propuestos por K.Hesse,⁹ objeto de uso y cita por la jurisprudencia constitucional misma. En la cuestión entran en juego cuanto menos dos de esos principios: de un lado el de unidad, que exige una interpretación armónica de las normas constitucionales, del otro el de eficacia jurídica, que impone la exclusión de aquellas reconstrucciones que tienen por consecuencia redundancias o enuncia-

⁷ En este caso la razón es clara: tanto el art. 68 como el art. 69 CE establecen como unidad electoral standard la provincia. A mayor abundamiento la provincia desempeña el papel de unidad electoral y de representación en los procesos de acceso a la autonomía, bien sea por las vías que giran en torno al art. 143 CE como en las que lo hacen en torno al art. 151 CE.

⁸ En rigor plebiscitos, salvo en lo que afecta a los Estatutos «del artículo 151».

⁹ La referencia necesaria Hesse, K.: *Escritos de Derecho Constitucional*. CEC. Madrid. 1983, *passim*. He tratado el tema en Martínez Sospedra, M.: *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2007 pp. 229 y ss.

dos vacíos e imponen aquellas otras que maximizan la eficacia jurídica de todas las disposiciones constitucionales.

Retomando el hilo, la cuestión electoral es objeto de una previsión de reserva genérica, la que se corresponde con la regla del art. 81.1 CE: el «régimen electoral general» y de varias previsiones de reserva específica: las dos del art. 69 CE y la del art. 141.1 que es su lógica consecuencia. No habiendo duda alguna del alcance de las reservas específicas es hora de entrar en la cuestión del significado y alcance de la reserva del «régimen electoral general». La combinación entre el tenor literal de los enunciados constitucionales y el principio de eficacia jurídica nos conduciría a estimar que no son «régimen electoral general» el de las elecciones al Senado, tanto en su parte provincial, como en su parte autonómica, ya que si fueren «régimen electoral general» las reservas específicas de ley orgánica precitadas pasarían a ser enunciados vacíos, carentes de eficacia jurídica propia. Del mismo modo habría que estimar que la definición del mapa provincial, objeto de la reserva del art. 141.1 no sería tampoco tal régimen, exactamente por la misma razón. Sentado lo anterior cabría plantearse si en el enunciado constitucional la referencia a la generalidad viene referida al régimen o bien hay que entenderla como sinónimo de las elecciones que se celebran de modo unitario y en el conjunto del país y que, por ello, son «generales». En el recurso del que trae causa la Sentencia constitucional que comentamos el citado sintagma se entiende como sinónimo de régimen propio de las llamadas elecciones generales, siendo otro el criterio del Tribunal, de conformidad con el cual «el adjetivo “general” no está referido tanto a las elecciones cuanto al régimen electoral» (FJ 2).

Para tratar de dar una respuesta constitucionalmente coherente a la pregunta es indispensable tener en cuenta que las normas electorales (todas) son normas de desarrollo y aplicación de un derecho constitucional, el del art. 23.1 CE cuanto menos en lo que afecta a elecciones a los órganos de representación y gobierno de las instituciones públicas.

La argumentación del Tribunal en lo que afecta a la cuestión se halla en el FJ 2 de la sentencia y reza así: «Sin embargo, esto no es así, porque si bien –en un primer análisis– la expresión “régimen electoral general” puede suscitar la duda, pronto se despeja, si la interpretación se la hace arrancar de los arts. 140, 68.1 y 23.1 de la Constitución. Y es que el art. 140 (al igual que el art. 68.1) reserva a la Ley el régimen de las elecciones locales, en los aspectos que dice. Ley que por la misma exigencia del artículo 23.1, y la precisión que hace el art. 81.1 entendido en relación con los arts. 68.1 y 140, ha de ser una ley orgánica.»

La argumentación no deja de ser curiosa si se considera que ninguno de los tres preceptos constitucionales citados en primer lugar contiene la exigencia de que la ley correspondiente sea orgánica. La única base real existente se halla no en lo que el Tribunal dice, sino en el dato según el cual las normas de desarrollo del derecho de par-

ticipación política del art. 23.1. CE, al ser este un «derecho fundamental» exigen regulación mediante ley orgánica, pero no por la cláusula de «régimen electoral general» (lo que sería una petición de principio), sino por la de «desarrollo de los derechos fundamentales» y que, en consecuencia, aquellas normas que sean «desarrollo» del derecho de sufragio exigen regulación por ley orgánica, en tanto que las demás normas electorales no, y, siendo eso así, y debiendo interpretar las cláusula de dicha reserva de modo estricto, se aparece que el citado «régimen» a fijar por ley orgánica no es otro que el de la elección del Congreso (la del Senado lo es en virtud de las reservas específicas de que se habló). Claro que eso lleva a una conclusión que premia el uso filibustero del recurso.

No obstante el discurso de la decisión no se detiene aquí, con el ánimo de remarcar el clavo se agrega a renglón seguido: «Se reserva así a la ley –a ley orgánica– el régimen electoral general, tanto de las elecciones que tienen en los arts. 67 al 70 sus líneas constitucionales como de las elecciones que las tienen en el art. 140. El contenido de la ley orgánica no se ciñe así al solo desarrollo del art. 23.1, sino que es más amplio, comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, pues el art. 81 ha compendado en la reserva de la ley orgánica el régimen electoral general ampliando lo que en virtud de otra reserva (la de desarrollo de los derechos fundamentales) corresponde también a la ley orgánica.»

La pertinencia del argumento se aprecia plenamente si tenemos en cuenta que en el litigio lo que está en juego no es la competencia para regular la elección municipal (que es la prevista en el art. 140 CE), sino la de la Diputación provincial, prevista en el art. 141.¹⁰ Por lo que aun remachando el clavo en los términos vistos, sin argumento adicional la decisión sobre el recurso tenía que haber sido estimatoria. Reténgase que esta interpretación no satisface el principio interpretativo de eficacia jurídica, porque comporta que la elección al Senado es «régimen electoral general» y ello supone vaciar de contenido normativo las dos reservas específicas que el art. 69 CE contiene.

Como el Tribunal es consciente de ello su teoría exige la articulación de una hipótesis accesoria al efecto de decidir sin premiar al filibustero, lo que viene a significar que lo dicho hasta este instante no tiene capacidad para ser la *ratio decidendi*, esta debe articularse de otro modo, y a ello se dedica la teoría número dos, que se expone en el Fundamento Jurídico Tercero de la sentencia.

Que cosa sea «régimen electoral general», nos dice el Tribunal no viene determinado sólo por la Constitución, sino por el bloque de la constitucionalidad: «En conexión con lo precedentemente expuesto, cabe considerar que el alcance y contenido del “régimen electoral general”, [...] viene dado por lo que resulta del bloque de la constitucionalidad, formado de acuerdo con el art. 28 de la LOTC, por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía.»

¹⁰ Precepto que curiosamente la argumentación del Tribunal no cita, cuando es de elecciones provinciales de lo que se trata.

La afirmación no deja ser curiosa, no sólo porque carezca de razonamiento alguno que la fundamente, sino por su contenido mismo. En efecto la misma supone que el contenido específico de una determinada cláusula constitucional no se determina por la misma y por su relación con las demás normas constitucionales (como el principio de unidad exige), sino que exige la concurrencia de normas infraconstitucionales, las distintas de la Constitución que integran ese bloque. Tal teoría contiene, a mi juicio, dos defectos consustanciales: de un lado no se compadece con la propia doctrina del Tribunal acerca del citado bloque, del otro es autocontradictoria. Lo primero sucede porque la concepción del Tribunal acerca de lo que el «bloque de la constitucionalidad» es no se ciñe a considerar comprendido en el mismo la Constitución y los Estatutos, sino que comprende adicionalmente otras normas,¹¹ que habría que tomar en cuenta. Lo segundo, y sustancial, trae causa de la estructura jerárquica de dicho bloque: este integra normas constitucionales y normas infra constitucionales (y los Estatutos lo son), estas últimas son válidas cuando y en la medida en que son compatibles con las normas constitucionales mismas, si habilitamos a Estatutos y otras leyes integrantes de dicho bloque al efecto de determinar el significado y alcance de los enunciados constitucionales resulta obvio que en los casos en que la coincidencia no sea total las normas constitucionales establecerán lo que las normas subordinadas de dicho bloque determinen, con lo cual estas últimas no estarán subordinadas a la ley fundamental, y si lo están, como su condición impone, no pueden alterar el significado y alcance de las cláusulas constitucionales y el primer párrafo del FJ 3 de la sentencia viene al suelo.

Como el Tribunal es consciente de la debilidad de ese fundamento se refugia en otro: la diferenciación entre «régimen electoral general» y «régímenes electorales especiales» que extrae (no nos dice como) de dicho «bloque»: «La consideración de ese bloque permite afirmar que frente a la expresión régimen electoral general se contemplan diversos regímenes electorales y particulares: así la elección de los senadores por las Comunidades Autónomas queda deferida a sus Estatutos [...], la elección de la legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a los Estatutos...»

Mientras que la separación entre el régimen electoral de municipios y provincias «en que se organiza territorialmente el Estado (art. 137 CE)» «Se contempla separadamente del régimen local y se asume como materia específica en la Comunidad Autónoma del País Vasco...»

Sentado lo cual se establece la conclusión a la que se desea llegar: «El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos.»

Porque permite hundir el navío filibustero.

¹¹ Por citar un solo caso previo a la decisión que comentamos *vide* STC 72/83 FJ 4.

Que, por principio, los filibusteros no deben tener razón es algo que el que suscribe no discute. Que el modo en el que se les negó es insostenible me parece que, a estas alturas, empieza a estar claro.

Si nos tomamos en serio la citada conclusión del Tribunal, y aceptamos que es «régimen electoral general el conjunto de las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas» tanto del Estado como de las «entidades territoriales» a que se refiere el art. 137 CE el resultado que obtenemos es que toda disciplina electoral significativa exige ley orgánica, compete a las Cortes Generales, y deviene competencia exclusiva del Estado. De lo que se sigue que se incluye en dicha reserva primero las normas de estricto desarrollo del art. 23.1 CE, en concepto de normas de desarrollo de derecho fundamental, que comprenderían las disposiciones comunes a todos los procesos electorales (y que se corresponderían con las previsiones del T.I LOREG), segundo la elección del Congreso, tercero la elección de los senadores de elección provincial, cuarto, la elección de los ayuntamientos, quinto, la de las corporaciones provinciales, sean diputaciones de régimen común o no, sexto la elección de las asambleas autonómicas, y séptimo, y por extensión (apartados 3 y 4 del art. 141) las corporaciones locales no expresamente enumeradas en el art. 137 CE que puedan crearse. Como esa conclusión es jurídicamente insostenible y políticamente impracticable el Tribunal tiene que abrir la puerta a las excepciones. Y eso es lo que hace.

III. Las salvedades (I). Las excepciones que establezca la Constitución

Dos son las salvedades que el Tribunal hace a su doctrina general: de lado la de las excepciones que establece la Constitución misma; del otro las que puedan establecer los Estatutos. Por lo que afecta a la primera hay un caso claro: el tenor literal del apartado 5 del art. 69 de la ley fundamental defiere la regulación de la elección de los senadores de extracción autonómica a las determinaciones que puedan contener los Estatutos de Autonomía, no debe sorprender que el segundo párrafo del FJ 3 de la Sentencia lo cite expresamente. En el mismo lugar se determina la segunda con las siguientes palabras: «La elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a los Estatutos para las de mayor nivel de autonomía –art. 152 de la Constitución.»

Cabe preguntarse si dicha apreciación es correcta, no si es racional, que obviamente lo es, sino si es concorde con lo que la tesis del Tribunal sostiene, cosa cuanto menos dudosa. La duda surge porque si el Tribunal acierta en su tesis principal y el «régimen electoral general» comprende el de todas las elecciones no exceptuadas el precepto debe estar redactado en términos que dejen claro que se establece una excepción a dicha regla general, de lo que ya hemos visto el caso seguro: el art. 69.5 establece que la regulación se efectuará «de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos».

Siempre que estos adopten alguna técnica de representación proporcional. Pues bien, nada de esto se da en el otro caso citado, el del art. 152.1 CE. Dicho precepto impone a las Comunidades de autonomía plena un determinado modelo de organización de sus instituciones de autogobierno, exigiendo que el mismo gire en torno a una Asamblea Legislativa electa por sufragio universal directo mediante un sistema de representación proporcional, entre otras cosas,¹² de tal modo que dicha Asamblea y su elección forman parte del contenido necesario del Estatuto mismo, pero no dice en parte alguna que la regulación de dicha elección se encomiende a dicha Asamblea, ni directamente, ni mediante una expresa habilitación al efecto del Estatuto. No hay en el art. 152.1 nada semejante a la expresa habilitación del art. 69.5 y su texto consiente perfectamente que sea el legislador estatal el que fije el régimen electoral de aquella Asamblea.¹³ Se podrá alegar que ello es irracional y poco compatible con el autogobierno que garantiza el art. 148.1.1 CE, y no seré yo quien lo discuta, pero si se acepta que no hay cláusula de excepción precisa y se invoca la lógica institucional y la racionalidad hay que hacerlo en todos los casos, y entonces no se ve bien como y porqué si las Comunidades pueden sustituir por otros órganos de gobierno las diputaciones provinciales de régimen común (STC 32/81 FJ 5), en uso de la posibilidad que consiente el último inciso del art. 141.2 CE, el régimen de elección de aquellas es «régimen electoral general» o, de camino al surrealismo, como puede ser tal cosa la elección de los cabildos insulares que sólo existen en Canarias.

En rigor el argumento de la excepción podría haber dado algún juego, en lo que a las autonómicas se refiere, si el Tribunal hubiere invocado el ya citado art. 148.1.1, puesto que no parece discutible que dotar a la Comunidad de una ley electoral propia es tarea que puede ser incluida en la competencia autonómica que aquel precepto constitucional protege: la «organización de sus instituciones de autogobierno», pero el caso es que no lo hace, como hubiese sido más adecuado aducir al respecto la regla del art. 147.2.c) que establece como contenido necesario del Estatuto la «organización» de las propias instituciones de autogobierno.

En pocas palabras las dos excepciones que el Tribunal ve en la Constitución, al efecto de limitar el alcance del «régimen electoral general» son racionales, pues ¿cómo van a ser «generales» las reglas sobre designación de senadores autonómicos o la de la elección del Parlamento territorial, si en caso ese régimen se fija en normas particulares? No obstante el Tribunal no desea establecer en este punto la diferencia entre «régimen electoral general» y «régimenes electorales especiales» y no sin motivo. Mas aquí entra en juego la segunda excepción.

12 La doctrina constitucional posterior ha venido a extender la aplicación de dicho modelo a todas las Comunidades a partir de la segunda decisión sobre las transitorias del Estatuto canario. *Vide* STC 225/98 FJ 6 y 7.

13 Tan es así que en todos los casos ha sido una norma estatal con rango de ley orgánica la que ha venido a establecer la formación inicial de

dicha materia: el propio Estatuto contiene previsiones ordenadoras del sistema electoral y son las disposiciones transitorias anejas al mismo las que regulan inmediatamente las primeras elecciones, régimen que se mantiene todavía hoy en algún caso, como el catalán, en el que el Parlament no ha tenido tiempo de hacer una ley electoral.

IV. Las salvedades (I). Las excepciones que establezcan los Estatutos

El Tribunal extiende la posibilidad de excepcionar del «régimen electoral general» a los Estatutos de Autonomía, y señala explícitamente porqué: porque el Estatuto Vasco separa la competencia sobre régimen local y la competencia sobre elecciones locales, y, además, atribuye al Parlamento Vasco la facultad de establecer el régimen electoral de las Juntas Generales de los Territorios Históricos, a los que no se aplica la entonces vigente ley de elecciones locales por expresa previsión de la misma. Vaya por delante que el primer argumento no es del todo correcto: el art. 10 del Estatuto Vasco, que enumera las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, se refiere a la administración local en su apartado 4 en términos similares a los de otros estatutos de primera generación («régimen local sin perjuicio del art. 149.1.18»), lo que si desglosa es otra cosa: la delimitación de términos municipales, lo que realmente tiene de peculiar es la previsión de la competencia exclusiva sobre el régimen electoral de Juntas Generales y Diputaciones forales (art. 10.3 en relación con el art. 37.3 EAPV). Como el Tribunal no desea entrar a cuestionar dicha competencia para darle alguna cobertura a su conservación debe recurrir a la posibilidad de que los Estatutos puedan establecer excepciones, al efecto de salvar la peculiaridad vasca. Lo malo es que al hacerlo su doctrina principal se autodestruye.

La admisión de la hipótesis según la cual los Estatutos pueden excepcionar el ámbito de cobertura del «régimen electoral general» adolece de al menos cuatro inconvenientes muy serios: en primer lugar, en tanto en cuanto la sentencia no se refiere exclusivamente al Estatuto Vasco (recuérdese que el enunciado del FJ 3 *in fine* reza «salvas las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos»), sino a los Estatutos, genérico plural, hace depender la determinación del ámbito del «régimen electoral general» a lo que los Estatutos dicen hoy, o puedan decir mañana, de este modo dicho régimen tiene una cobertura de «geometría variable» de tal modo que lo que sea aquel régimen dependerá en cada momento de lo que los Estatutos, cada Estatuto, venga a establecer. En segundo lugar la mera posibilidad de que los Estatutos excepcionen deja en la incertidumbre que cosa sea aquel régimen, ya que para cambiar el alcance de dicha competencia no es necesario recurrir a la reforma constitucional, basta sencillamente proceder en alguno o algunos Estatutos a las correspondientes reformas. En tercer lugar la excepción comporta que el significado de un enunciado constitucional depende no de su ubicación en la ley fundamental, de su propio tenor y del tejido de relaciones que hacen unitaria a la Constitución misma, sino de las decisiones de un legislador ordinario, que puede de este modo operar mutaciones constitucionales sencillamente mediante la redefinición de la competencia autónoma. Finalmente subvierte el principio mismo de constitucionalidad, toda vez que hace depender el significado y alcance de normas supremas, de lo que puedan

determinar normas subordinadas. Piénsese que una vez establecido que las elecciones municipales son «régimen electoral general» bastaría con que un Estatuto viniera a preceptuar que la elección de alguno, algunos o todos los municipios de la Comunidad Autónoma se regulará mediante ley territorial, haciendo uso de la excepción autorizada por esta doctrina a los Estatutos, para que la reglamentación de las elecciones municipales escapara del ámbito de la ley orgánica para integrarse en el propio de la ley autonómica territorial. No es cuestión meramente académica, el actual Estatuto de las Islas Baleares ha cambiado el régimen de los Consejos Insulares previsto en el anterior: estos dejan de estar integrados por los parlamentarios autonómicos electos en cada isla para pasar a estar integrados por consejeros electos por sufragio universal directo, de conformidad con lo que disponga una ley territorial (*cf.* arts. 61.2 y 64.1 EAIB).

En pocas palabras: si el criterio del FJ 3 de la sentencia es correcto y el «régimen electoral general» esta integrado por las normas comunes a todos los procesos electorales y de las específicas propias del «Estado en su conjunto» y de las entidades territoriales en las que este se organiza y que enumeran los arts. 137 y concordantes de la Constitución las normas estatutarias que atribuyen a los Parlamentos Vasco y Balear la regulación de las elecciones de determinadas corporaciones provinciales o insulares son inconstitucionales. Si estas últimas son constitucionalmente conformes el «régimen electoral general» no puede ir más allá de las normas comunes y la regulación de las elecciones generales. Pretender la combinación de ambas cosas es incongruente y, por ello, insostenible. Es más, si la clave se halla en la diferenciación entre régimen electoral general y «diversos regímenes electorales especiales y particulares», como el régimen de cada elección en particular es, por definición, especial, el régimen electoral general no puede ser otra cosa que el conjunto de las normas comunes a todos los procesos electorales. No pertenece al reino de la casualidad que en el momento en que la LOREG tiene que ordenar la materia electoral inspirándose en la doctrina que comentamos denomine el Título I con la rúbrica «Disposiciones comunes a las elecciones por sufragio universal directo», y encabece los demás títulos de la misma con la rúbrica «Disposiciones especiales para las elecciones...» Es decir, si seguimos en criterio del segundo párrafo del FJ 3 los Títulos II a VI de la LOREG al ser «regímenes electorales especiales» no son «régimen electoral general», pero si seguimos el criterio del párrafo siguiente lo son todos, con permiso de los Estatutos. Un maldito embrollo.

No obstante en mayo de 1983 el Tribunal tenía un excelente motivo para debilitar su tesis primaria admitiendo la posibilidad de excepcionar el régimen electoral por parte de los Estatutos. El art. 152.1 CE, del que se ha hecho mención, da cobertura tan sólo a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que han optado por el acceso directo a la autonomía plena siguiendo alguno de los procedimientos de acceso que tienen por tronco común las previsiones del art. 151 CE, pero no otorga dicha cobertu-

ra a las Comunidades que optaron por el acceso inmediato a la autonomía menos plena siguiendo alguno de los procedimientos que tienen por tronco común el art. 143 CE o las vías extraordinarias del art. 144 CE. El problema era especialmente grave porque en al menos dos casos, los de Canarias y la Comunidad Valenciana, el procedimiento «del art. 143» daba acceso directo a un ámbito competencia propio de la autonomía plena y, en todo caso, trece de las diecisiete Comunidades no estaban amparadas por las previsiones del art. 152.1 CE, no obstante lo cual habilitaban a sus Parlamentos para producir leyes electorales propias. Como la Comunidad Autónoma es una de las entidades territoriales en que se organiza el Estado ex art. 137 CE de no establecer la excepción referida a todos los Estatutos se seguiría que la elección de los trece Parlamentos Territoriales afectados sería «régimen electoral general» y, por ende, devendrían inconstitucionales las previsiones electorales de todos los Estatutos en cuestión.

En rigor el problema de la doctrina de la Sentencia que comentamos es que no contiene una posición determinada acerca de que sea «régimen electoral general» en el sentido del art. 81.1 CE. Tiene varias. Una primera aparece en el párrafo tercero del FJ 2 cuando se sostiene que la reserva de ley orgánica comprende lo que es «primario y nuclear» en el régimen electoral, la elección de las Cortes Generales y las elecciones que traen causa del art. 140 CE, esto es las municipales. Una segunda aparece en el segundo párrafo del FJ 3, que distingue entre régimen electoral general y regímenes electorales «especiales y particulares», lo que le permite excluir de aquel la elección de senadores autonómicos y las elecciones de los Parlamentos territoriales que traen causa del art. 152.1, pero que en buena lógica obligaría a excluir el régimen de toda elección «especial» o «particular», lo que supondría sustraer de la reserva de ley orgánica no sólo las elecciones mencionadas, sino también las elecciones provinciales, las de los entes locales creados por las Comunidades, las de cabildos y consejos insulares y, andando el tiempo, la del Parlamento Europeo. Finalmente la del tercer párrafo de FJ 3: es régimen electoral general el conjunto de normas válidas para la elección de las instituciones representativas del Estado y de las entidades territoriales en que se organiza, competencia limitable y reducible merced a la doble excepción de los supuestos fijados en la Constitución y en los Estatutos. La decisión según criterios de justicia material trae estas consecuencias.

14 La ley ha tenido las siguientes reformas LLOO 1/87, 2/88, 8/91, 10/91, 6/92, 13/94, 3/95, 10/95, 1/97, 2/98, 3/98, 8/99, 6/02, 1/03, 16/03, 3/07, 9/07, de ellas destacan la operada por la ley 1/87 que introdujo la regulación de las elecciones al Euro parlamento, la 8/91, de largo la más extensa, que modificó ampliamente la regulación de la financiación pública y la 8/99 que modificaba profundamente la elección y exigencia de responsabilidad al Alcalde.

V. Los excesos del Legislador: la elección de los órganos de gobierno local

La doctrina establecida por el Tribunal en la Sentencia 38/83 sirvió en su día de base para la adopción de la versión original de la LOREG, norma que ha sido objeto de numerosas reformas de detalle¹⁴ que no hacen al caso, y que acoge una interpretación expansiva (que algunos han calificado de radical) de aquella. Como ya se ha señalado el cuer-

po de la ley se estructura en dos partes diferenciadas: de un lado el conjunto de disposiciones que son de aplicación a todos los sistemas electorales, bien sea a título de norma de aplicación directa, de norma básica o de norma supletoria, que se encuentra en los Títulos Preliminar y Primero y comprenden del orden de los tres cuartos de la ley misma, del otro un bloque normativo que contiene una serie de «disposiciones especiales» para una serie de elecciones: diputados nacionales y senadores de elección provincial (T. II), elecciones municipales (T. III), a cabildos insulares (T. IV), a diputaciones provinciales de régimen común (T. V), y a la Eurocámara (T. VI). Si dejamos de lado la pretensión surrealista de que sean «régimen electoral general» las de los cabildos insulares, que sólo existen en Canarias, o que lo sea la elección de las diputaciones de régimen común (que no existen en doce provincias),¹⁵ pretensión que no es surrealista pero que difícilmente puede conceptuarse como una elección el algún modo «general», conviene detenerse en el caso de la elección municipal.

Por de pronto hay que hacer notar que el régimen de las elecciones municipales que establece la LOREG no se corresponde exactamente con la doctrina de la Sentencia precitada, no al menos en cuanto que aquella sostiene que «[...] es, cabalmente, el art. 140 en relación con el art. 81.1 el que hace legítimo un sistema que establezca un régimen uniforme en materia de elecciones locales (FJ 2 *in fine*)» y no se corresponde exactamente porque si bien el sistema adoptado por la LOREG es uniforme por lo que toca al calendario,¹⁶ no lo es en modo alguno por lo que toca al régimen electoral municipal *stricto sensu*. Veamos, la LOREG establece tres regímenes electorales distintos para las elecciones municipales: uno principal y dos secundarios. El principal (que en la práctica es aquel que se identifica políticamente como el sistema electoral municipal) no es sino una adaptación del previsto por la propia ley para la elección principal, esto es la de diputados nacionales: sufragio directo mediante voto de lista, que lo es de adhesión, escrutinio proporcional según método d'Hondt simplificado, barrera electoral, que para el caso es el 5 por ciento de los sufragios válidos emitidos; pero junto al mismo hay otros dos: de un lado los municipios con el régimen de Concejo Abierto, del otro aquellos cuya población va de los 100 a los 250 habitantes. En los primeros (los que

15 En efecto la diputación no existe en las Comunidades uniprovinciales peninsulares (Madrid, Murcia, La Rioja, Navarra, Cantabria, Asturias), en las que ha sido absorbida por la Comunidad Autónoma, tampoco existe en el País Vasco, donde su posición está ocupada por las peculiares Diputaciones forales, ni en las tres provincias insulares porque en un caso (Baleares) su papel es desempeñado por los Consejos Insulares y en el otro por los Cabildos. Lo que supone decir que al no existir en casi un cuarto de las provincias (el 24 por ciento), que suponen un poco menos de un tercio de la población, el calificar de «general» el régimen jurídico de dichas elecciones no parece muy acertado.

16 España es uno de los poquísimos países democráticos en los que todas las elecciones municipales se celebran simultáneamente en el conjunto del territorio nacional. Aunque ello se ha justificado por razones de

economía la motivación es muy otra: la convocatoria y celebración unitaria de la elección municipal esta pensada para generar un escenario en el que la elección municipal se plantee como una elección nacional de segundo orden, al efecto de mejorar las oportunidades de las candidaturas de los partidos de implantación nacional y en detrimento de las que puedan tener las candidaturas locales. Claro que ello tiene un riesgo: que el resultado de la elección municipal fuertemente desfavorable a la mayoría parlamentaria sea usado para deslegitimar esta y crear un escenario que fuerza la convocatoria anticipada de elecciones legislativas, como en su día ocurrió en Portugal. No es casual que en las democracias consolidadas de nuestro entorno las elecciones municipales (y provinciales en su caso) sean siempre elecciones fraccionadas.

tengan el régimen citado por tradición y aquellos otros cuyo número de vecinos sea inferior a 100) no hay Ayuntamiento y por ello no existe elección de concejales, no hay otra votación que la del Alcalde, que lo es por sufragio popular directo (cf. arts. 179.2 y 200 LOREG). En los segundos hay ayuntamiento, pero la elección se efectúa de modo similar al de los senadores provinciales: voto directo en la forma de un voto de preferencia que comprende lista abierta, voto limitado y decisión por mayoría simple. En rigor no hay «régimen uniforme». Naturalmente en el caso la racionalidad está del lado de legislador: en un país en el que el mapa municipal es como es, y en el que la realidad municipales es extremadamente diversa un régimen electoral uniforme es un disparate. Lo irracional, si acaso, no es que los micromunicipios tenga un régimen electoral peculiar, sino que la uniformidad se imponga en los mayores de 250 habitantes y lo haga sea cual sea la realidad material subyacente.

Entiéndase: si el Tribunal quiere efectuar una interpretación que reserve al Estado la facultad de establecer el sistema electoral municipal tiene que recurrir al argumento de la uniformidad, y eso es precisamente lo que hace, pues de otro modo difícilmente puede evitar la fuerza del argumento tradicional: la elección de cargos concejiles es «régimen local» y, en consecuencia, se rige en orden al reparto competencial por la previsión del art. 149.1.18 CE, lo que implica la posibilidad de presencia de los Parlamentos territoriales en la ordenación de las elecciones de los municipios de su territorio. De hecho el Tribunal tiene que argumentar sobre la base de la uniformidad porque de otro modo, si no se refugiara en él, tendría que atenerse a su propia doctrina previamente establecida en orden al régimen local, y sostener que el mismo se halla sujeto al régimen que determinan de un lado el citado precepto constitucional y del otro los preceptos estatutarios que asumen competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre tal régimen, y que ello supone positivamente la facultad autonómica de introducir diferenciaciones normativas y negativamente la exclusión de un régimen uniforme.¹⁷

Que la competencia sobre «régimen local» comprende la disciplina de las elecciones municipales y la regulación del sistema de gobierno (o los sistemas de gobierno) de los entes locales no viene avalado sólo por una larga y no interrumpida tradición que se remonta hasta la Instrucción de 1813, sino también por la propia jurisprudencia previa del Tribunal, que se niega a reducir el «régimen jurídico» a la disciplina legal del procedimiento y al sistema de recursos. Ahora bien, aun cuando se estime, como hace el autor de la LOREG, que la doctrina de la sentencia que comentamos exige la forma de ley orgánica para la regulación de las elecciones municipales, y con ella la exclusión de la competencia normativa autonómica, me parece que pocas dudas pueden haber respecto de otra cuestión: la organización del sistema de gobierno no es «régimen electoral general» por la buena y sencilla razón de que no es «régimen electoral» de ninguna clase. En los propios términos del art. 140 CE las figuras de los regi-

¹⁷ Vide SSTC 4/81 FJ 1 b) y 32/81 FJ 5.

dores y del alcalde, que integran el ayuntamiento son otra cosa: «Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.»

Aquí se trata precisamente de órganos de «gobierno y administración», y por eso el propio precepto, cuando abre la posibilidad constitucional de que el Alcalde sea electo bien por el cuerpo electoral, bien por los regidores ubica tal posibilidad en inciso distinto del que reserva a ordenar la elección de estos últimos. Tan es así que la propia sentencia que sirve de soporte a la LOREG no dice una sola palabra sobre el gobierno municipal y sus órganos.

De lo anterior se sigue que el procedimiento a emplear en la elección de alcalde y la regulación de la relación fiduciaria entre este y los concejales, así como la configuración de los procedimientos de acreditación y retirada de la confianza de estos en aquel no es «régimen electoral general» al no ser lo primero, y por ello no puede sostenerse ni que exijan la forma de ley orgánica (no hay al respecto reserva específica y el régimen local no figura en la reserva genérica del art. 81.1 CE), ni que formen parte de la LOREG, ni que su regulación excluya la competencia autónoma. La racionalidad más bien indica lo contrario: dada la diversidad fáctica del universo municipal la opción más indicada es la de la diversidad de regulaciones. En consecuencia las previsiones de los arts. 196, 197, 197 *bis*, 198 y 199 de la LOREG incurrir en dos vicios de inconstitucionalidad: de un lado vulneran las competencias autonómicas sobre régimen local, al no permitir ningún margen significativo de actuación a las Comunidades mismas e imponer un régimen uniforme; del otro vulneran el principio democrático de decisión al operar indebidamente una congelación de rango a favor de la ley orgánica cuando la remisión a la misma carece de amparo constitucional.

VI. Un problema sobrevenido: la elección europea

La LOREG, en su versión original, no contenía previsión alguna sobre la elección al Parlamento, toda vez que aún no éramos miembros de las Comunidades en el momento de su aprobación. Efectuada la integración, provisionalmente la delegación española en el Parlamento Europeo se proveyó mediante representantes designados por las Cámaras, no obstante la necesidad de regular la elección de los eurodiputados por sufragio directo motivó la reforma de aquella mediante la ley orgánica 1/87, que a más de introducir leves retoques en la parte general de aquella introducía en la misma un título enteramente nuevo (el VI) al efecto de regular dichas elecciones. La técnica seguida para ello por el legislador español consistió, de un lado, en acentuar el carácter de «código electoral» que la LOREG tiene desde su concepción, incorporando a la misma las reglas ordenadoras de esta «elección especial», y del otro en atribuir a la misma la naturaleza y rango de ley orgánica. Como el mandato de PE es de mayor duración que

el de las elecciones nacionales (cinco años) y cabía la posibilidad de que se hallara muy próxima en el tiempo la convocatoria de elecciones nacionales y la de los diputados al PE, con los inconvenientes que son de rigor cuando dos procesos electorales no son coincidente pero se encabalgan, por la LO 3/98 se introdujo una previsión *ad hoc* en la forma de la d.ad. 5.^a LOREG.

El legislador justificó en su día la naturaleza orgánica de las disposiciones especiales referidas a la elección de los eurodiputados en los siguientes términos: «Nos encontramos, en efecto, ante una materia que forma parte del “régimen electoral general”, tal y como aparece definido en el art. 81.1 CE (*vide EM II*).»

Fuera de tan apodíctica afirmación no se registra argumento alguno que la sustente, siendo la cuestión punto menos que pacífica desde entonces. Desde luego pudo el legislador argumentar la necesidad de una ley orgánica para regular la cuestión en la regla del art. 93 CE, desde el punto y hora que la regulación del Parlamento y del estatuto de sus miembros se halla fijado en todo por lo que toca al primero y en parte por lo que toca al segundo por Derecho de la Unión (sea originario o derivado), pero el caso es que no lo hizo, y no resulta difícil entender porqué: la solución adoptada permite, como ya se ha señalado, conservar la muy cómoda configuración de la LOREG como código electoral, al tiempo que sustrae del debate la cuestión de la competencia. Ahora bien ¿es satisfactoria la cobertura de la cláusula precitada al efecto de establecer la necesidad de ley orgánica y la integración en la LOREG? A la luz de la sentencia que comentamos las cosas no son ciertamente tan claras como podría parecer. Veamos.

Como ya se ha señalado la doctrina constitucional que sirve de base a la configuración de la LOREG contiene tres teorías distintas acerca de que cosa sea «régimen electoral general», de conformidad con la primera (FJ 2 pf. Tercero) dicho régimen comprende el núcleo normativo común a la regulación de todos los procesos electorales, la municipales y las de las Cortes Generales. De acuerdo con la misma no se ve como puede ser aquel régimen una elección como la que tratamos, mas bien al contrario, se trataría de una elección por sufragio directo (y por ello le serían de aplicación las normas comunes, que traen causa del art. 23.1 CE), pero las específicas no parece que puedan serlo porque no se corresponden con ninguno de los supuestos contemplados y, siendo la ley orgánica, excepcional desde el punto de vista de la aplicación del principio democrático de decisión y exigiendo por ello interpretación estricta no parece que el argumento de analogía con la elección del Congreso tenga mucha fuerza.

De conformidad con la segunda (FJ 3 pf. Segundo) gira en torno a la distinción entre régimen electoral general y regímenes electorales especiales y ya sabemos, por confesión expresa del propio legislador, que la de los diputados del PE es de las segundas.

No obstante si optamos por la tercera, a la postre la que sustenta la LOREG misma, nos encontramos, en primer lugar, que el PE no es una de las instituciones representativas del Estado en su conjunto, por la buena y sencilla razón de que no estamos ante

una institución representativa estatal, y tampoco es una institución representativa de las entidades territoriales en que se organiza el Estado mismo ex art. 137 CE. No parece que, en tales términos, dicha elección pueda ser «régimen electoral general».

En conjunto ninguna de las tres teorías que maneja la decisión de 1983 permite fundamentar que la elección de los diputados españoles en el PE sea régimen electoral general.¹⁸

Sentado lo anterior ¿existe algún amparo para exigir la forma de ley orgánica¹⁹ para la elección de los diputados españoles del Parlamento de la Unión? El argumento más sólido a favor de tal tesis es el que invoca el art. 23.1 CE en relación con la cláusula del desarrollo de los derechos fundamentales del art. 81.1 CE. En efecto en el caso de la elección de los eurodiputados nos hallamos ante una elección por sufragio universal directo, lo que se corresponde con el derecho fundamental del art. 23.1, y el régimen jurídico de dicha elección esta constituido por las normas que ordenan el específico proceso electoral, empero siendo como es el derecho citado un derecho de configuración legal²⁰ aquel régimen no está reservado a la ley orgánica (por eso son posibles las leyes electorales autonómicas) y, en consecuencia, no parece incontestable que la disciplina de una elección como la que tratamos exija regulación mediante ley orgánica. Ciertamente exigiría regulación mediante norma estatal, que debe ser norma parlamentaria ex art. 53.1 CE, toda vez que la elección lo es de la representación que corresponde a los ciudadanos de la Unión residentes en España, lo que excluye la legislación territorial. Que la elección deba tener regulación mediante ley orgánica me parece, visto lo visto, cuanto menos dudoso, y en tal caso en la duda me inclinaría por la negativa por dos razones distintas: de un lado por la ya mencionada del carácter excepcional del uso de tal instrumento normativo, que al comportar una excepción al principio democrático de decisión, exige interpretación estricta; del otro porque la inclusión en la reserva de ley orgánica no me parece fácil de compaginar con la posibilidad, que hoy registra el Tratado de Lisboa, de regulación unitaria mediante derecho derivado.

VII. Una reinterpretación

¿Cómo podría operarse una reconstrucción doctrinal de las normas constitucionales atinentes a la materia que no incluya las contradicciones que aquí hemos visto? Si no me equivoco el conjunto de disposiciones constitucionales podría reconstruirse del siguiente modo:

Primero. En las elecciones entran en juego los dos derechos reconocidos a título de fundamentales en los apartados primero y segundo del art. 23 CE. Un jurisprudencia constante ha venido a limitar el ámbito de aplicación de los mismos a las elecciones mediante las cuales se expresa el principio democrático, y, en consecuencia, a las correspondientes a los entes públicos territoriales en los que el Estado se orga-

18 Y ello sin considerar el impacto que pudiera tener la adopción de un procedimiento electoral común o único (especialmente si este último, además, es uniforme) por vía de derecho derivado de la Unión.

19 Forma de ley orgánica, que su ordenación es competencia exclusiva del Estado se sigue tanto de la naturaleza territorial de la competencia autónoma cuanto de la cláusula de poder residual del art. 149.3 CE.

20 Como viene afirmando de modo constante el Tribunal cuanto menos desde la STC 161/88.

niza (por todas STC 47/90 FJ 7). Negativamente ello supone excluir de dicho ámbito tanto las elecciones internas de las asociaciones, como las correspondientes a elecciones sindicales o corporativas.

Segundo. Los citados derechos son derechos fundamentales, pero al tiempo son derechos de configuración legal. Dicha configuración puede hacerse mediante leyes orgánicas, pero también mediante leyes ordinarias o reglamentos parlamentarios, y aun mediante normas subordinadas (por todas *vide* STC 205/90 FJ 6 o 135/04 FJ 4 a). La cuestión que nos ocupa se inserta en ese marco de referencia.

Tercero. Al exigir la ley orgánica un quórum de aprobación que excede a la regla de decisión propia del principio democrático, la reserva de ley orgánica, sea cual sea su forma, debe ser interpretada mediante escrutinio estricto. De este modo sólo es exigible la forma de ley orgánica en aquellos casos en los que una materia es objeto de reserva expresa, bien sea mediante reserva específica, bien sea mediante cláusula general.

Cuarto. La Constitución contempla una reserva de ley orgánica genérica (art. 81.1 CE) y junto a ella una larga serie de reservas específicas. Los principios de eficacia jurídica y unidad de la Constitución imponen preferir aquellas reconstrucciones que maximizan a eficacia jurídica y permiten evitar redundancias y enunciados vacíos. De ello se sigue como directriz general que las reservas específicas deben ser entendidas como reservas adicionales mediante las cuales se exige la forma de ley orgánica para supuestos no incluidos en la reserva genérica.

Quinto. En lo que a elecciones se refiere existen reservas específicas de ley orgánica en el art. 69.2 (senadores de elección provincial), 69.5 (senadores de provisión autonómica), 141.1 *in fine* (mapa provincial) y 152.1 (elección del Parlamento Territorial). En los casos segundo y cuarto la reserva opera a favor de una norma peculiar: el correspondiente Estatuto de Autonomía. De ello se sigue que no son parte de la reserva genérica, y que por ello no son ni norma de desarrollo de derecho fundamental, ni régimen electoral general las elecciones al Senado y las elecciones de los Parlamentos territoriales. Y que tampoco lo es la determinación del mapa provincial.

Sexto. En materia electoral existe reserva de ley, pero esta no viene referida a la ley orgánica, sino a la ley, sin ulterior precisión, en primer lugar las normas de desarrollo de los derechos fundamentales de participación ex art. 53.1 CE; en segundo lugar las elecciones al Congreso de los Diputados ex art. 68 CE; en tercer lugar las elecciones municipales ex art. 140 CE, en cuarto lugar las elecciones a diputaciones provinciales de régimen común o cuerpo representativo que las sustituya (artículo 141.2).

Séptimo. La reserva genérica de ley orgánica (art. 81.1) contiene dos cláusulas de posible aplicación a la materia electoral: de un lado las normas de «desarrollo» de los derechos del artículo 23 CE, del otro la del «régimen electoral general». La posible

aplicación de la primera debe descartarse por dos razones: de un lado resulta incompatible con la naturaleza de tales derechos como derechos de configuración legal, amen de serlo igualmente con las normas constitucionales que atribuyen a órganos distintos de las Cortes Generales la facultad de ordenar instituciones que exige constitutivamente la creación y regulación de cargos y funciones públicas y del acceso a las mismas (por todas art. 148.1.1 CE y art. 103 CE en relación con las cláusulas reconocedoras de autonomía de los entes territoriales); del otro porque resultaría redundante con la cláusula de «régimen electoral general» toda vez que esta no es una cláusula que reserva la ordenación de las elecciones llamadas generales, sino que, como señala acertadamente el Tribunal, reserva a la ley orgánica el «régimen general» de las elecciones, lo que permite conectar dicha reserva con la cláusula que exige norma parlamentaria para la regulación de tal materia (artículo 53.1 en relación con el art. 70), y con la exclusión de la misma del ámbito de aplicación de los reglamentos de urgencia (art. 86.1 CE) y de la delegación legislativa (art. 82.1 CE).

Octavo. Positivamente ello supone incluir necesariamente en la reserva a la ley orgánica del «régimen electoral general» al conjunto de normas comunes a todos los procesos electorales, aquellas que constituyen el tronco común de la regulación del instrumento principal de manifestación en el Estado de principio democrático. Lo que, además, se ve corroborado por la asignación al Estado/poder central de la competencia sobre ese núcleo común en virtud de la previsión del art. 149.1.1 CE.

Noveno. Negativamente ello supone excluir: primero las elecciones expresamente excluidas, esto es las precisadas en el párrafo quinto de este apartado; segundo las demás elecciones que quedan reservadas a la ley ordinaria en la medida en que sus reglas específicas ordenan una o unas elecciones particulares más allá del núcleo común precisado reservado a la ley orgánica, lo que comprende las elecciones municipales, las provinciales, las de cabildos insulares y las de los entes territoriales que puedan crear las Comunidades Autónomas.

Una reconstrucción de este tipo es más ajustada al texto constitucional y de mayor conformidad con los principios rectores de la interpretación constitucional de que se ha hecho mención. No obstante conduce a una paradoja: la elección principal no está incluida en la reserva de ley orgánica y, por lo mismo, la elección del Congreso podría ser regulada mediante Decreto Legislativo.²¹ Realmente no se acaba de entender que exista una expresa reserva de ley orgánica para la elección del Senado y no la haya en lo que toca a la elección del Congreso. No obstante una interpretación sistemática guiada por el principio de unidad nos permitiría escapar de la paradoja señalada si aceptamos que, como queda claro de la relación entre el primer inciso del art. 99.1 CE y la regla del primer inciso del art. 101.1 de la ley fundamental son «elecciones generales» las del Congreso, y si, sobre la base de esa definición que la propia ley fundamental

²¹ No mediante reglamento de urgencia porque la cláusula del art. 86.1 CE es mucho más rigurosa que la correspondiente del artículo 82.1 CE.

opera, incorporamos al «régimen electoral general» la regulación de la elección principal. De este modo dicho cláusula se entendería como reservando a la ley orgánica la elección del Congreso y la regulación del núcleo común a todos los procesos electorales.

Una reconstrucción de este tipo tiene, a mi juicio, varias ventajas comparativas respecto de la fijada en 1983, por de pronto tiene la virtud de resolver el problema sobre la única base de la Constitución, sin necesidad de recurrir a la hipótesis accesoria que exige adicionar las normas subordinadas que integran con aquella el bloque de la constitucionalidad, es por ello una solución más simple. En segundo lugar suprime las contradicciones que registra la motivación de la decisión de 1983. En tercer lugar evita las contradicciones que se siguen de una construcción que implica que normas subordinadas a la Constitución se usan al efecto de determinar cual es el significado y alcance de las normas constitucionales. Obviamente una reconstrucción así conduce a una conclusión de incorrección política suma en los días que corren: la elección municipal y provincial, como la de cabildos y consejos insulares, como la de los entes locales que las Comunidades puedan crear, pasa a ser «régimen local» (como lo ha sido siempre en nuestra tradición legislativa), y por ende la competencia estatal sobre ellas se ciñe a las previsiones del art. 149.1.18: el Estado puede fijar las normas básicas, pero estas deben dejar margen de decisión al legislador territorial y es a este al que compete establecer la regulación inmediata de toda clase de elecciones locales. Lo que entre otras virtudes, tiene la de gozar de una mayor congruencia con la forma de Estado realmente existente que la doctrina actual.²² Otra cosa es que el legislador territorial, al que competiría la adopción de las normas legales mediante las cuales se adapta la legislación básica del Estado a las condiciones de cada Comunidad Autónoma y sus administraciones locales, tenga la capacidad material, y la voluntad política, de ejercer tales facultades, o si, como sucede con harta frecuencia, el desarrollo y la adaptación se resuelven mediante el recurso de cortar y pegar preceptos tomados bien de la legislación estatal, bien de la de otras Comunidades Autónomas. El de Internet no es solo un descubrimiento de los malos estudiantes.

Alfara del Patriarca, primavera de 2010.

22 Obviamente ello supone decir que los artículos comprendidos entre el art. 176 y el 209 de la LOREG son inconstitucionales, precisamente por contener una regulación completa que no deja espacio normativo para el ejercicio de la potestad legislativa territorial. Puede que no sea políticamente correcto, pero me parece que indudablemente mejor que la continuación de una doctrina, la de 1983, que implica que basta con la inclusión en un Esta-

tuto de una norma que asigne la competencia exclusiva sobre las elecciones locales en su territorio al Parlamento Territorial, para que al amparo de las «salvas las excepciones que puedan establecer los Estatutos» desaparezca el mínimo normativo común que las bases del régimen local garantizan y las elecciones locales pase a ser competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Lo que tal vez no sea una idea tan mala...

Algunas reflexiones sobre el ejercicio del derecho al voto de los españoles que se encuentran en el extranjero, con especial consideración al CERA

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO

Letrada de las Cortes Generales

Profesora de Derecho Constitucional ICADE

Resumen

El artículo parte de la base de que, en lo referente a estas materias, el tiempo desde la entrada en vigor de la Constitución no ha pasado en balde, porque si en los años setenta del siglo xx el peso de la emigración española dio lugar a que la Constitución de 1978 optara por un generoso reconocimiento de los derechos de la emigración, incluido el derecho a participar en las elecciones, ejerciendo su derecho al voto, con formulas cercanas a lo que hoy se da en llamar «discriminación positiva»; en los primeros años del siglo XXI, mas de treinta años después de aprobada la Constitución, la tendencia se ha invertido y de ser un país de emigración, España ha sido estas últimas décadas un país de migración, cuya plasmación electoral realista tiene dificultades en el tenor literal de la Constitución.

Estos fenómenos ponen de manifiesto la necesidad de actualización de normativas que permitan adecuar el contenido constitucional a las realidades actuales y estudiar métodos de respuesta a circunstancias propias de la sociedad política actual.

Ciertamente algunas de estas cuestiones ya han sido resueltas con mayor o menor fortuna, por ejemplo el voto de los españoles transeúntes temporales en el extranjero, con la reciente reforma de la LOREG por ley orgánica 9/2007 de 8 de octubre y desarrollada en el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero.

Ahora bien a estos efectos resulta muy relevante la reciente propuesta de la Subcomisión de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para el estudio de posibles modificaciones del Régimen Electoral General que aprobó el 30 de junio de 2010 un Informe que contiene sugerencias de hipotéticas e importantes reformas de la LOREG, como, por ejemplo, en la materia que nos ocupa, la posibilidad de votar en urnas en los consulados, o, incluso la muy relevante de suprimir el voto de los

integrantes del CERA, (censo que pasó de estar integrado por unas 100.000 personas en 1985, a casi 1.300.000 en 2009), en las elecciones locales para quienes no sean residentes en el municipio o entidad local.

Resum

L'article parteix de la base que, pel que fa a aquestes matèries, el temps des de l'entrada en vigor de la Constitució no ha passat debades, perquè si en els anys setanta del segle xx el pes de l'emigració espanyola va donar lloc al fet que la Constitució de 1978 optara per un reconeixement generós dels drets de l'emigració, inclòs el dret a participar en les eleccions i exercir el dret al vot, amb fórmules pròximes al que avui s'anomena «discriminació positiva», en els primers anys del segle XXI, més de trenta anys després d'aprova la Constitució, la tendència s'ha invertit i, de ser un país d'emigració, Espanya ha passat a ser aquestes últimes dècades un país de migració, la plasmació electoral realista del qual té dificultats en el tenor literal de la Constitució.

Aquests fenòmens posen de manifest la necessitat d'actualització de normatives que permeten adequar el contingut constitucional a les realitats actuals i estudiar mètodes de resposta a circumstàncies pròpies de la societat política actual.

Certament algunes d'aquestes qüestions ja han estat resoltes amb major o menor fortuna, per exemple el vot dels espanyols transeünts temporals en l'estranger, amb la reforma recent de la LOREG per la Llei orgànica 9/2007, de 8 d'octubre, i desenvolupada en el Reial decret 1621/2007, de 7 de desembre, pel qual es regula un procediment de votació per als ciutadans espanyols que es troben temporalment a l'estranger.

Ara bé, a aquests efectes resulta molt rellevant la recent proposta de la subcomissió de la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats per a l'estudi de possibles modificacions del règim electoral general, que va aprovar el 30 de juny de 2010 un informe que conté suggeriments d'hipotètiques i importants reformes de la LOREG, com, per exemple, en la matèria que ens ocupa, la possibilitat de votar en urnes als consolatats o, fins i tot, la molt rellevant de suprimir el vot dels integrants del CERA (cens que va passar d'estar integrat per unes 100.000 persones el 1985 a quasi 1.300.000 el 2009) en les eleccions locals per als qui no siguin residents al municipi o l'entitat local.

Abstract

This article takes as its starting point the fact that in terms of electoral law the period from the passing of the Constitution until now has not been in vain. The weight of Spanish emigration in the 1970s led the Spanish Constitution of 1978 to a generous recognition of emigrants' rights, including the right to vote in every kind of elections, with formulae close to what is now called 'positive discrimination'. However, at the start of the 21st century and over thirty years after the passing of the Constitution, the tendency has reversed and in recent decades Spain has become a country of immigration, and the expression of this reality in electoral processes makes a literal interpretation of the Constitution difficult.

These phenomena highlight the need to reform current legislation and adjust Constitutional content to the current realities, and thus study methods appropriate to our current political society.

It is true that some of the questions have been resolved with more or less success; for example the vote for Spaniards temporarily in foreign countries, through the recent reform of the LOREG electoral law by means of the Organic Law 9/2007 of 8th October, developed in the Royal Decree 1621/2007 of 7th December.

Nevertheless, to this end it is interesting to analyse the proposal of the subcommittee of the Constitutional Committee of the Chamber of Deputies for the study of possible modifications to general electoral law, which passed on 30th June 2010 a report suggesting important reforms to the LOREG, such as, and relevant here, the possibility of voting with ballot boxes in consulates, or even withdrawing the vote from those on the CERA census (the census of registered Spaniards abroad which went from 100.000 people in 1985 to 1.300.000 in 2009) in local elections if the people are not registered residents in the constituency.

Sumario

- I. Introducción
- II. El derecho al voto de los españoles residentes en el extranjero
- III. El derecho al voto de los residentes temporales en el extranjero

I. Introducción

En materia de ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos españoles confluyen un conjunto de derechos de distinta índole, pues, de una parte, el derecho al voto es un derecho fundamental de los ciudadanos españoles, a salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para extranjeros en cuanto al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales (art. 13.2 CE); que goza de un tratamiento específico en la Constitución respecto de los españoles que se encuentren fuera del territorio de España (art. 68.5 CE); y, forma parte del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23 CE). De otra parte puede entenderse que la facilitación del voto es una facultad del derecho social previsto en el art. 42 de la CE que atribuye al Estado la competencia de velar especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientar su política hacia el retorno.

Sucede que en lo referente a estas materias, como en otras, pero en esta marcadamente, el tiempo desde la entrada en vigor de la Constitución no ha pasado en balde, porque si en los años setenta el peso de la emigración española se dejaba sentir fuertemente sobre la sociedad, la economía y la sociedad política y la Constitución optó por un generoso reconocimiento de los derechos de la emigración, incluido el derecho a participar en toda clase de elecciones, ejerciendo su derecho al voto, con formulas cercanas a lo que hoy damos en llamar «discriminación positiva»; en los primeros años del siglo XXI, mas de treinta años después de aprobada la Constitución, la tendencia se ha invertido y de ser un país de emigración, España ha sido estas últimas décadas un país de migración, cuya plasmación electoral realista tiene dificultades en el tenor literal de la Constitución.

Por otro lado nuestros emigrantes actuales son sociológicamente muy distintos a cómo eran hace cien, cincuenta o cuarenta años, ahora ya no hay masivamente emigración económica de trabajadores sin cualificación o de «aventureros a la fuerza» lanzados a «hacer las Américas», una emigración en busca de trabajo y fortuna, tan típica de determinados períodos y territorios españoles como Asturias, Galicia o Canarias; en la que, además, es posible distinguir el primer estrato migratorio del segundo, e incluso tercero, que si bien mantienen o han recuperado la nacionalidad española, suelen tener la doble nacionalidad, especialmente en Iberoamérica, y culturalmente se encuentran adaptados a la sociedad en que viven, en algunos casos bastante mas que respecto de la sociedad española.

Por el contrario la emigración de las últimas décadas es una emigración generalmente mas cualificada en lo profesional, vinculada a las inversiones españolas en el extranjero y en muchos casos de carácter temporal, itinerante y transitoria.

Estos fenómenos ponen de manifiesto la necesidad de actualización de normativas, procedimientos o protocolos que permitan adecuar el contenido constitucional a las realidades actuales y reclaman revisar conceptos y procedimientos en algunos casos ya obsoletos y comenzar a estudiar vías y métodos de respuesta a circunstancias propias de la sociedad política actual.

Ciertamente algunas de estas cuestiones ya han sido resueltas con mayor o menor fortuna –por ejemplo el voto del personal militar en misiones en el exterior o el voto de los españoles transeúntes temporales en el extranjero, con la reciente reforma de la LOREG por ley orgánica 9/2007 de 8 de octubre–, o bien se han tratado de perfeccionar procedimientos para hacerlos más reales y más garantistas, caso del CERA (censo español de residentes ausentes); incluso, con carácter más general, una Subcomisión en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para el estudio de posibles modificaciones del Régimen Electoral General, constituida en octubre de 2008, ha aprobado el pasado 30 de junio un Informe que contiene sugerencias de hipotéticas e importantes reformas de la LOREG, como, por ejemplo, en la materia que nos ocupa, una proposición de modificación del art. 39 de la LOREG para que tanto ayuntamientos como consulados estén obligados a tener un servicio de consulta de listas electorales vigentes, preferentemente informático, ocho días a partir del sexto posterior a la convocatoria de elecciones, previéndose, además, la posible impugnación del censo por parte de los representantes de candidaturas si observaran que ha habido un incremento significativo y no justificado del mismo; o la previsión de la posibilidad de votar en urnas en los consulados, o, incluso la muy relevante de suprimir el voto en las locales para quienes nos eran residentes en el municipio o entidad local.

Ahora bien a nadie se le oculta la dificultad de cualquier reforma electoral al menos por dos razones: en primer lugar porque quienes tienen que proponer y aprobar la reforma son quienes han ganado las elecciones con la vieja normativa y el poder tienen una evidente tendencia a mantener el statu quo. Y, en segundo lugar, porque pocas materias son tan rebeldes a la reforma como la electoral, ya que una pequeña y aparentemente inocua modificación puede dar al traste con un edificio construido mediante complejos equilibrios, ajustes de cargas y de tensiones perfectamente previstos.

Desde esta perspectiva resulta relevante que en la sesión plenaria del Congreso de 10 de noviembre de 2010, se haya tomado en consideración la Proposición de Ley de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular en el Congreso, Catalán (Ciu) y Vasco (EAJ-PNV), que articula como iniciativa legislativa los trabajos de la Subcomisión de la Comisión Constitucional del Congreso, con concretas reformas que, entre otros aspectos, afectan al voto de los integrantes del CERA. (Proposición de Ley de 22 de octubre de 2010, BOCG, Congreso D, Serie B, núm. 282-1).

Desde estas consideraciones se exponen a continuación algunas reflexiones sobre un aspecto concreto del sistema electoral: el voto de los ciudadanos españoles en el

extranjero, en su doble modalidad de residentes ausentes, o dicho de forma mas precisa, españoles residentes con carácter permanente fuera del territorio nacional, y el voto de los españoles temporalmente residentes en el extranjero, ya sea por negocios, desplazamientos temporales de carácter profesional, laboral, de estudios, etc.

II. El derecho al voto de los españoles residentes en el extranjero

El acrónimo C.E.R.A se corresponde con el censo español de residentes ausentes, en otras palabras, el censo de los nacionales españoles que residen en el extranjero de forma permanente y que reúnen los requisitos para ser elector; y como tal, según el art. 31.2 de la LOREG, forma parte, junto con CERE –censo de electores residentes en España– del censo electoral único para toda clase de elecciones, sin perjuicio de las ampliaciones correspondientes a las elecciones municipales y al Parlamento europeo, por nuestra pertenencia la Unión Europea o por el principio de reciprocidad previsto en tratados internacionales. Cabe destacar que el artículo 31.2 de la Proposición de Ley de 22 de octubre de 2010, expresamente prevé que no cabe figurar simultáneamente inscrito en ambos.

La existencia de este censo de «residentes-ausentes» trae causa de lo dispuesto en el artículo 68.5 de la CE que establece que «[...] La Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España», apartado cuya ubicación en el artículo 68 de la CE que regula la composición y elección del Congreso de los Diputados, resulta ciertamente singular pues no solo parece referirse al Congreso, sino también a cualquier otra elección, toda vez que el primer párrafo del mismo aborda el sufragio activo y pasivo y el segundo esta prescripción de extensión del sufragio a los españoles ausentes, disposiciones ambas que van mas allá de las meras elecciones al Congreso de los Diputados, como, por otra parte, así ha sido interpretado por la normativa de desarrollo de este precepto constitucional.

La causa social de esta disposición de la Constitución se situaba en las Constituyentes en el reconocimiento y consideración del papel de la emigración en la nueva sociedad democrática, concediendo y facilitando el acceso a las elecciones a los emigrantes que mantenían la residencia fuera de España.

El precedente normativo fue el Decreto 3341/1977, de 31 de diciembre de 1977 de Formación del censo electoral de residentes ausentes que viven en el extranjero, que preveía que todos los españoles mayores de 17 años que residan habitualmente en el extranjero podían censarse por correo en el último municipio de su residencia en España o en el de su nacimiento, a través del consulado español de la demarcación en que residían, y, para quienes no hubieran nacido en España, en el municipio de la última residencia de sus padres o en el de nacimiento de los padres o ascendientes directos.

Este Decreto de vigencia temporal desde el 6 de enero hasta el 15 de febrero de 1978, atribuía a los Ayuntamientos la verificación de si el solicitante estaba previamente inscrito en el censo electoral ordinario y, en tal caso, disponía que serían dados de baja en el censo electoral ordinario aquellos inscritos en el censo de residentes ausentes.

Después de aprobada la Constitución, la LOREG –LO 5/1985 de 19 de junio– contemplaba el CERA en el art. 31 y disponía en el 32 que los españoles residentes en el extranjero deberían instar su inscripción en el CERA al correspondiente consulado. En desarrollo de estas disposiciones un Real Decreto de 10 de febrero de 1986 dispuso que para la formación del fichero de electores residentes-ausentes que viven en el extranjero los documentos electorales se tramitarían a través de los consulados correspondientes.

Hasta este momento el CERA era un censo electoral de inscripción voluntaria y rogada y actualización anual, razón por la cual el «número de electores del CERA, cuando se aprueba la LOREG, apenas llegaba a 100.000 personas» y en los años siguientes a 1985 el número de solicitudes aumentó hasta llegar a 458.916 a personas en las elecciones locales y autonómicas de 1995 («Informe sobre el funcionamiento del CERA y el procedimiento de votación», 29/10/2001. Oficina del Censo Electoral, en adelante OCE).

Así las cosas, la reforma de la LOREG operada por LO 3/1995 de 3 de marzo introdujo en esta cuestión importantes modificaciones, pues el nuevo artículo 32 disponía la obligatoriedad de la inscripción censal y que las oficinas consulares de carrera y secciones consulares de las misiones diplomáticas tramitarían de oficio la inscripción de los españoles residentes en su demarcación en la forma que se disponga reglamentariamente; por otra parte el art. 34, también modificado con esta reforma de la LOREG, preveía que el censo electoral es permanente y su actualización mensual, lo que completaba el art. 36 de la reforma de la Ley orgánica del régimen electoral, estableciendo que «Para la actualización del censo de los electores residentes ausentes que vivan en el extranjero, los Consulados tramitarán conforme al mismo procedimiento que los Ayuntamientos las altas y bajas de los españoles que vivan en su demarcación, así como sus cambios de domicilio.»

Por otra parte el RD 157/1996, de 2 de febrero, desarrollaba la actualización mensual del CERA por las oficinas consulares, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, a quienes se atribuía la tarea de enviar mensualmente a la OCE las altas y bajas tramitadas de oficio, cambios de domicilio y modificaciones de datos personales de los españoles residentes en sus respectivas demarcaciones.

Debido a estas tres nuevas características incorporadas por la reforma de la LOREG de 1995: obligatoriedad de la inscripción censal, tramitación de oficio de las inscripciones por las secciones y oficinas consulares, y actualización mensual; a partir de este año se contó con una de las legislaciones más avanzadas en materia de votación de nacionales residentes en el extranjero; asunto que, por otra parte, era una petición recurrente de los consejos generales de emigración y de los propios emigrantes.

Ahora bien la exigencia de poner en marcha estas disposiciones con carácter inmediato, pues la reforma de la ley electoral preveía su entrada en vigor el mismo día de su publicación en el BOE, motivó que desde la propia OCE se urgiera a la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores para que se hiciera un volcado de los Registros de matrícula consular en el CERA del correspondiente consulado, obviamente con los oportunos controles y la debida actualización.

El problema fue que el Registro de matrícula consular no tenía nada que ver con el CERA, pues este registro, creado en 1849 y que en su forma actual, apareció con un RD de 5 de septiembre de 1871, reformado en 1955 y 1984 y, posteriormente, en 2001, era un registro acumulativo que no siempre ha estado del todo actualizado, por lo que desde Exteriores se solicitaron mas medios personales y materiales para los consulados; pero estas carencias endémicas no se pudieron resolver en la medida deseada y necesaria y, entonces, desde la Dirección General de Asuntos Consulares de Exteriores se dieron instrucciones para volcar, con una verificación mínima previa, el Registro de matrícula consular en el CERA.

Téngase en cuenta que los Registros de matrícula consular son un instrumento concebido para «extender la protección diplomática y consular de España a todos los españoles que se encuentren viviendo en el extranjero, bien sea como residentes permanentes, o bien en una estancia provisional o temporal, pues, cuando se detecta una catástrofe temporal o un conflicto bélico o, simplemente se produce un accidente o una situación personal digna de protección, todos los españoles tienen el mismo derecho a ser protegidos por nuestros agentes diplomáticos o consulares.» (Preámbulo del RD 3425/2000, de 15 de diciembre, Sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero), de ahí que, pese a las mejoras de la normativa del año 2000, como por ejemplo el tratamiento específico de los españoles que tienen doble nacionalidad; o la distinción entre el PERE (padrón de españoles residentes en el extranjero) del que se obtendrá el CERA, formado por los inscritos en el PERE mayores de edad; o la participación de un representante vocal permanente del MAE en la composición del Consejo de Empadronamiento creado por la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, el CERA haya sido un registro que no cuenta con las mismas garantías de configuración objetiva y actualizada que sí tiene el CERE, que recibe las comunicaciones mensuales obligatorias de los Registros Civiles, comunicaciones de cambios de domicilio, traslados, e incluso fallecimientos, información que los consulados solo conocen si lo comunican los familiares o el propio interesado.

Antes al contrario el CERA desde 1995 a 1997, cuando con ocasión de las elecciones de la Comunidad Autónoma de Galicia se detectaron frecuentes anomalías, estaba deteriorado por la existencia de «datos erróneos o no actualizados de los electores, especialmente el domicilio; la inscripción de altas de oficio de personas no residentes

en la demarcación y la inclusión de personas fallecidas» (Informe de la OCE de 29-10-2001, antes citado).

Esta circunstancia llevó a adoptar una serie de medidas por la OCE para remediar las deficiencias del CERA, como fueron: contrastar el CERA con los ficheros de defunciones existentes en el INE para detectar los fallecidos en España que se mantuvieran en el CERA y proceder a las bajas; estudiar las devoluciones de documentación para el voto enviada en cada proceso electoral y remitir la lista a los consulados correspondientes indicando la causa de la devolución, para que pudieran efectuar las rectificaciones oportunas; envió a los consulados de listados de lectores con edades más avanzadas a efectos de la comprobación de su supervivencia; y comunicación directa a los electores.

De este modo desde la OCE se ha venido llevando a cabo, con carácter ordinario la actualización mensual, conforme a la legislación vigente, y actuaciones especiales para depurar el CERA (Informe OCE de 29-10-2001).

Lo cierto es que, según datos de la OCE, el CERA pasó de unos 100.000 electores en 1985, al aprobarse la LOREG, a 458.916 en las elecciones locales y autonómicas de 1995, y a 930.068 en las generales de 2000. A partir del comienzo del siglo XXI el CERA fue objeto de numerosos movimientos, debido a un mayor impulso en los consulados en la actualización del CERA, que produjo numerosas altas por la inscripción de oficio y bajas por las comprobaciones más exhaustivas, no obstante, se llegó a un período de cierta estabilización en las cifras del CERA.

Ahora bien la reforma del sistema de nacionalidad española operada por la Ley 36/2002 de 8 de octubre de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad, que permitía a los hijos de padre o madre originariamente español y nacido en España adquirir la nacionalidad española y la adquisición sin límite de edad, así como la posibilidad de recuperación de la nacionalidad, sin el requisito de residencia en España, para los emigrantes e hijos de emigrantes, incrementó el número de personas que podían pasar a formar parte del CERA, de forma que este en enero de 2009 contaba con 1.237.832 integrantes (Datos de la OCE. INE).

En cuanto a la participación electoral de los integrantes del CERA esta empezó siendo relativamente alta en las elecciones generales de 1996 –un 34,72 por ciento según el INE– y algo más baja en siguientes elecciones, especialmente en las locales.

Con todo, el voto de los ciudadanos españoles residentes con carácter permanente en el extranjero plantea algunas cuestiones sobre las que parece conveniente reflexionar y que a continuación se indican.

Un elemento importante en cuanto al voto de los españoles no residentes en España es el de la circunscripción de votación, según se trate de elecciones generales en las que la circunscripción es la provincia, o locales en las que es el municipio, puesto que en las europeas la existencia de circunscripción única evita que haya necesidad de contar con el municipio de referencia. Así pues, el municipio es la clave de la geografía

electoral del voto de los españoles que no residen en España, pues determina dónde procede el voto local; el de las Elecciones Generales, ya que los municipios se integran en provincias que son la circunscripción para las elecciones generales; y también en las autonómicas, por cuanto el municipio de referencia permite reconstruir la «vecindad autonómica» que es la base del derecho al voto en elecciones autonómicas.

Como es sabido la determinación de la circunscripción en que se contabiliza el voto de los españoles residentes en el extranjero se regulaba por OM de 24 de abril de 1996, sobre la base de unos criterios amplísimos pues dispone que la fijación del municipio de inscripción en España a efectos electorales la determinara, en primer lugar el elector, según los siguientes criterios: para los nacidos en territorio nacional el de la última residencia o mayor arraigo; para los nacidos fuera de territorio nacional el municipio de la última residencia o el de mayor arraigo de alguno de los ascendientes o, en su caso, del propio interesado; es mas, en el supuesto de que existan vínculos de hecho o de derecho –añadía la citada Orden Ministerial– se puede optar por el municipio de inscripción de cualquier otro miembro de la unidad de hecho o de derecho. En defecto de estas circunstancias el municipio de inscripción en España a efectos electorales lo determina de oficio la oficina consular con los datos de que disponga. Sistema, como se observa, muy poco riguroso y de finalidad mas que garantista facilitadora de la inscripción, con el fin de tratar de cumplir con la obligatoriedad de la misma según la reforma de la LOREG de 1995.

Estas formulas tan abiertas dieron lugar a que hubiese adscripciones meramente coyunturales y se encuentran muy probablemente en la causa de la sugerencia de modificación del art. 39 de la LOREG que ha planteado el Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados, para permitir impugnar inscripciones desmesuradas e irrealistas. Y es que, al parecer, hasta tal punto ha sido así en algunos casos, que en comparencias ante la ponencia de estudio sobre los derechos electorales de los españoles que residen en el extranjero, constituida en el seno de la Comisión Constitucional del Senado en la VII Legislatura, que estuvo trabajando a lo largo de 2001 a 2003, hubo algunos comparecientes expertos en el tratamiento del CERA en los consulados que hablaban de adscripciones de españoles de segunda o tercera generación basadas incluso en la simpatía hacia determinados equipos de football, al haberse perdido la memoria sobre los rasgos de stirpe territorial.

Es mas, en la misma sede, algunos comparecientes expresaron sus dudas acerca de si la previsión constitucional primaria sobre el voto de españoles que residen permanentemente fuera de España, contenida en el art. 68.2 CE, referido al Congreso de los Diputados y, podría considerarse que, por extensión, a las Cortes Generales, era lógico que se hubiera extendido a los municipios por la LOREG y a las elecciones de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, por las correspondientes leyes autonómicas, a título de ejemplo, en el caso de Madrid, la ley electoral autonómica

–ley 11/1986– y el Estatuto de Autonomía –LO 3/1983, cuyo artículo 7.2 atribuye derecho al voto a los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad de Madrid y lo acrediten ante el consulado español, derechos que son extensibles a sus hijos.

Ciertamente, sobre todo en el ámbito municipal, parece que la residencia es condición relevante en la participación electoral, puesto que lo contrario conduce a situaciones muy peculiares como que mas del 30 por ciento del censo de algunos municipios sean miembros del CERA, lo que puede dar lugar a que prácticamente quienes deciden el equipo municipal sean personas que no residen en ese municipio y que, en algunos casos, ni siquiera lo conocen, o, incluso, supuestos límite aunque no abundantes, en que el censo del municipio tiene mas miembros del CERA que del CERE (Informe de la OCE 29-10-2001).

Lo cierto es que en la actualidad, septiembre de 2010, y por desarrollo de las previsiones constitucionales los españoles residentes permanentes en el extranjero pueden votar en igualdad de condiciones en todo tipo de elecciones que se lleven a cabo en España. Aunque tanto el Informe de la Subcomisión del Congreso, cuanto la Proposición de Ley de 22 de octubre de 2010, haciéndose eco del Informe del Consejo de Estado que incidía en lo dispuesto en el art. 140 CE acerca de que «los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio», suprimen el voto de los integrantes del CERA en elecciones municipales, cabildos, consejos insulares, Consejo del Valle de Aran y Juntas Generales.

Otra cuestión es cómo venían votando los integrantes del CERA, puesto que la lejanía del territorio español impide el voto en urna, los mecanismos de votación son bien el voto por correo o bien el voto depositado en consulados para su remisión al Ministerio de Exteriores que lo enviará con urgencia a las respectivas Juntas Electorales, tal y como establece el art. 75 de la LOREG para las Elecciones Generales, al Parlamento europeo y las Autonómicas; procedimiento que tiene algunas especialidades como son el envío de oficio por las delegaciones provinciales de la OCE (salvo en el caso de las elecciones locales en que el inscrito en el CERA ha de solicitarlo) a todos los integrantes del CERA del certificado de inscripción censal, papeletas y sobres de votación, así como un sobre con la dirección de la Junta electoral provincial correspondiente a la que remitir por correo certificado, no mas tarde del día anterior a la elección, las papeletas de votación. El día del escrutinio general y con carácter previo al mismo la Junta electoral competente, constituida en mesa electoral, con los interventores designados por las candidaturas, introduce los votos recibidos hasta ese día en las urnas y los escruta, incorporándolos al escrutinio general.

El método más habitual para el voto de los inscritos en el CERA es el voto por correo, a diferencia del voto de los inscritos en el CERE en que el voto por correo es bastante menos utilizado. Se trata de una correspondencia que en lo que afecta a los sobres de votación es

sin cargo para el votante, pues no necesita franqueo, sino que es el correo español quien abona al operador postal del país de envío con posterioridad los gastos originados.

El circuito postal de envío de la documentación electoral en el caso del CERA es, según manifestó el entonces Director General de Correos y Telégrafos, –Sr. Núñez Feijoo– en su comparecencia ante la ponencia del Senado el 5 de noviembre de 2001, el siguiente: las oficinas provinciales del censo preparan la documentación electoral agrupándolas por países de destino y una relación de destinatarios que depositan en las oficinas provinciales de correos; desde allí se envía a la «Oficina de cambio de avión de Barajas» que centraliza todos estos correos urgentes y certificados; desde esta oficina del propio aeropuerto se preparan los despachos especiales para cada país, que se reflejan en una lista titulada «documentación electoral»; estos tipos de envíos salen en el primer enlace aéreo que existe y con la misma fecha se envía un fax al responsable de correos del país de destino con el número de documentaciones electorales remitidas e identificación del vuelo que las transporta.

En cuanto al circuito de los votos emitidos, según la misma fuente consiste en los siguientes pasos: desde los distintos países se reciben en la misma oficina de Barajas, ya sea en despachos directos, separados del resto de la correspondencia, como sucede con los que provienen de Argentina, Uruguay o Brasil, o en los objetos postales que envía cada país a España; en esta oficina se comprueban, y se separan los sobres con votos del resto de la correspondencia, se clasifican por delegaciones provinciales de correos de destino, y diariamente se despachan certificados urgentes, normalmente en la red aérea nocturna. En las delegaciones provinciales se relacionan todos los votos internacionales por países hasta un máximo de 200 votos y se entregan relaciones a la Junta Electoral Provincial (JEP), a las ocho de la mañana de cada día, incluido el del escrutinio general se van entregando los votos por correo recibidos a la JEP. Los votos recibidos con posterioridad en entregan también pero con la indicación de que son «fuera de plazo».

A destacar que el apartado 6 del art. 75 de la LOREG faculta al Gobierno, previo informe de la JEC, para que regule los criterios y limite los supuestos de aplicación de este artículo, y establezca otros procedimientos para el voto de los residentes ausentes que viven en Estados extranjeros allí donde no sea practicable lo dispuesto en el art. 75.

Este ha venido siendo, como antes se indicaba, el sistema para el voto de los españoles residentes en el extranjero para toda clase de elecciones, excepto las municipales, que se regulan en el art. 190 de la LOREG, siendo la principal diferencia entre uno y otro tipo de procedimientos que, en el caso de las elecciones locales, quienes estando en el CERA deciden votar en las mismas deben comunicarlo a la correspondiente delegación provincial de la OCE, no mas tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria, por escrito acompañado de fotocopia del DNI o pasaporte; esto es, se trata de una participación electoral a instancia de parte o rogada y no de oficio; la otra diferencia radica en que una vez la delegación provincial de la OCE ha recibido la petición,

remite por correo certificado el certificado de inscripción censal y una papeleta de votación en blanco acompañada de copia del Boletín Oficial de la Provincia con las candidaturas proclamadas en el municipio, mas un sobre con la dirección de la mesa electoral que le corresponda y una hoja explicativa. El elector ha de escribir en la papeleta el nombre de la candidatura que vota y remitir su voto por correo certificado.

En la práctica tanto el sistema general como el especial para las elecciones municipales cuentan con dificultades no menores: comenzando por las propias de gestión administrativa de las delegaciones provinciales de la OCE para el envío de documentación, ya sea de oficio o a petición de los interesados; o los exiguos plazos del procedimiento electoral, sobre todo cuando se presentan recursos –que no es infrecuente– contra la proclamación de candidatos, en que los plazos ya ajustados de 19 días si el elector opta por el voto por correo o 13 si entrega el voto en consulados, se acortan hasta 11 y 5 días respectivamente.

A ello hay que añadir las propias dificultades de los servicios de correos de los países en que residen los españoles en el extranjero, en los que hay toda clase de servicios, muy eficaces, o escasamente eficaces, pero que, en todo caso no siendo el sistema de correos español, aunque hay convenios suscritos con los operadores postales de muchos países para que la correspondencia electoral circule con carácter urgente y certificado, hay casos en que no tienen capacidad o no pueden hacer los repartos o envíos con la misma diligencia y garantías que tiene el voto por correo de los residentes en España gestionado de manera impecable por el servicio de correos propio que ha de ajustarse a normas muy rigurosas.

A la vista de estas dificultades se han planteado diversas posibilidades para resolver los problemas del envío del voto y su llegada en plazo para el momento de escrutinio general. Estas propuestas van desde la posibilidad de estudiar una ampliación de los plazos, por ejemplo ampliando en tres días la entrega del voto, o bien enviar la documentación electoral con independencia de si hay impugnaciones o recursos en materia de proclamación de candidatos, lo que supondría cambiar también para otras elecciones el modelo de papeleta en la que, de modo similar a cómo se efectúa en el caso de las elecciones municipales, el votante se limita a poner las siglas de la candidatura, lo que no se vería afectado por las posibles impugnaciones respecto de la proclamación de candidatos; o prorrogar dos días mas el escrutinio general, como sucedía antes de la reforma de la LOREG por LO 8/1991, para facilitar la llegada de los votos por correo; o estudiar la posibilidad del voto electrónico remitido a una «urna electrónica» en las correspondientes «mesas electrónicas» los votos para su escrutinio ante las Juntas electorales; o el voto en urnas en los consulados y secciones consulares de las misiones diplomáticas, fuera en urnas convencionales, que resultan difíciles de organizar porque requerirían bien tantas urnas, dobles, cuantas provincias, o bien arbitrar medios imaginativos con indicación en la papeleta de la circunscripción de destino, o en urnas

electrónicas; o que los consulados y embajadas actuasen como administración electoral en el exterior a efectos de recoger los votos, contabilizar y remitir a la Junta Electoral que haya de llevar a cabo el escrutinio general, todo ello solo o alternativamente (lo que parece mas aconsejable) con el mantenimiento del voto por correo.

Como se desprende de la sucinta enumeración de posibilidades de perfeccionamiento del sistema de voto de los integrantes del CERA, tres son las mas reiteradas por los expertos y analistas de la materia: las modificaciones de plazos en la LOREG y del envío y características de las papeletas de votación; el voto por urna en consulados y embajadas con sus distintas variables; y el recurso al voto electrónico, como seguramente el método mas sencillo y menos costoso, ya sea como única posibilidad o como procedimiento alternativo junto con el voto por correo.

Otros elementos de mayor alcance que se apuntan como materia a considerar son: la posibilidad de extender el carácter rogado de las elecciones locales a las demás elecciones, si bien este criterio es opuesto a la opinión de los consejos generales de la emigración que, antes al contrario, desearían que se suprimiera el carácter rogado para la participación en las elecciones locales; o delimitar de manera mas precisa el municipio de destino; o estudiar la posibilidad de renovar cada cierto tiempo la inscripción consular de los residentes permanentes, para actualizar el CERA. Incluso no faltan quienes consideran que habría de estudiarse la «circunscripción exterior única» para la emigración, reservando un número de escaños del Congreso y/o del Senado para esta circunscripción, propuesta que tropieza con dificultades constitucionales y que al decir de algunos expertos (Santolaya Machetti, entre otros) requeriría una reforma constitucional, al estar constitucionalizada la provincia como circunscripción electoral única para el Congreso de los Diputados, salvo las poblaciones de Ceuta y Melilla (art. 68.2 CE) y también en gran parte para el Senado, con las excepciones insulares, las poblaciones de Ceuta y Melilla y los Senadores de designación autonómica (art. 69.2 CE). Solo si la LOREG creara la ficción de una provincia electoral en el exterior, tal y como sucede con la circunscripción exterior de Francia o de Italia, se cumplirían formalmente los requisitos constitucionales de garantizar el derecho al voto de quienes ostentando la nacionalidad española residen permanentemente fuera de España, de modo que tendrían representantes de sus propios intereses, como parte del pueblo español con circunstancias muy determinadas, pero justo es decir que la configuración que de la provincia hace el art. 141.1 de la CE dificulta esta opción y la posibilidad de que mediante reformas legales se diera un enfoque distinto a estas materias.

Un paso significativo en la reforma de estas materias lo ha dado el Informe de la Subcomisión de la Comisión Constitucional del Congreso que, en su Parte Primera recoge el acuerdo de sugerir la posible reforma del art. 75 de la LOREG y suprimir el 190 de la misma ley orgánica, con las siguientes novedades, bien relevantes como se verá

a continuación, aprobadas por práctica unanimidad, con algún matiz por parte de Coalición canaria.

En primer lugar la participación en elecciones generales, europeas o autonómicas pasa a ser rogada, puesto que los inscritos en el CERA han de solicitar a la Delegación Provincial de la OCE por escrito en impreso oficial el certificado de inscripción censal, no mas tarde del 25 día posterior a la convocatoria de elecciones.

En segundo lugar, y como garantía de la identidad del votante, al impreso se acompañara fotocopia del pasaporte o DNI o, en su defecto, certificación de nacionalidad e inscripción en el Registro de Matricula Consular, expedida por el correspondiente cónsul de la demarcación en que resida el peticionario, con ello se recoge, como dijera en el debate del Informe en la Comisión Constitucional el Diputado José Antonio Bermúdez de Castro «[...] el principio de personalidad para evitar suplantaciones de voto, el de transparencia, para evitar manipulaciones de voto; y el de efectividad, para garantizar que el voto emitido en tiempo y forma por nuestros compatriotas en el exterior final mente se contabilice en el escrutinio...»

En tercer lugar, recibida la solicitud, las Delegaciones provinciales de la OCE remitirán la documentación que comprenderá las papeletas, sobres, 2 certificados de inscripción censal en el CERA e información sobre formulas de votación y plazos.

En cuarto lugar se proponen dos formas alternativas de votación: en urna en los consulados o lugares que estos arbitren, o por correo.

La votación en urna en los consulados se llevará a cabo entre los días cuarto al segundo, ambos inclusivos, anteriores al día de la votación, y durante estas fechas de votación pueden estar presentes representantes de las candidaturas. Una vez finalizadas las votaciones el funcionario consular expedirá acta con los números de certificaciones censales, incidencias, días de votación, y sobres con las papeletas de votación dirigidas a las correspondientes Juntas Electorales. Esta documentación se remitirá a la oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores por valija diplomática, que procederá al envío urgente a las Juntas electorales correspondientes.

Si se opta por la votación por correo se deberá incluir en el sobre las papeletas de votación, certificado de inscripción en el CERA, fotocopia del pasaporte o DNI o, en su defecto, certificado de nacionalidad o de estar inscrito en el Registro de Matricula Consular, expedido por el consulado. El sobre certificado habrá de mandarse no mas tarde del quinto día anterior al día de la votación.

La recepción de votos y el recuento en el momento del escrutinio general se mantienen en los términos actuales.

En quinto lugar, y de prosperar sería la reforma mas sustancial, el Informe de la Subcomisión del Congreso de junio de 2010 y también la Proposición de Ley de 22 de octubre de 2010, proponen la supresión del artículo 190 de la LOREG, esto es del vigente precepto que regula el voto por correspondencia de los españoles residentes ausen-

tes que viven en el extranjero. Con ello, de producirse en estos términos, la participación electoral de los españoles residentes permanentes en el extranjero quedaría reservada, haciéndose eco de la doctrina y del informe del Consejo de Estado, que se refería a cómo el art. 140 de la CE establece que los concejales son elegidos por los vecinos, criterio asumido por la Subcomisión del Congreso, a las Elecciones Generales, europeas y autonómicas, corrigiéndose de este modo la paradoja de que quienes ni residen y, en algunos casos, ni siquiera conocen un municipio voten y también, en según qué casos, sean decisivos a la hora de determinar un equipo de gobierno local.

El informe de la subcomisión del Congreso de los Diputados que acaba de transformarse en iniciativa legislativa de varios grupos que con práctica unanimidad lo votaron, inicia en noviembre de 2010 la tramitación parlamentaria, con vistas a las elecciones locales de 2011 cuya maquinaria electoral ya ha arrancado con una nota de prensa de 7 de septiembre de 2010 de la OCE, sobre una materia que es la antípoda de la que tratamos, cual es la formación del censo de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales de 2011 que contempla el voto de los ciudadanos de la Unión Europea, Chile, Colombia, Ecuador, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y otros países que establezcan futuros acuerdos.

III. El derecho al voto de los residentes temporales en el extranjero

Si el voto de los residentes permanentes en el extranjero se ha concebido como una reparación a situaciones de olvido o marginación en el pasado y, por ello y también porque es relevante en cuanto al número de sus integrantes, ha generado numerosos análisis científicos y propuestas normativas, el voto de quienes residen con carácter temporal en el extranjero, como nueva modalidad de emigración, ha tenido escasas respuestas legales, salvo para el supuesto de personal navegante o de personal militar o de fuerzas y cuerpos de seguridad; sin embargo esta modalidad de emigración es bastante mas numerosa en la época actual por diversas razones, como son la globalización, la institucionalización de intercambios de estudio –los programas Erasmus, Leonardo u otras modalidades de intercambio de estudiantes–, la existencia de ciudadanos trabajando como funcionarios en instituciones supranacionales o internacionales, la expansión en el extranjero de empresas españolas, o la misma deslocalización de negocios.

Lo singular es que siendo esta una fórmula cada vez mas utilizada, solo cabía el tratamiento común del voto por correo, solicitado desde España, una vez el proceso electoral se hubiera iniciado, lo que excluía a quienes ya estaban fuera cuando se convocan elecciones.

Por esta laguna, la reforma de la LOREG efectuada por LO 9/2007, ha incorporado a la legislación del régimen electoral general una modificación al art. 74 de la misma, que dispone: «El Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, regulará las

especialidades respecto de los dispuesto en los dos artículos anteriores (votación por correspondencia) para el voto por correo del personal embarcado en buques de la Armada, de la marina mercante o de la flota pesquera, del personal de las FFAA españolas y de los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado que estén cumpliendo misiones en el Exterior, así como para el voto por correo de los ciudadanos que se encuentren temporalmente en el extranjero entre la convocatoria de un proceso electoral y su celebración.»

Pues bien la JEC emitió el preceptivo informe ante el proyecto de Real Decreto que le fue sometido, en la misma línea que el previo de febrero de 2007, considerando que éste preveía que podían acogerse a este procedimiento los electores que se encontraran temporalmente fuera del territorio nacional una vez efectuada la convocatoria de un proceso electoral, que fueran a permanecer en esta situación hasta el día de la votación y que figuraran en el Registro de Matricula Consular como no residentes.

Básicamente el procedimiento general para todos los procesos electorales es un «sistema mixto» entre el procedimiento de votación por correo de quienes están en el CERE y el previsto para el voto por correo del CERA, con adaptaciones relativas al papel de los funcionarios consulares, que vendrían a actuar como agentes de envío y con algunas singularidades de plazos.

La única observación de alcance de la JEC al proyecto de Real decreto fue una observación sobre la posibilidad de descarga telemática de la solicitud de voto por el elector temporalmente en el extranjero, en cuanto no prevista para los electores españoles que hacen voto por correspondencia, ahora bien, como quiera que después de descargada ha de presentarse personalmente en el consulado, la JEC entendió cumplidas las garantías electorales y, antes al contrario, sugirió que el Ministerio del interior estudiara la posibilidad de una fórmula análoga para el voto por correo de los electores residentes en territorio nacional.

El Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero, fue publicado en el BOE de 14 de diciembre de 2007 y entró en vigor el día siguiente de su publicación.

El sistema que contiene el Real Decreto se configura como una especialidad del voto por correo, cuyas principales características son: en primer lugar, los españoles temporalmente en el extranjero han de solicitar la documentación a la delegación provincial de la OCE, no mas tarde del 25 día posterior a la convocatoria de las elecciones que se hayan de celebrar en la misma fecha, según el modelo que este reglamento recoge como anexo I y que puede recogerse en las oficinas consulares o descargarse de la web del MAEC; este impreso, una vez cumplimentado, se ha de entregar personalmente en la oficina consular, debiendo el funcionario verificar firma e inscripción es en el Registro de matricula consular como no residente.

En segundo lugar la oficina consular remitirá la solicitud inmediatamente a la delegación provincial de la OCE; y ésta enviara al interesado el certificado de inscripción censal, las papeletas de votación, el sobre y un sobre con la dirección de la mesa electoral que le corresponda todo ello dirigido a la dirección en el extranjero del solicitante, no mas tarde del día 34.^a tras la convocatoria, o el 42.^o si hubiera habido impugnaciones., o el 32.^o si se tratara de elecciones municipales salvo que coincidan con otros procesos electorales en que se aplicarán los plazos antes indicados.

El votante remitirá los sobres con cada votación por correo certificado dirigido a la mesa electoral, antes del tercer día antes del de la votación, con matasellos indubitado de la procedencia y plazo.

Correos conservará los sobres que remitirá el mismo día de las elecciones a la mesa electoral que proceda a las 9 de la mañana y a lo largo del día de votación, los recibidos después de las 20 horas se remitirán a la junta de zona, tanto para las posibles reclamaciones como para justificar el reembolso de los gastos postales al votante.

El mismo procedimiento será de aplicación para los ciudadanos de la UE y de otros países extranjeros residentes en España a quienes se les reconoce el sufragio activo en las municipales.

A destacar que el RD modifica el reglamento regulador del registro de matrícula consular (RD 3425/2000) en el sentido de preveer la obligación de estar inscrito en el RMC como no residente, para quienes deseen hacer uso de su voto por correo como desplazados temporales en el extranjero.

Por último el RD contiene una serie de disposiciones relativas al modelo de papeletas de votación, sobres, documentación electoral, etc.

No hay en el informe de la subcomisión de la Comisión Constitucional del Congreso ni en la Proposición de Ley de 22 de octubre de 2010 referencia a si en el caso de los ausentes temporales, se podría arbitrar un procedimiento de voto en urna en consulados, alternativamente al voto por correo, por lo que es de suponer que se mantendrá este exclusivo método para los residentes temporales, salvo que prosperase la iniciativa legislativa sobre el voto en urna para los integrantes del CERA y, vía enmienda, se ampliase al supuesto de los desplazados temporalmente.

Lo cierto es que la reforma de 2007 y este Real Decreto, suponen el reconocimiento de una realidad y, por ello, un avance mas en el camino de que la normativa electoral acompañe a la realidad social de la sociedad plural y global del siglo XXI.

Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales

PABLO SANTOLAYA

Catedrático de Derecho Constitucional UAH

Vocal de la Junta Electoral Central

Resumen

El objetivo de este trabajo es realizar una reflexión crítica sobre la regulación de las campañas electorales, tal como ha sido configurada por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y por las decisiones adoptadas por el Tribunal Supremo y la Junta Electoral Central. En él se exponen una serie de dudas en torno a alguno de los aspectos centrales de su regulación, a los que se han dado soluciones que resultan, al menos, discutibles y que se pueden sintetizar en las siguientes preguntas:

- ¿Por qué no pueden las campañas institucionales incentivar el voto?
- ¿Es posible prohibir toda campaña informativa de las Administraciones públicas durante los procesos electorales?
- ¿Por qué nos empeñamos en distinguir entre pre-campaña y campaña?
- ¿Por qué damos el mismo tratamiento a la propaganda electoral y a la información electoral?
- ¿Por qué tratamos a las televisiones privadas como si fueran públicas?
- ¿Por qué dificultamos la realización de debates electorales?

Resum

L'objectiu d'aquest treball és realitzar una reflexió crítica sobre la regulació de les campanyes electorals, tal com ha estat configurada per la Llei orgànica del règim electoral general i per les decisions adoptades pel Tribunal Suprem i la Junta Electoral Central. En ell s'exposen una sèrie de dubtes entorn d'algun dels aspectes centrals de la seua regulació, als quals s'han donat solucions que resulten, almenys, discutibles i que es poden sintetitzar en les preguntes següents:

- Per què no poden les campanyes institucionals incentivar el vot?
- És possible prohibir tota campanya informativa de les administracions públiques durant els processos electorals?

Per què ens entossudim a distingir entre precampanya i campanya?
Per què donem el mateix tractament a la propaganda electoral i a la informació electoral?
Per què tractem les televisions privades com si foren públiques?
Per què dificultem la realització de debats electorals?

Abstract

The aim of this piece is to reflect critically on the rules regarding electoral campaigns, as prescribed by the LOREG electoral law and the judgements of the Supreme Court and the Central Electoral Committee. It presents a series of doubts regarding certain central aspects of the regulation, which have been resolved in a way that is at least questionable, and can be resumed as follows:

Why can institutional campaigns not encourage people to vote?
Is it possible to eliminate all informative campaigns from public administration during the election process?
Why do we persist in the distinction between the pre-campaign and campaign itself?
Why do we treat election material from and in favour of parties and election information in the same way?
Why do we treat private television channels as though they were public broadcasters?
Why do we make it so difficult for there to be electoral debates?

Sumario

- I. Campañas institucionales e incentivación del voto
- II. Campañas informativas de las Administraciones Públicas durante los procesos electorales
- III. La distinción entre pre-campaña y campaña electoral
- IV. Propaganda e información electoral
- V. Televisión pública y privada
- VI. Los debates electorales

I. Campañas institucionales e incentivación del voto

El artículo 50.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG en adelante) establece que los poderes públicos pueden realizar durante el periodo electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en el voto de los electores.

Se regula con ello en nuestro ordenamiento jurídico las campañas institucionales que se diferencian de la auténtica campaña electoral tanto por el sujeto que las realiza, los poderes públicos convocantes del proceso frente a los contendientes electorales, como por su finalidad, transmisión de información relevante para el ejercicio del derecho de voto, aunque no toda, al faltar en la enumeración al menos la inscripción censal, frente a captación de sufragios.

Con relación a su finalidad hay que señalar que el artículo transcrito fue modificado por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, en el sentido de que este tipo de campañas no podían destinarse a incentivar el voto, lo que constituía, precisamente, su sentido primordial con anterioridad a la reforma (Santolaya 1999), estando los elementos informativos, que aún perduran en el precepto, claramente destinados a lograr una participación lo más elevada posible, de manera que se informa sobre el horario de la votación precisamente para que los ciudadanos acudan a las Mesas electorales, y sobre el voto por correo para que aquellos que no puedan hacerlo conozcan los requisitos de ese procedimiento alternativo de votación. También me parece claro que quien convoca un proceso electoral no puede ni debe permanecer indiferente en relación a la respuesta ciudadana a esa convocatoria, sino que, por el contrario, puede, lícitamente, tratar de conseguir la mayor participación posible, contribuyendo a la mejor legitimación de los procesos electorales y, en definitiva, de las instancias representativas que con ellas se configuran, o de las decisiones adoptadas mediante procesos referendarios.

Es cierto que el sufragio aparece configurado en la Constitución española como un derecho y no como un deber, o, dicho de otra forma, que la no participación es una opción constitucionalmente legítima, pero, hasta el año 1994, se consideraba por la Junta Electoral Central (JEC en adelante), sin problema alguno, que la salvaguarda del sufragio como derecho y de las posiciones abstencionistas eran perfectamente compatibles con que los poderes públicos realizaran, en periodo electoral, una campaña destinada a tratar de persuadirlos para que ejercieran su derecho, aunque naturalmente sin influir en el sentido concreto de su voto, y ello incluso bajo fórmulas tan sumamente discutibles como «Tu deber es votar» (Ac. de 12 de septiembre de 1978) que «ha de considerarse como la válida y legítima alusión al deber cívico de ejercer el sufragio

[...] aunque no se trata de un deber cuyo incumplimiento comporte consecuencias jurídicas ni sanciones de ningún tipo».

Hasta esa fecha la doctrina de la JEC se limitaba a sancionar aquellas campañas que trataban de influir en un determinado sentido del voto (Ac. 29 de mayo de 1987) por ejemplo por emplear palabras o elementos que coincidían con las de alguna de las entidades políticas que participaban en las elecciones (entre otros, Ac. de 12 de junio de 1994).

Las cosas cambian en la reforma de 1994, pero ya con anterioridad, el legislador había abordado en la Ley Orgánica 8/1991, la modificación de este precepto en otros de sus aspectos, realizando una drástica reducción de los sujetos que podían realizar estas campañas, que pasan de ser la totalidad de los poderes públicos a exclusivamente, aquéllos que convocasen los procesos, cuya intención era, sin duda, evitar una práctica relativamente extendida de campañas institucionales por parte de organismos públicos sin conexión competencial y/o territorial con el proceso convocado, reduciendo también con ello drásticamente las posibilidades de que este tipo de campañas fueran, en realidad, campañas electorales partidistas. Años más, tarde el Consejo de Estado en su Informe para la reforma de la LOREG, de 24 de febrero de 2009, considera excesiva esa reducción y propone una adecuada reforma de la LOREG en este aspecto, al menos para permitir a los Ayuntamientos realizar campaña institucional en las elecciones locales que ellos no convocan.

Sin, embargo, en mi opinión, el tratar de evitar, en la mayor medida posible, la utilización partidista de las campañas institucionales no tiene por qué suponer que no se pueda incentivar la participación del conjunto de los electores, y esto es precisamente lo que ocurrió con la reforma de 1994.

Ley que estaba destinada a un asunto completamente distinto; La introducción en nuestro ordenamiento jurídico de las normas que hicieran posible el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios al Parlamento Europeo, como consecuencia de la ratificación del Tratado de la Unión Europea, y, en particular, la Directiva 93/109/CE, del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se establecen las modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo para los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no son nacionales. Es significativo señalar que el Proyecto de Ley enviado por el Gobierno al Parlamento no contenía mención alguna a las campañas institucionales.

Durante su tramitación en el Congreso de los Diputados, algunos Grupos parlamentarios sugirieron que, quizá, entre las modificaciones de la LOREG que exigía la normativa europea, se encontraba la derivada del artículo 12 de la Directiva, a tenor del cual «El Estado miembro de residencia informará en tiempo y en forma adecuados a los electores y elegibles comunitarios acerca de las condiciones y modalidades del ejer-

cicio del derecho de sufragio activo y pasivo en dicho Estado», de manera que una enmienda, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, ponía en duda la suficiencia del texto del entonces vigente artículo 50, para cumplir la obligación comunitaria. Una vez abierta la discusión ésta giró en torno a dos aspectos (Fernández Segado, 1999); la conveniencia de precisar, de acuerdo a la normativa europea, los contenidos de las campañas institucionales, y la necesidad de limitar los gastos electorales, reconduciendo estas campañas exclusivamente a los espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública.

No parece por el contrario claro que fuera intención del legislador evitar radicalmente que los poderes públicos pudieran incentivar el voto. De hecho, hay un elemento sobre el que conviene al menos reflexionar. Una decisión de este tipo hubiera debido conllevar su aplicación a todos los procesos electorales, o, en los términos de la LOREG, la introducción del artículo 50.1 en el listado de preceptos básicos de la Disposición Adicional Primera 2.º. Pero no se hizo así, por lo que la mayor parte de las Comunidades Autónomas han optado por mantener la incentivación del voto en sus propias campañas institucionales, introduciéndolo en sus leyes electorales. Sin duda un paso cualitativo adelante es el artículo 43.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que establece, con absoluta claridad, que las campañas institucionales tienen como finalidad «promover la participación ciudadana».

Por lo que nos encontramos ante una prohibición que no es de aplicación a las elecciones autonómicas, o, más precisamente, que con relación a ellas sólo es derecho supletorio (entre otros Acs. de 13 de mayo de 1999 en relación a La Rioja, de 5 de octubre de 2006 con referencia a Cataluña y 16 de mayo de 2007 a Canarias). Ello provoca, en los supuestos de coincidencia entre elecciones locales y autonómicas, que frecuentemente uno de los poderes públicos que las convoca pueda incentivar el ejercicio del derecho de sufragio y el otro simplemente informar. Por ello el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral propone el establecimiento, en el artículo 50.1 de la LOREG, de algún tipo de mecanismo que permita fortalecer el papel del Estado en caso de coincidencia de elecciones, al modo en el que el 131.2 de la misma Ley lo hace para el límite de los gastos electorales.

Más paradójico aún es el hecho de que en las elecciones al Parlamento Europeo, que fueron, como ya hemos señalado, el origen de esta reforma legal, las Instituciones de la Unión realizan una campaña en todo el continente, destinada no solo a informar de la celebración de las elecciones, sino claramente a tratar de conseguir los máximos índices de participación, lo que es doblemente ilegal de acuerdo a nuestro artículo 50, al no ser técnicamente un poder público que convoca las elecciones en nuestro país, y al incentivar el sufragio.

Circunstancias todas éstas que, desde mi punto de vista, hubieran debido llevar a un entendimiento distinto y menos radical de la reforma del 94, que hubiera puesto el énfasis, en la limitación de los medios de la campaña institucional –vetando de manera eficaz cualquier campaña realizada al margen de los espacios gratuitos cedidos por los medios de comunicación de titularidad pública–, en la tajante separación entre campañas electorales y campañas institucionales y, por último, en la eliminación de aquellos aspectos de las campañas institucionales que pudieran ser considerados más compulsivos de la voluntad del elector a partir de la concepción del sufragio no como deber sino como derecho, pero, al mismo tiempo, admitiendo que un cierto factor de incentivación del voto está presente en toda campaña institucional y es un objetivo lícito que deben perseguir los poderes públicos que convocan las elecciones.

No ha sido así, ni para buena parte de la doctrina, ni para el Tribunal Supremo ni para la propia Junta Electoral Central, que se han centrado en el argumento, a mi entender al menos discutible en cuanto a los efectos que de él se pretenden deducir, consistente en que la abstención es una opción política tan legítima como el votar, sin que pueda alegarse en contra el mandato constitucional del art. 9.2 de remover obstáculos para la participación política, siguiendo el razonamiento que al respecto expuso uno de los primeros comentaristas de la LOREG (Ballarín, 1986).

De manera que, se ha afirmado, (Soler, 2001) que una cosa es la remoción, a través de la información, de los obstáculos que impiden participar, y otra bien distinta persuadir, lo que influye en el contenido de la libertad, o incluso que el fomento de la participación no es compatible con el contenido de libertad que posee el derecho de participación en los asuntos públicos, de manera que la campaña institucional debe ir dirigida únicamente a combatir la abstención de carácter técnico, pero en ningún caso la basada en motivos políticos, que constituye una postura legítima amparada por la Constitución (Sánchez, 2007).

Y la Junta Electoral Central ha considerado de forma constante, que, tras la reforma de 1994 del artículo 50 de la LOREG, no cabe la incentivación del voto «pues la abstención es una opción política tan legítima como el ejercicio del derecho de sufragio» (entre otros muchos Ac. de 13 de mayo de 1999).

Doctrina que, además, en estos últimos años ha sido extendida a los referendos, de ratificación de los nuevos Estatutos de autonomía, tanto al catalán como al andaluz, y al referéndum consultivo sobre la Constitución europea.

Para ello existía un primer problema jurídico de una cierta complejidad. Se trataba de determinar si el artículo 50.1, que limitaba las campañas informativas, era de aplicación a los procesos de referéndum. La JEC contestó de forma apodíctica (Ac. de 24 de mayo de 2006) afirmando que ese precepto «es de aplicación directa a la campaña institucional en el presente proceso de referéndum, por lo que dicha campaña habrá de

limitarse exclusivamente a facilitar información a los ciudadanos sobre la fecha de votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo».

Interpretación que fue ratificada por el Auto del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2006, entendiendo que era exigible, también el caso de los referéndums sobre Estatutos, una neutralidad de los poderes públicos que los habían promovido, en atención a la legitimidad de la abstención.

Auto que contiene un Voto particular del Magistrado Pablo Lucas Murillo, que a mi entender enfoca el problema de manera adecuada cuando señala que el Acuerdo de 24 de mayo de 2006 no motiva en absoluto la identificación realizada entre procesos electorales y referendarios, y afirma que mientras los procesos electorales son competitivos –y de ahí precisamente la necesaria neutralidad de la campaña institucional– sin embargo en un referéndum las circunstancias son muy distintas, y los poderes públicos han de proporcionar información objetiva sobre el texto objeto del referéndum más allá del contenido delimitado por el artículo 50.1. Se trata, en definitiva, de que «la remisión condicionada que hace la LO 2/1980 al régimen electoral general juega aquí para establecer ese diferente contenido de la campaña institucional según se trate de elecciones o de un referéndum».

Afirmación de la que creo no es correcto deducir la existencia de un «vacío legal» (Sánchez, 2007) sino más bien que se trata de dos supuestos diferentes y que en un referéndum parece de todo punto razonable que las autoridades que han promovido la consulta y la aprobación del propio texto, puedan informar del contenido de la norma que es sometida a ratificación popular, y hacerlo mucho más allá de la literalidad del artículo 50.1 de la LOREG. Además, en mi opinión, en cuanto promotores del texto, pueden hacerlo en términos positivos, sin que esa información pueda verse mermada por la prohibición de incentivación del voto referida a las elecciones. No creo, en definitiva, que pueda ni deba exigirse la misma neutralidad a un gobierno que somete a referéndum un texto legal que cuando actúa en un proceso electoral competitivo del que depende quien ocupará inmediatamente después ese mismo gobierno.

Sin embargo, la JEC no lo ha entendido así y decidió (Ac. de 12 de junio de 2006) que la utilización de frases tales como «es hora de que cada uno se levante de la silla y actúe como le dicte su conciencia», «ahora no dejemos escapar la ocasión y otras similares, unidas a la imagen de una mano introduciendo una papeleta de voto en la urna supone una incentivación indirecta pero clara de la participación» por lo que acuerda requerir a la Generalidad para que se abstenga en su campaña institucional del empleo de frases e imágenes como las indicadas. O que procedía recordar al Gobierno de la Generalidad que no cabe que los poderes públicos hagan campañas «que contengan valoraciones relativas al texto sometido a referéndum» (Ac. de 15 de junio de 2006). O, por fin, obligando a la Junta de Andalucía a eliminar la expresión «Muy nuestro» como lema del referéndum del Estatuto (Ac. de 25 de enero de 2007).

No deja de ser sorprendente, con carácter general, que el promotor de un texto que es sometido a referéndum no pueda hacer una campaña en la que se indiquen los aspectos considerados positivos de esa importante reforma legal, pero quizá esta doctrina resulta aún más llamativa si nos referimos a un referéndum consultivo previsto en el artículo 93 de la Constitución, en los que el Presidente del Gobierno considera que se trata de «un asunto de especial trascendencia», y que es precisamente esa trascendencia la que hace que no resulte aconsejable que el asunto sea resuelto según los mecanismos de democracia representativa, sino recurriendo a los instrumentos de democracia directa, a través de una consulta popular, que ha de ser autorizada por el Congreso de los Diputados. La paradoja está en que ese gobierno autorizado para recurrir al referéndum como método decisorio, no lo está, de acuerdo a la doctrina de la JEC, a incentivar la participación popular mediante «juicios de valor o lemas [...] tales como “Los primeros con Europa” u otras declaraciones, que puedan, directa o indirectamente, influir en la posición o actitud de los ciudadanos» (Ac. de 19 y 25 de enero de 2005) es decir que el Gobierno que promueve la cuestión debe permanecer escrupulosa –y artificialmente– neutral ante la pregunta.

Pero volviendo al problema general de la imposibilidad de fomentar la participación en los procesos electorales derivada de la consideración del sufragio como derecho y de la necesidad de respetar el derecho de los abstencionistas a no participar, creo que es posible preguntarse si la respuesta que hemos expuesto, sin duda la dominante en nuestro país, es la única posible o al menos la más correcta.

Tengo la sensación de que no lo es. Creo que los poderes públicos pueden lícitamente pretender que en un proceso electoral o en un referéndum participe el mayor número de ciudadanos posible para reforzar su valor democrático, y que el art. 9.2 es un claro fundamento constitucional para ello, sin que, por otra parte, defender la legitimidad de la abstención impida que también sean legítimas las campañas destinadas a reducirla (Fernández Segado, 1999).

Además considero que no se puede confundir incentivar con coaccionar y que si una campaña fuese tan agresiva como para llegar a hacerlo, siempre podría ser anulada por la JEC. Todo ello me hace pensar que nos hemos equivocado en la regulación de este aspecto de las campañas electorales, que la solución adoptada es desproporcionado a la finalidad legítima propuesta, que no resulta adecuado proteger el derecho de los escasos abstencionistas políticos a costa de los votantes de todos los partidos políticos que participan en un proceso electoral, con merma del carácter representativo de nuestras instancias políticas. Por ello me parecen acertadas las llamadas a la modificación legal de este aspecto de las campañas electorales (Gálvez, 2009) aún advirtiendo, eso sí, como hace el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral, que toda apertura en esta materia ha de tener en cuenta «la posibilidad de utilización partidista y la eventual orientación de voto que una ampliación de las finalidades de

la campaña electoral pudiera generar», y que precisamente para ello quizá fuera conveniente reforzar la posición de la Junta Electoral para impedir radical y eficazmente que sean utilizadas en un sentido partidista.

Sin embargo, y a diferencia de otros aspectos de las campañas electorales a las que nos referiremos más adelante, el Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión constitucional sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General, aprobado el 28 de junio de 2010, no considera oportuno realizar reforma alguna del régimen de las campañas institucionales.

II. Campañas informativas de las Administraciones Públicas durante los procesos electorales

Para analizar el problema de hasta qué punto las Administraciones públicas pueden realizar campañas informativas durante los procesos electorales, hay que tener en cuenta, una vez más, que la situación ha variado a partir de la aprobación de la reforma de la LO 13/1994.

Hasta entonces la JEC venía defendiendo, como doctrina general (Ac. de 5 de junio de 1989) que las campañas de los poderes públicos dirigidas a hacer presentes sus realizaciones, criterios y posiciones políticas generales, lo que se denominaba «campañas de logros», no se encuadraban bajo el epígrafe «campaña institucional», en cuanto que su finalidad no era fomentar el ejercicio del sufragio, ni tampoco bajo el de «campaña electoral» al no solicitar el voto para una opción política determinada. Por ello este tipo de campañas eran controladas exclusivamente desde la óptica de que no podían tener «carácter electoral partidista» (Ac. de 11 de mayo de 1987) o «incurrir en orientación del voto en un determinado sentido» (Ac. de 29 de mayo de 1987) y sólo cuando eso sucedía, se suspendían (entre otros, Acs. de 17 y 24 de octubre de 1989).

Pero el 2 de junio de 1994, la JEC, basándose en la reforma del artículo 60 de la LOREG de la Ley 13/1994, cambia radicalmente de criterio y considera que su labor consiste, a partir de ese momento, en controlar los límites de las campañas que los poderes públicos pueden realizar en periodos electorales, marcando una tendencia claramente reduccionista.

El supuesto de hecho es un recurso formulado por el representante del Partido Popular frente a campañas de la Junta de Andalucía, realizadas bajo los lemas «Sólo en Andalucía», «Lo hecho en Andalucía: una garantía» y «Creando empleo», y la JEC, si bien desestima las alegaciones en torno a dos de esos lemas, considera que el de «Lo hecho en Andalucía una garantía» excede de los límites de las campañas que los poderes públicos pueden realizar durante el periodo electoral, ordenando su retirada.

Decisión que presenta, en mi opinión, un doble aspecto problemático:

En primer lugar el de la habilitación legal de la JEC para llevar a cabo esta interpretación. Resulta, al menos dudoso, que la reforma de la LOREG de 1994, que afectaba a las campañas institucionales, estuviera también dirigida a delimitar estas campañas de logros, de manera que, hubiera debido ser el propio legislador el que así lo estableciera, sin que pueda ser sustituido por la JEC al estar esa decisión reservada al legislador orgánico (Soler, 1999, con apoyo en Carrillo Salcedo).

Y, sobre todo, en segundo lugar, el de la tremenda indeterminación e inseguridad jurídica que esa doctrina abre en torno a la concreción de cuáles son las campañas que pueden considerarse lícitas y su distinción de aquellas que no deben realizarse en procesos electorales.

Es precisamente esa ausencia de seguridad jurídica, de la que inevitablemente se derivaría un aumento de la conflictividad, la que determinó que el Ministerio del Interior elevara a la JEC una consulta sobre los límites y objetos de esas campañas, respecto a sus actividades, programas y servicios, que es resuelta por el trascendental Acuerdo de la JEC de 24 de febrero de 1995, en el que se establece que, sin perjuicio de que la Junta se reserve el análisis de cada caso concreto:

- «No puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el período electoral... pues ello vulnera los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales.
- En este criterio no se entienden incluidas, siempre que no se violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, a inducir el sentido del voto de los electores: Las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la LOREG. Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.»

Acuerdo que no deja de presentar aspectos problemáticos, en especial el determinar en la práctica y caso a caso cuando puede aplicarse la excepción a la prohibición atendiendo a su carácter de imprescindible para el interés o los servicios públicos y que se adoptó en una Sesión de la JEC descrita por quién entonces era uno de sus Vocales en los siguientes términos (Fernández Segado, 1999): «A efectos de la oportuna deliberación, previa a la adopción de un acuerdo, se articulaba por la Secretaría de la JEC, a partir de los precedentes en la materia, un total de siete propuestas, a las que se añadía una octava durante el desarrollo de la sesión, procediéndose, finalmente, a votar tan sólo las tres primeras, de entre las que la finalmente aprobada obtenía un total de seis votos, lo que da idea de la dispersión del criterio de la Junta.»

Y que materialmente considera hartamente discutible y no excesivamente afortunada (Fernández Segado, 1999) afirmando no sólo que no tiene fundamentación jurídica sólida

da, sino que los peligros de distorsión o desnaturalización de las campañas deben combatirse impidiendo una buena parte de las actuaciones de los poderes públicos, sino vedando, caso a caso, las actuaciones que tengan un carácter sesgado o partidista.

Pero que se consolida, tras ser reiterado el 15 y 29 de marzo del mismo año, en la Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999, que lo recoge sustancialmente, Instrucción que, a su vez, es acogida literalmente por el art. 10 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, en lo que constituye, según el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral un caso paradigmático de influencia de las decisiones de la JEC sobre el legislador.

El hecho es, en consecuencia, que la doctrina está hoy en día, asentada, lo que sin embargo no ha evitado que se ponga en marcha la «perversa dinámica» de incremento de la conflictividad en los procesos electorales que anunciaba Fernández Segado, y, como consecuencia, quizá inevitable, que se haya generado una doctrina de la Junta Electoral, excesivamente casuística y, en buena medida, impredecible.

En efecto, es muy difícil determinar a priori, por ejemplo, si inaugurar un servicio público salvaguarda el interés público o el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos y debe ser autorizado o, por el contrario, es una campaña de logros que debe ser proscrita... se ha dicho, por ejemplo, que la inauguración de edificios cuando están terminados entra dentro de lo que son actividades habituales de los poderes públicos, y ello con independencia de que su puesta en funcionamiento pueda retrasarse por razones de índole diversa, como puede ser la necesidad de completar las instalaciones interiores o el traslado de los funcionarios (Ac. de 13 de mayo de 1999). Se ha afirmado la licitud de un acto para colocar la primera piedra de la construcción de un Tren de Alta Velocidad o de la construcción de un aeropuerto (Acs. de 29 de enero de 2004) o la primera dovela, nuevamente de un AVE (Ac. de 10 de febrero de 2004), pero en sentido contrario no se ha admitido un acto de inauguración de un embalse de aguas pluviales (Ac. de 16 de febrero de 2004).

De manera que incluso el 21 de mayo de 2007, la JEC convalidó una campaña de publicidad mediante vallas en las que se anunciaba la futura construcción de un Hospital y de un futuro complejo que se iba a edificar en los terrenos de una antigua cárcel aplicando, a mi entender, no el restrictivo criterio de si esas campañas eran imprescindibles, sino el muy diferente, a efectos prácticos, de si eran o no electoralistas a favor de un determinado partido.

También es complicado establecer la importancia, a estos efectos, del factor consistente en tratarse de un acto de naturaleza periódica, es decir que se celebra, por ejemplo, anualmente, con independencia de que haya elecciones. En ocasiones parece determinante para la no suspensión (por ejemplo Acs. de 20 de abril de 1999 y de 10 de febrero de 2004, en el que se hace referencia a la periodicidad cíclica anual de la

actividad) pero en otras no ha impedido la suspensión de la difusión de una revista periódica de información (Ac. de 23 de octubre de 2006).

Tampoco es fácil determinar la influencia que puede tener en la licitud de esas campañas el hecho de que participen sujetos que no son, estrictamente hablando, poderes públicos o no lo son de nuestro país. Así por ejemplo la Junta ha afirmado, de forma a mi entender discutible, que si la campaña se realiza por una empresa en la que participan, además de la Comunidad Autónoma, tres entidades bancarias, no cabe considerar a esa entidad mercantil un poder público sujeto a los límites de las campañas (Ac. de 10 de junio de 2000) y, en el mismo sentido con relación a una empresa que gestiona para un Ayuntamiento el ciclo integral del agua (Ac. de 13 de mayo de 2003). En general parece haberse dado una gran importancia para no suspender el acto al hecho de que participen en su convocatoria Instituciones de la Unión Europea, lo que puede resultar más razonable (por ejemplo, Ac. de 13 de mayo de 1999).

Y por último, tampoco está clara la relevancia del dato de que se invite al acto controvertido a autoridades de distinto signo político, pero, lo que no parece fácil de sostener, es que ese hecho, en sí mismo considerado, «impide entender que el acto tenga connotaciones electoralistas» (Ac. de 16 de febrero de 2004).

En definitiva, la determinación del tipo de actos y campañas informativas que pueden ser realizados por las Administraciones públicas se ha convertido en objeto de difícil predicción y de manifiesta inseguridad jurídica para los partidos políticos y para las propias administraciones. No es pues de extrañar que se hayan adoptado iniciativas destinadas a acabar con esa situación, aunque sea por la vía de declarar la ilicitud, lo más radicalmente posible, de todas esas actividades. En este sentido hay que hacer referencia a la Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, cuya Disposición Adicional Primera establece que: «Quedan prohibidos todos aquellos actos que supongan la manifestación pública de presentaciones, inauguraciones, u otros eventos de similar naturaleza, de obras, edificaciones, servicios públicos y, en general de proyectos, realizaciones o resultados...»

Por ello la JEC, en su Informe sobre los aspectos de procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma, sugiere la modificación de la legislación electoral a efectos de incluir la prohibición expresa de cualquier acto organizado o financiado directa o indirectamente por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o logros obtenidos y la de realizar cualquier acto de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos, cualquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho periodo, así como la aplicación de ese mismo régimen a las Comunidades autónomas, convirtiendo este precepto en básico, mediante su inclusión en el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la LOREG.

Línea que es también la adoptada por el Informe de la Subcomisión Parlamentaria de reforma de la LOREG que pretende la incorporación al art. 50 un apartado 1 *bis* en el que se prohíbe, en periodo electoral, cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, y un apartado 1 *ter* en el que se prohíbe cualquier acto de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos, cualesquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho periodo, y otorgando a esos preceptos el carácter de normativa básica.

No estoy seguro que sea ésta la vía acertada para solucionar los problemas, ni que una regulación de este tipo sea proporcionada a la finalidad que se pretende –básicamente eliminar los aspectos partidistas de incitación del voto que pueden generar este tipo de campañas–. Tampoco creo que con ello desaparezca la conflictividad jurídica, porque, diga lo que diga la norma, las Administraciones públicas no pueden, ni deben, dejar de actuar y de satisfacer las demandas de servicios públicos por el hecho de que se convoque un proceso electoral, ni de informar sobre ello si es que realmente en ese campo se produce alguna novedad que los ciudadanos deban conocer, y esas actuaciones pueden ser vistas con relativa facilidad, en el contexto de una contienda electoral, como no neutrales por los partidos que no las gestionan, sean del signo político que sean.

III. La distinción entre pre-campaña y campaña electoral

El problema en esta ocasión proviene de la redacción del art. 53 de la LOREG «No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que esta haya legalmente finalizado, ni tampoco durante el periodo comprendido entre la convocatoria y la iniciación legal de la campaña. La prohibición referida a este último periodo no incluye las actividades habitualmente realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el artículo 20 de la Constitución.»

La delimitación de este periodo de pre-campaña, en el que aparentemente se intenta evitar las actividades propagandistas de los partidos y demás entidades políticas requiere dos precisiones previas.

La primera de ellas es que con anterioridad a la convocatoria formal de las elecciones no existe, jurídicamente hablando, pre-campaña. Esto no significa que los partidos políticos no inicien una intensa actividad electoral meses antes de la convocatoria de cada uno de los procesos electorales, pero se trata de una materia que no se somete a la normativa de la LOREG, al menos en el doble sentido de que no son actos susceptibles de control por parte de la JEC (entre otros, Acs. de 12 de marzo de 2003 y de 8 de mayo

de 2007) que es la única que podría hacerlo por su carácter permanente, y de que en forma alguna pueden ser considerados gastos electorales merecedores de subvenciones públicas electorales.

La segunda es que merecen una consideración especial a este respecto tanto el llamado «día de reflexión», como el propio día de las elecciones. En ambas fechas la doctrina de la JEC ha sido, acertadamente, sumamente restrictiva sobre de la posibilidad de realizar cualquier acto de campaña por parte de los contendientes electorales (Circular de 26 de mayo de 1991) e incluso campaña institucional (entre otros Acs. de 26 de mayo de 1991 y de 10 de mayo de 1995). Ni siquiera cabe, en esas fechas, publicar en los medios de comunicación, entrevistas con los candidatos o con cargos vinculados a las formaciones políticas concurrentes (Ac. de 26 de octubre de 2006). Como únicas excepciones parciales a estas restricciones, se puede apuntar el hecho de que los medios de comunicación podrán publicar el día de reflexión referencias a actos de campaña del día anterior (Circular de 26 de mayo de 1991) y el que los Interventores y Apoderados podrán ostentar emblemas o símbolos de las candidaturas a efectos de permitir su identificación por los electores.

El problema se centra, por tanto, en la aparente prohibición de actos de propaganda electoral entre la fecha de la Convocatoria de las elecciones y la del inicio oficial de la campaña, treinta y ocho días después. Sin embargo la JEC entendió, con acierto, desde el principio de su actividad, que nos encontramos ante una materia en la que debe primar la libertad de los partidos políticos –es decir el segundo inciso de la norma– y que, en consecuencia, se debe realizar una interpretación estricta de cualquier límite o excepción a ese principio de libertad, de manera que la prohibición sería exclusivamente con relación a aquellas actividades en las que exista una expresa y directa petición del voto de los electores (entre otros muchos Acs. de 28 de octubre de 1985 y 9 de abril de 1999).

Y la doctrina ha considerado (Arnaldo y Gil, 2009) que se trata de una diferenciación semántica, un mero artificio y ha sugerido (Santolaya, 1999) que quizá fuera necesario eliminar esta delimitación temporal de la actividad de propaganda, o, si se prefiere, dotarla del contenido que auténticamente tiene, en cuanto periodo en el cual esas actividades no van a estar subvencionadas con fondos públicos, sugerencia que parece haber sido recogida por el Informe de la JEC sobre aspectos del procedimiento electoral, en el que se muestra partidaria de admitir actos de campaña desde la convocatoria de elecciones, aunque los medios públicos gratuitos se darían a los partidos estrictamente durante el periodo oficial de campaña.

Sin embargo normativamente las cosas parecen circular en una dirección radicalmente distinta, la de enunciar las actividades que no pueden realizar los contendientes electorales, aunque en ellas no soliciten directamente el voto. Así la Ley Electoral del País Vasco en su artículo 71.1, considera acciones publicitarias prohibidas en la pre-

campaña: la inserción de anuncios en los medios de comunicación tanto públicos como privados, la colocación en la vía pública de vallas publicitarias, banderolas, pancartas, carteles... y el reparto de cartas o folletos, tanto directamente como por correo, actividades, todas ellas, que aparentemente no tendrían la consideración de habituales de los partidos políticos, y no estarían, como tales, cubiertas por la libertad de expresión.

Y en el mismo sentido se mueve el Informe de la Subcomisión sobre la reforma de la LOREG, que propone una nueva redacción del artículo 53 en la que tras recoger aparentemente la sugerencia de la JEC introduciendo en la norma que «la obtención gratuita de medios proporcionados por las Administraciones públicas quedará limitado al periodo estricto de campaña electoral», sigue la estela de la normativa vasca prohibiendo la realización, durante la pre-campaña, de publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales, o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales, y señala de manera expresa que estas actuaciones no se pueden justificar por el ejercicio de las actividades ordinarias de los partidos.

No estoy en absoluto seguro que con ello caminemos en la buena dirección. Tengo la impresión de que los partidos políticos se engañan a sí mismos –en aras de la por otra parte imprescindible limitación de los gastos electorales, sobre todo teniendo en cuenta que el mismo Informe sugiere una reducción del 15 por ciento en el límite de gastos y una congelación de las subvenciones durante el ejercicio 2011– tratando de evitar lo inevitable, la actividad propagandista de los partidos una vez convocadas las elecciones. Pero es que además lo hace mediante una solución tan estricta, en términos de limitación del derecho fundamental de expresión, que, a mi entender difícilmente superaría el test de proporcionalidad con el que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos enjuicia este tipo de restricciones (Bustos, 2009. García Roca, 2009) y que, en definitiva, un grupo político sancionado por esta causa obtendría el amparo del TEDH en el supuesto de que las instancias judiciales españolas no llegaran previamente a la misma conclusión.

IV. Propaganda e información electoral

La cuarta pregunta enunciada era ¿Por qué afirmamos que los espacios gratuitos de propaganda electoral cedidos a los partidos y la información electoral son dos cosas completamente distintas para luego darles el mismo tratamiento?

Y es que, en efecto, la mera lectura de la LOREG permite distinguir nítidamente entre espacios de publicidad electoral ofrecida a los partidos en los medios de comunicación pública, en estricta aplicación de sus resultados electorales (arts. 61 a 65) y el régimen de información general durante el proceso electoral, que se encuentra en el art. 66. También contrasta muy claramente la detallada regulación de la publicidad electoral con el enunciado genérico del art. 66, que se limita a afirmar que los

medios públicos deben respetar el pluralismo político y la neutralidad informativa en periodo electoral, que ello será garantizado por la organización de esos medios y su control previstos en la ley y que las decisiones de sus órganos de control son recurribles, en periodo electoral, ante la JEC, aspecto éste último que parece en realidad la única diferencia con relación a su régimen de actuación en periodos no electorales.

Todo ello nos debería de llevar a concluir, como afirma la STS de 10 de noviembre de 2004, que «la Ley ha querido para uno y otro régimen unas normas concretas y específicas... y que no se puede intentar revisar la validez de un acuerdo relativo a la distribución de espacios para la información general en base a las previsiones sobre la distribución de espacios gratuitos...»

Sin embargo esto es precisamente lo que, en mi opinión, ha hecho la JEC, al imponer el criterio de la proporcionalidad de los resultados electorales anteriores, establecido en el artículo 61 de la LOREG para la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en las emisoras de radio y televisión, a la información de los actos de las candidaturas, a la cobertura específica de las elecciones realizada por los medios de comunicación, que deberían regirse por los abiertos criterios del artículo 66, y lo ha hecho, como se ha puesto de manifiesto recientemente (Recoder, 2010) de manera progresiva, primero declarando que esa proporcionalidad era compatible con el principio de pluralismo (Ac. de 11 de octubre de 1989) después que debía de aplicarse con carácter preferente a cualquier otro (Ac. de 3 de febrero de 2005) para terminar requiriendo que se atenga estrictamente a ese criterio (Ac. de 26 de mayo de 2005). Lo que ha llevado a la doctrina (Sánchez, 2007) a hablar de «un control cronométrico y no cualitativo sobre la imparcialidad en el tratamiento de las informaciones» ya que para que no sea lo suficientemente significativa como para justificar una rectificación, es preciso que «se trate de una desproporción medida en segundos, de un alcance escasamente apreciable» (Ac. de 1 de junio de 2004). No es pues cierto, como afirma la propia JEC con relativa frecuencia, que aplique un principio de proporcionalidad razonablemente ponderado (por ejemplo Ac. de 31 de marzo de 2005), sino más bien una estricta proporcionalidad.

De manera que este criterio se convierte en el único considerado válido para ofrecer la información sobre los actos electorales que realizan las radios y televisiones públicas, aparentemente el único capaz de respetar el pluralismo político y la neutralidad informativa, solo compatible con desproporciones no significativas, medidas en segundos. Criterio único, insisto, hasta el punto de que el Acuerdo de 24 de mayo de 2006 obliga a eliminar del plan de radiotelevisión de Galicia una alusión a los «criterios profesionales que siempre deben marcar los programas de información». Y cuando, en un caso concreto se produce una desviación en un medio durante la campaña, éste está obligado a corregir los desequilibrios o lesiones que se hayan producido en el tiempo que queda de la misma (Ac. de 8 de marzo de 2004).

Lo que afecta también al orden en que deben ser emitidos, de mayor a menor, sin que pueda ser alterado en atención a circunstancia alguna dado que cuando una determinada actuación pueda constituir noticia de especial relevancia, podrá destacarse así en la información ordinaria (Acs. de 1 y 8 de marzo de 2004).

Y a las entrevistas de los candidatos, de manera que como se ha señalado (Recoder, 2010) también en este punto se aprecia una evolución de la JEC hacia una estricta aplicación del principio de proporcionalidad tanto en cuanto al tiempo como en relación al momento de emisión, a partir de los Acuerdos de la JEC de 3 de febrero y 26 de mayo de 2005, lo que por cierto provoca, a juicio de la autora citada «que terminen pareciéndose más a espacios de propaganda electoral que de pluralismo informativo».

E incluso se ha llegado a decir, rozando en mi opinión la parodia, que las declaraciones de un personaje famoso a favor de una determinada formación política «implica en sí misma y sí se produce aisladamente vulneración concreta del principio de neutralidad informativa [...] por lo que TVE deberá emitir declaraciones de otras personas conocidas solicitando el voto a favor de las otras candidaturas con representación parlamentaria», aclarando, además, que los personajes que lo hicieran «han de ser de análoga popularidad y su mensaje ha de tener la adecuada inteligibilidad» (Ac. de 2 de junio de 1993).

En definitiva, lo que sucede es que la información electoral deja de estar regulada por criterios relacionados con la libertad de información y es sometida a un estrecho criterio de proporcionalidad de los resultados electorales, y es la JEC y no los Organismos de los medios públicos, la que controla esa información, y todo ello con una endeble base legal.

Lo que, además de denotar una desconfianza en los profesionales de los medios, supone una modalización del ejercicio del derecho de información de dudoso encaje constitucional, conducente a la tediosidad bien conocida de estos espacios (Solozábal, 1993), de manera que el sistema, lejos de garantizar la neutralidad de los medios de comunicación públicos, está conduciendo a una especie de *lottizzazione* en los espacios electorales, aproximándolos a los de propaganda electoral, con consecuencias inadecuadas para el auténtico pluralismo que reclama, ante todo, la independencia de los profesionales de la información (Sánchez, 2007).

En definitiva, considero que una interpretación constitucionalmente adecuada de estos preceptos debería de conducir a que fueran los órganos de los medios de comunicación pública y sus mecanismos específicos de control los que aplicaran, a su criterio, los principios de neutralidad y pluralismo, que quizá no siempre y necesariamente deban ser entendidos en un sentido tan rigurosamente proporcional a los resultados de las últimas elecciones equivalentes como lo son en la actualidad, y que puedan efectivamente ser combinados, en ocasiones con los criterios de interés profesional, y que, por último, la intervención de la JEC en este campo debería de consistir, única y exclu-

sivamente, en eliminar aquellas interpretaciones que vulneraran estos principios de neutralidad y pluralismo.

V. Televisiones públicas y privadas

El artículo 66 de la LOREG que impone el respeto al pluralismo político y social, la neutralidad informativa y el control de la JEC para los medios de comunicación pública, se aplica también a las emisoras de televisión privadas, en virtud del artículo único apartado 2.º de la LO 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de radiotelevisión privada, así como a las emisoras de radiodifusión municipales y a las de televisión local, en aplicación de su normativa equivalente. Es por tanto en principio claro que las televisiones privadas deben respetar esos principios en periodo electoral y así lo ha reconocido la propia Junta Electoral Central (entre otros, Acs. de 25 de mayo de 1990 y 28 de abril de 1993).

Sin embargo, resulta también evidente que esa equiparación no puede en forma alguna ser total, incluso por razones constitucionales. El artículo 20.3 de la Constitución, que garantiza el acceso a los medios de comunicación a los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad, es de aplicación exclusivamente a los medios de comunicación «dependientes del Estado o de cualquier ente público», pero no a los medios privados objeto de concesión, o en cualquier caso no del mismo modo o con la misma intensidad. Pueden establecerse sobre éstos últimos medidas que garanticen el pluralismo, especialmente con ocasión de la celebración de las elecciones, pero no pueden ser las mismas que sobre los medios públicos, porque han de respetar la libertad ideológica y la libertad de empresa. Se trata por tanto de defender lo que la doctrina ha denominado (Sánchez, 2007) «una opción publicista intermedia».

Tratamiento diferenciado que, por otra parte, parece evidente en el propio bloque normativo de la materia, de manera que, por ejemplo, la prohibición de contratación de espacios de propaganda electoral es común a todas las televisiones, y, sin embargo los espacios gratuitos de propaganda electoral sólo existen en las televisiones públicas.

Pero el punto de roce más importante se produce con relación a la información electoral sujeta a rigurosos criterios de proporcionalidad a la que nos referíamos en el apartado anterior y la pregunta a contestar es si podemos exigir a los medios privados la misma forma de entender la neutralidad que a los públicos durante el periodo electoral.

A mi entender en absoluto. Creo que en los medios privados el pluralismo debe ser el resultado del contraste entre las posiciones de cada uno de ellos en el libre juego del mercado de las ideas, y que si bien deben estar sometidos a la JEC para evitar informa-

ciones que lo vulneren, sin embargo ese control público debe, en todo momento, permitir que cada medio mantenga su propia línea editorial, y es que una cosa es afirmar que los medios privados tengan también que respetar el pluralismo y los valores de igualdad, y otra cosa pretender obligarles a una, muy dudosa constitucionalmente, neutralidad ideológica ante un proceso electoral. Creo en definitiva, que no es posible imponerles una concreta distribución temporal en la información (Solozábal, 1993). Todo ello teniendo en cuenta que la propia JEC, al menos hasta ahora, no ha pretendido aplicar con el mismo rigor el criterio de la proporcionalidad cuando se trata de medios de comunicación privados.

En este mismo sentido, y para garantizar la posición constitucional de los medios de comunicación privados, el Informe del Consejo de Estado sobre la modificación de la LOREG, propone una seria reconsideración de su tratamiento y su diferenciación con los públicos en la medida en que a los privados no les es exigible una estricta neutralidad, aunque sí la garantía del pluralismo, partiendo de su libertad de información.

Sin embargo, la Subcomisión parlamentaria para la reforma electoral, ha optado por extremar la solución contraria consistente en equipar las televisiones privadas a las públicas, sugiriendo la introducción de un nuevo artículo 62.2 en el que se afirma que «durante los procesos electorales las emisoras de televisión privada deberán respetar asimismo los principios de pluralismo, igualdad, neutralidad informativa y proporcionalidad, quedando sometidos a las Instrucciones que a tal efecto elabore la JEC para las televisiones públicas...» precepto en el que no se puede dejar pasar por alto el hecho de que se eleve la «proporcionalidad» al mismo nivel de los principios de pluralismo o neutralidad informativa, lo que inevitablemente provocará, de forma a mi entender poco respetuosa de la posición constitucional de los medios de comunicación privados, que se aplique a la información electoral de esos medios los estrictos criterios que hemos visto se imponen a los públicos.

VI. Los debates electorales

El último de los aspectos al que nos referiremos se puede sintetizar en una pregunta ¿Por qué nos empeñamos en dificultar la realización de debates electorales en los medios de comunicación?

Los debates son, sin duda, uno de los principales instrumentos de las actuales campañas electorales, en la medida en que han demostrado una gran capacidad para conseguir altos índices de audiencia, llevando la disputa electoral a amplios sectores de la población que no participan en otras formas de campaña, y también porque parecen mostrar una elevada potencialidad para incidir en el sentido del sufragio de un tanto por ciento no desdeñable de los ciudadanos. Nacidos en la campaña que llevó a

la presidencia en Estados Unidos a Kennedy frente a Nixon a mediados del siglo pasado, hoy son una realidad en todos los países democráticos avanzados, incluida, por primera vez en su historia, Gran Bretaña en las últimas elecciones parlamentarias. Parece por tanto evidente, tal y como ha defendido la doctrina (Solozábal, 1993) que una campaña electoral que sea conforme a una visión institucional del proceso electoral debe consistir en el contraste entre las diferentes opciones a través de la discusión y el debate, por lo que los debates organizados en los medios de comunicación públicos deberían disponer de un apoyo legal amplio. En este contexto debe ser entendido el artículo 105.2 del nuevo Estatuto de Andalucía, que remite a la Ley electoral para regular la obligación de los medios públicos de comunicación «de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria».

Sin embargo, para que interesen a los ciudadanos y a los propios medios de comunicación, es preciso que los debates se desarrollen entre un limitado número de representantes de las fuerzas políticas, entre aquellos que mayores posibilidades tienen de acceder al gobierno, criterio que, por cierto, ha sido legitimado por el Tribunal Constitucional alemán (Recoder, 2010).

Pero en España esta premisa ha tropezado con la doctrina de la JEC que desde el principio ha considerado que si bien no le corresponde ni programar ni autorizar la programación de debates electorales, sino que tal decisión es propia del medio de comunicación, pero, si deciden hacerlo, tanto las televisiones públicas (Acs. de 3 de marzo de 1989, 5 de marzo de 1992, entre otros) como privadas (Ac. de 28 de abril de 1993, entre otros), tienen necesariamente que «compensar» a las demás formaciones con representación parlamentaria.

Inicialmente, además, esta «compensación» debía ser en el mismo debate, de manera que el medio de comunicación que quisiera organizarlo debería prever la eventual participación de todas las fuerzas parlamentarias (Acs. de 3 y 27 de octubre de 1989, 5 de marzo de 1992, entre otros). El resultado previsible de estas limitaciones es que, entre 1978 y 1993, no se realizó debate alguno.

Las cosas cambian en las elecciones generales de 1993, de manera que a partir del Acuerdo de 21 de mayo de 1993 (y 31 de mayo y 7 de junio de 1994) la JEC admite debates bilaterales compensando a los demás partidos bien con la organización de otros debates, bien con información dedicada a ellos. En aquella ocasión fueron dos, entre Felipe González y José M.^a Aznar, celebrándose el primero de ellos el 24 de mayo de 1993 en Antena 3 y, el segundo, una semana después, en Telecinco. El primero fue seguido por más de 9 millones de espectadores, con una cuota de pantalla del 61,84, el segundo por más de 10,5 millones, con un cuota del 75,3 por ciento (Lozano, 2010).

La STS de 13 de febrero de 1996, confirmó la validez del formato y afirmó que «la pretensión del recurrente, Izquierda Unida, de que sólo dándole entrada en un debate con participación simultánea de los tres contendientes incurre en el exceso de inten-

tar imponer un determinado formato informativo que puede invadir la libertad del medio de configurar técnicamente esos formatos. Los principios de igualdad, pluralismo y neutralidad informativa quedan asegurados tanto por el formato que el recurrente pretende, como por el que se le ofreció.»

Sin embargo no ha vuelto a haber debates televisivos hasta el año 2008. En las elecciones generales de aquel año se adoptaron una serie de acuerdos de la JEC, comenzando por el de 21 de febrero de 2008, que a mi entender iban en la buena dirección, conteniendo una triple afirmación.

- a) Se pueden celebrar debates a dos, siempre que se compense a las fuerzas parlamentarias.
- b) La forma de compensación debe ser establecida por los medios de comunicación, no por la JEC.
- c) La Junta se reserva el análisis de si la compensación es suficiente.

Bajo esas premisas se celebró el debate entre José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy organizado por la Academia de las Ciencias y de las Artes de Televisión, que originó una señal institucional retransmitida por numerosas cadenas y que contó con un seguimiento medio de 12 millones de espectadores. Hubo también algún otro debate entre responsables sectoriales de los dos principales partidos.

Sin embargo, en esta ocasión la Sala Tercera del Tribunal Supremo, mediante ATC de 5 de marzo de 2008, fue notablemente más interventora que la JEC, adoptando una medida cautelarísima a instancias de una determinada fuerza política con relación a la forma en que debía ser «compensada» por parte de Televisión española, obligándola a hacerlo a una determinada hora, en contra de lo mantenido por la JEC. No es un dato menor el hecho de que, como ya he señalado en otra ocasión (Santolaya, 2010), el Tribunal Supremo adoptase esa decisión sin oír ni a los partidos perjudicados, ni a la Televisión ni a la propia JEC, que en este punto fue tratada no como la organización institucional que tiene como finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad, como árbitro de los procesos, sino como si fuera una Administración ordinaria actuando frente a un particular.

Y posteriormente, en cuanto al fondo, por la Sentencia de 10 de noviembre de 2009, que estimó la pretensión, estableciendo que cuando se programen un debate a dos y otro entre todas las fuerzas parlamentarias como forma de compensación, este segundo, sin duda informativamente mucho menos interesante, no puede apartarse sustancialmente de las condiciones de realización y emisión del debate a dos, afirmación que se hace para concluir que no se ha respetado suficientemente el pluralismo político y social ni la neutralidad informativa al programarlo a las doce de la noche, en lugar de a las 10 como el debate a dos.

Con lo que, sin duda, se introduce una dificultad adicional para la celebración de debates en el futuro, tanto para las televisiones públicas como para las privadas.

Bibliografía

- ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE y DELGADO IRIBARREN, MANUEL: *Código Electoral. La Ley/El Consultor de los Ayuntamientos*. Madrid, 6.ª ed., 2008.
- ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE y GIL IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS: «Campaña electoral» en *Diccionario electoral*, de Enrique Arnaldo y Manuel Delgado Iribarren. La Ley 2009, pp. 51 y ss.
- BALLARÍN IRIBARREN, JAVIER: «Comentario al artículo 50» en Luis M.ª Cazorla Prieto, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Cívitas. Madrid, 1986, pp. 431 y ss.
- BUSTOS GISBERT, RAFAEL: «Los derechos de libre comunicación en una sociedad democrática (artículo 10)», en *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos* (Javier García Roca y Pablo Santolaya Coordinadores). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2.ª ed., 2009, pp. 591 y ss.
- FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: «El régimen jurídico de las campañas institucionales», en «Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 8/1999, pp. 211 y ss.
- GÁLVEZ MUÑOZ, LUIS: «Los límites de la campaña institucional y la incentivación de la participación» en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2009, pp. 561 y ss.
- GARCÍA ROCA, JAVIER: «Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos (art. 3 Protocolo 1)», en *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos* (Javier García Roca y Pablo Santolaya Coordinadores) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2.ª ed., 2009, pp. 897 y ss.
- Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma electoral, de 24 de febrero de 2009*. Consejo de Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2009.
- Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión constitucional sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General, aprobado el 28 de junio de 2010*.
- Informe de la JEC sobre aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa, de 20 de enero de 2009*.
- LOZANO GRIJALBO, PABLO: «Debates electorales televisados en España. Una aproximación jurídica». Trabajo de fin de máster del Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense, dirigido por Pablo Santolaya, junio, 2010.
- RECODER VALLINA, TATIANA: «Las campañas en periodo electoral: la campaña electoral y la campaña institucional», en Fabio Pascua Mateo (Dir.) *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*. Asamblea de Madrid, Cívitas. Thomson Reuters, 2010, pp. 507-542.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, ÓSCAR: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. CEPC. Madrid, 2007.
- SANTOLAYA MACHETTI, PABLO: *Manual de Procedimiento Electoral*. Ministerio del Interior. Madrid, 4.ª ed., 1999.
- «El modelo español de Administración electoral», en *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*, Paloma Biglino y Luis E. Delgado (eds.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2010.
- SOLER SÁNCHEZ, MARGARITA: *Campañas electorales y democracia en España*. Universidad Jaume I, 2001.
- «El régimen jurídico de las campañas electorales» en «Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma». *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, 8/1999, pp. 361-378.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ: «Una visión institucional del proceso electoral», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39/93, pp. 63-80.

De la política de cuotas al derecho de la igualdad en la representación: especial referencia a Les Corts Valencianes¹

JULIA SEVILLA MERINO

Letrada de les Corts

Sumario

- I. Una panorámica
- II. Las Cortes Generales
- III. Les Corts Valencianes
- IV. Conclusión
- V. Anexos

¹ Este trabajo está realizado en el marco del Poyecto I+D+I «El derecho a la participación política de hombres y mujeres: consecuencias de la aplicación de la LOI a los procesos electorales», del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Políticas de Igualdad, Instituto de la Mujer, Plan Nacional de I+D+I, cuya investigadora principal es Julia Sevilla Merino.

I. Una panorámica

El motivo inmediato de redactar estas páginas, «XXV aniversario de la LOREG», constituye en sí mismo una noticia. Si nos atenemos a los vaivenes que vivieron las normas electorales en paralelo a las fluctuaciones de las disposiciones que regían la organización del poder, podemos recordar su comienzo con la *Instrucción para la elección de diputados de Cortes*, de 1/1/1810, y continua a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX con más de diez textos reguladores de las elecciones. Ello sin contar las modificaciones parciales que se aprobaron en este periodo.²

Pese a lo dicho al inicio sobre la vigencia de la ley electoral, válida para computar la vida de estas normas en España, también podemos añadir que una regulación electoral que favorezca los intereses de las mayorías que concurrieron en su aprobación, tiene un largo proyecto de vida parejo al de la preeminencia en el poder de sus progenitores que, siguiendo con el símil, velarán por su desarrollo pero integrando los cambios necesarios sin que por ello se pierdan los rasgos familiares.

De esta forma la ley electoral es fuente y objeto de numerosos comentarios, entre los que se incluyen el de la adecuada traslación de los derechos constitucionales que regulan la representación política mediante la cual la ciudadanía transmite la parte alícuota de la soberanía que le corresponde como parte del pueblo (art. 2 CE). La parte sustantiva para articular este derecho reside en la Constitución: artículo 23, «derecho a la participación política en condiciones de igualdad»; artículo 13, reserva de este derecho a los «españoles» (con la salvedad de la reciprocidad para las elecciones municipales); y los artículos 68 y 69, que rigen la composición de Congreso y Senado definiendo los aspectos fundamentales del derecho al voto para ambas Cámaras. La LOREG, por su parte, siendo preceptivamente ley orgánica por su materia, es procedimental o reglamentista por su contenido y responde en sus preceptos a la tradición que acompaña a esta clase de normas. Es conocida la frase del Conde de Romanones «ustedes hagan la ley que yo haré los reglamentos». Es por ello, por esta capacidad normadora, que ha sido objeto también de numerosas críticas, de forma singular en lo que afecta a la igualdad del derecho al voto en relación con la circunscripción, la llamada barrera electoral y, también, en un aspecto que ha sido objeto de modificación reciente cual es la presencia de las mujeres en el acceso a los mandatos representativos en condiciones de igualdad.

La primera de las críticas que señalo ha tenido seguidores en la doctrina y partidos con menor resultado electoral que ven mermada su presencia «desproporcionalmente» al número de votos obtenido³ mientras que la segunda ha sido suscrita por la doctrina que se sirve de la perspectiva de género, como método analítico, y por los organismos internacionales y europeos que defienden la igualdad de hombres y mujeres en la representación.

² Vide, Sevilla, Andrés Diego, «Constituciones y otros proyectos y leyes y políticas de España», vol I y II. Editora Nacional, Madrid, 1969.

³ En el debate sobre la proyectada reforma de la LOREG, los partidos políticos IU, UDP, BNG retoman las críticas que apuntamos. *Diario de Sesiones Congreso serie D*, núm. 426, 9 de julio de 2010.

Podemos decir que, en la actualidad, son numerosos los estudios que dan a conocer la lucha de las mujeres por sus derechos de forma incuestionable, especialmente desde que en el último tercio del siglo XVIII se proclaman los derechos del hombre y del ciudadano que excluían a las mujeres de la ciudadanía y la subordinaban a los hombres en todos los ámbitos. Olimpia de Gouges, con su Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana, coetánea, de la famosa Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y la Declaración de Seneca Falls (Estados Unidos) de 1848, fueron abriendo el camino para que las mujeres pudieran acceder a los estudios reglados que les permitieran desempeñar un oficio y, también al derecho al voto. Poco a poco y, como una especie de goteo, singularmente en cada Estado las mujeres pudieron votar.

Es obvio que estas circunstancias no son fenómenos aislados, sino consecuencia del lugar que las mujeres ocupan en la sociedad, siendo significativo la rotulación de «universal» del derecho al sufragio cuando sólo todos los hombres llegaron a ser titulares del mismo.

Aprobada la Constitución Española, y después del paréntesis que supuso la II República con la conocida lucha por la igualdad en el derecho al sufragio también para las mujeres, que llevó a cabo Clara Campoamor, las mujeres lograron en las elecciones de 1977 el derecho a elegir y ser elegidas.

En efecto la Ley para la Reforma Política (1/1977, 4 de enero) consagra el sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad para el Congreso de los Diputados (art. 2.2) y el Real Decreto-Ley sobre normas electorales (20/1977, de 18 de marzo) declara electores a «todos los españoles mayores de edad incluidos en el censo que se hallen en pleno uso de los derechos civiles y políticos» (art. 2) y elegibles a «los electores que no se encuentren incurso en causas de inelegibilidad» (art. 3). Aunque se sigue utilizando el masculino esta vez –no como ocurrió con la citada Declaración de derechos del hombre y del ciudadano– también se incluía a las mujeres.

Con esta normativa se eligen las Cortes Constituyentes de 1977 que cuentan con la presencia en el Congreso de 329 Diputados (94 por ciento) y 21 Diputadas (5,71 por ciento). Por lo que respecta al Senado fueron elegidos 200 Senadores y 4 Senadoras, a los que se sumaron los Senadores de designación real, privilegio que por una sola vez correspondió al Rey. Este grupo estaba formado por 38 Senadores y 2 Senadoras.

El escaso número de mujeres en ambas Cámaras se mantuvo con ligeras oscilaciones hasta que dos partidos políticos aprobaron la obligatoriedad de incorporar un porcentaje de mujeres en las candidaturas electorales, las llamadas «cuotas». Se empezó por un 25 por ciento a finales de los 80, para llegar en 1997 a lo que se consideraba proporción paritaria, ni más de un 60 por ciento de un sexo, ni menos de un 40 por ciento del otro.⁴ Estas medidas influyeron en el resto de las formaciones políticas, como se puede comprobar en el aumento de mujeres en las Cámaras, que pasaron, como se ha

⁴ El PSOE en su XXXI Congreso federal incorpora a los Estatutos federales la adopción de un sistema de cuotas: «de representación de mujeres en un porcentaje no inferior al 25% en cada uno de sus ámbitos.» La medida no surtió efecto de inmediato pero las delegaciones en el Comité federal de 7 federaciones se aproximaron o sobrepasaron esta cuota del 25 por ciento. Las presiones que siguieron ejerciendo las mujeres alcanzaron la meta de la democracia paritaria en el XXXIV Congreso federal de 1997 donde el Partido Socialista acordó: «El partido se pronuncia por la democracia paritaria entre hombres y mujeres y, en consecuencia adopta el sistema de representación en virtud del cual ningún sexo tenga menos del 40 por ciento ni más del 60 por ciento de representación en cualquier órgano de dirección, control o ejecutivo del Partido. Esta proporción será aplicable a la composición de las candidaturas electorales, tanto en la integridad de la lista como en el conjunto de puestos sobre los que exista previsión de resultar electos. Se invalidarán o no se ratificarán por los órganos correspondientes aquellas listas que no cumplan lo establecido en este apartado. Cualquier excepción a esta norma deberá ser autorizada por el órgano competente, previo informe motivado» (artículo 9, apartado K). También en el 8.º Congreso Nacional del PSPV-PSOE (julio 1997) se aprobó la inclusión en los Estatutos de esta medida.

dicho, de un 6 por ciento en la Legislatura Constituyentes (1977-1979) a un 21 por ciento en la VI legislatura (1996-2000). Los porcentajes suben por la mayor incidencia de los partidos políticos que aprueban la paridad. El GP Socialista pasa de 8 mujeres (7,77 por ciento) a 39 mujeres (27,66 por ciento), el GP Izquierda Unida (GP Comunista en la Legislatura Constituyente) de 3 mujeres (15,00 por ciento) a 7 mujeres (33,33 por ciento) y el GP Popular 1 mujer (6,26 por ciento) a 24 mujeres (15,58 por ciento).

La LOI rompe con la voluntariedad como sistema y con las cuotas como estigma para proclamar el derecho a la igualdad en la representación para incluir a las mujeres en las listas al añadir por medio de la Disposición Adicional 2.º un artículo, el 44 *bis*, a la LOREG por el que en todas las elecciones las candidaturas deben respetar la proporción, ni más de un 60 por ciento de un sexo ni menos del 40 por ciento del otro. Esta proporción debe mantenerse a lo largo de la lista en cada tramo de 5 puestos. En el caso de que las Comunidades Autónomas tengan leyes que mejoren la proporcionalidad como es el caso de las Comunidades Autónomas de Baleares, Castilla-La Mancha y Andalucía⁵ en las que se prescribe la alternancia de hombres y mujeres a lo largo de toda la lista, o el País Vasco que prescribía que las listas estuvieran formadas por, al menos, un 50 por ciento de mujeres, manteniéndose esta proporción en cada tramo de 6 hombres, Disposición Final 4.ª de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

Esta reforma de la LOREG fue recurrida al igual que lo fueron las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas que regulaban una configuración en las listas que permitiera hacer efectivo el derecho al sufragio, activo y pasivo, de las mujeres. Los recursos recogen los argumentos que defendían una parte de la doctrina y que también fueron utilizados en la Francia e Italia cuando se adoptaron medidas para que las mujeres accedieran a la representación. En ambos casos se modificó en la ley y también en ambos casos las mujeres no habían visto reconocido su derecho al voto hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Son numerosos los estudios realizados, entre otros: la STC confirmó la constitucionalidad de la reforma de la LOREG (STC 12/2008, de 29 de enero) e, igualmente, la que reconoce también la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en la Ley de Igualdad del País Vasco (FJ 16 STC 13/2009). En virtud de la competencia reconocida en la Comunidad Autónoma en el artículo 10.3 EAPV y como reza dicha sentencia: «en el marco de las condiciones definidoras del régimen electoral establecidas por el Estatuto de acuerdo con los artículos 149.1.1ª, 23 y 81.1 CE y con la finalidad de promover la igualdad efectiva de hombres y mujeres en los procesos electorales autonómicos, han establecido una normativa que, al resultar necesariamente integrada en las prescripciones del artículo 44 *bis*, LOREG, de directa aplicación en los procesos electorales autonómicos impone en las candidaturas presentadas en estas figure un mínimo del 50 por ciento de mujeres y del 40 por ciento de hombres.»⁶

5 Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha. Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía. Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

6 Un comentario detallado de la STC en este ámbito lo podemos encontrar en «La composición equilibrada de las listas electorales», Biglino Campos, P. «Nuevas expectativas democráticas y elecciones». Iustel, 2008.

Es importante destacar que en las dos STC se recogen afirmaciones de extraordinario interés para delimitar la igualdad de mujeres y hombres con argumentos que apoyan la pertinencia de la norma. Me parece interesante destacar la calificación que hace el abogado del Estado en sus alegaciones sobre el artículo 1.º de la LOI,⁷ «Comienza (la LOI) con una declaración de sumo interés al afirmar en su artículo 1 que hombres y mujeres son iguales en dignidad humana, e iguales también en derechos y deberes [...] La aprobación de la LOI era necesaria porque, a pesar de los enormes avances habidos en nuestro Ordenamiento, la realidad demuestra que no se ha asegurado todavía la igualdad formal y material entre personas de distinto sexo, siendo precisas nuevas intervenciones del legislador para garantizar una igualdad efectiva, sin privilegios ni limitaciones.» Esta afirmación se sintetiza en el FJ 2 al destacar que la finalidad de la LOI «no es otra que alcanzar la igualdad material, sustancial, entre ambos sexos».

Ambas alegaciones conectan con la crítica que hace años venía manteniendo la profesora Vogel-Polsky acerca de que «la igualdad de las mujeres no ha sido nunca reconocida como principio fundamental del Derecho ni del sistema político, sino como algo subsidiario. Como mecanismo de compensación se les ha consentido, a las mujeres, una igualdad parcial en ciertos sectores de la vida en sociedad en función de las necesidades consideradas como imprescindibles para una época concreta.»⁸

También con la respuesta que se dio en la última década del siglo xx al modificar las constituciones de Alemania (1994), Francia (1999), Portugal (1997) y al inicio del siglo xxi, la de Bélgica (2002) e Italia (2003), que incluyeron la palabra *mujer o mujeres* para hablar de la titularidad de los derechos en general o en la vida política, lo que marca una diferencia con los textos constitucionales en los que prácticamente la única referencia que existía a la palabra *mujer* era en la materia relacionada con el matrimonio.

Igualmente en el FJ 4 (STC 12/2008) y FJ 10 (STC 13/2009) se incide en el papel que juega el artículo 9.2 unido al modelo de Estado social y democrático de derecho que ordena la Constitución añadiendo que «la igualdad sustantiva (que pretende el artículo 9.2) no solo facilita la participación efectiva de todos en los asuntos públicos, sino que es la de definidor de la noción de ciudadanía.»

No puedo menos de destacar igualmente la diferencia que el TC establece del sexo como causa de discriminación de otros criterios al decir que el sexo «es un criterio que de manera universal divide a toda sociedad en dos grupos porcentualmente equili-

⁷ García Ninet, José I, Garrigues Giménez, A. «Comentarios a la Ley de Igualdad», ciss Grupo Wolters Kluwer.

⁸ La autora toma como ejemplo las relaciones laborales, impregnadas desde el inicio por una ideología protectora, por la cual las primeras legislaciones que regulan el trabajo contemplan a sexual del trabajo y la segregación de funciones y salarios. Lo mismo sucede en la esfera jurídica: derecho de familia, derecho penal, acceso de las mujeres y testifica la construcción

sexual del Derecho. No ha ocurrido lo mismo en los procesos de emancipación de otros grupos sociales, lo que no ha impedido que se consideren como paralelas ambas evoluciones y se equiparen las reivindicaciones de las mujeres a las de las etnias, grupos raciales y otros colectivos. Vogel-Polsky, E. «Las acciones positivas y los obstáculos constitucionales y legislativos que dificultan su realización en los Estados miembros del Consejo de Europa». Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer. Madrid, 1987.

brados con lo cual se persigue la efectividad del artículo 14 CE en el ámbito de la representación política, donde, si bien hombres y mujeres son formalmente iguales, es evidente que las segundas han estado siempre materialmente preferidas [...] Se asegura la incorporación en los procedimientos normativos y de ejercicio del poder público de las mujeres (que suponen la mitad de la población) en un número significativo [...] Resulta coherente con el principio democrático que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados (STC 12/2008, FJ 5 y STC 13/2009, FJ 11).

Estas afirmaciones del TC, que no necesitan mayor comentario, han formado parte del argumentarlo que la teoría feminista (no sólo) ha utilizado para defender el derecho a la participación política de las mujeres. Con demasiada frecuencia las mujeres ven mermada su condición de ciudadanas con todos los derechos inherentes, también como personas, por una falta de apreciación y, en ocasiones, de negación de su desigual posición en la sociedad, como se ha comprobado en la aprobación de las leyes de igualdad en todas las Comunidades Autónomas para combatir las desigualdades pese a todo, aún existentes en la sociedad.

II. Las Cortes Generales

Independientemente de los debates doctrinales a favor o en contra de las medidas incentivadoras de la presencia de mujeres en las candidaturas, la realidad es que la repercusión de las mismas tiene efectos inmediatos en la composición en las Cámaras. La presión interna de las militantes se notó a partir de 1989 (II legislatura) de tal forma que el porcentaje de mujeres del 6 por ciento en la I legislatura y el 6,38 por ciento en la III pasamos al 12,72 por ciento en la IV y se alcanza en la IX, casi el 36 por ciento de diputadas.

En los anexos que se hallan al final de este trabajo podemos observar los cambios habidos en los grupos parlamentarios a la par que se producían las variaciones que acabamos de señalar en las cifras totales. El Grupo Parlamentario Socialista pasa de un 6,93 por ciento en la I legislatura a un 43,20 por ciento en la IX mientras que el Grupo Parlamentario Popular pasa de un 0,95 por ciento a un 29,87 por ciento en las mismas fechas. Curioso es el cambio que se produce en el Grupo Parlamentario Catalán-ciU que pasa de un 10 por ciento en la VIII legislatura a un 40% en la legislatura actual.

Izquierda Unida que en la legislatura actual no tiene grupo propio, también alcanzó un 40% de mujeres en la VIII legislatura.

Congreso de los Diputados⁹

LEGISLATURA			HOMBRES		MUJERES	
Legislatura Constituyente (1977-1979)	Inicio	350	329	94,00%	21	06,00%
	Total	361	340	94,18%	21	5,82%
I Legislatura (1979-1982)	Inicio	350	331	94,57%	19	05,43%
	Total	392	368	93,88%	24	06,12%
II Legislatura (1982-1986)	Inicio	350	333	95,14%	17	04,86%
	Total	390	367	94,10%	23	5,90%
III Legislatura (1986-1989)	Inicio	345 ¹	323	93,62%	22	06,38%
	Total	394	361	91,62%	33	08,38%
IV Legislatura (1989-1993)	Inicio	346 ²	302	87,28%	44	12,72%
	Total	389	335	86,12%	54	13,88%
V Legislatura (1993-1996)	Inicio	350	294	84,00%	56	16,00%
	Total	407	342	84,03%	65	15,97%
VI Legislatura (1996-2000)	Inicio	348 ³	273	78,45%	75	21,55%
	Total	409	311	76,04%	98	23,96%
VII Legislatura (2000-2004)	Inicio	350	251	71,71%	99	28,29%
	Total	416	284	68,27%	132	31,73%
VIII Legislatura (2004-2008)	Inicio	350	224	64,00%	126	36,00%
	Total	399	253	63,41%	146	36,59%
IX Legislatura (2008-...)	Inicio	350	225	64,29%	125	35,71%
	Total					

1 Los 5 diputados electos de HB no se integran en ningún Grupo Parlamentario.

2 Los 4 diputados electos de HB no se integran en ningún Grupo Parlamentario.

3 Los 2 diputados electos de HB no se integran en ningún Grupo Parlamentario.

Curiosa es la posición de los grupos parlamentarios minoritarios bien en solitario o formando parte del Mixto. Así el Grupo Parlamentario Vasco que desaparece como tal en la legislatura actual pasa de un 28,57 por ciento de mujeres en la VII legislatura al 14,29 por ciento en la VIII y el Grupo Parlamentario Mixto tiene los porcentajes más altos con un 60 por ciento en la VIII legislatura y el 75 por ciento de diputados en la composición actual (ver cuadros en el anexo).

Otro dato a tener en cuenta y que refleja la tendencia a mantener las élites masculinas el reparto del poder es que aunque la cifra global porcentual de mujeres en el Congreso se ha mantenido subiendo ligeramente de 36 por ciento a 36,29 por ciento la cifra en el Grupo Parlamentario Socialista ha bajado 3 puntos de 46,30 por ciento a 43,20 por ciento pese a que ha aumentado en 7 el número total de componentes del Grupo (de 168 a 169).

Y en cuanto al Grupo Parlamentario Popular, ha aumentado algo el número porcentual de mujeres del 28,38 por ciento al 29,87 por ciento al mismo tiempo que el Grupo ha crecido en cifras globales en 6 miembros.

⁹ Todos los cuadros que figuran en este texto han sido elaborados por Jaume Molins.

En el Senado (ver tablas en el anexo) las mujeres nunca han alcanzado el 30 por ciento de sus componentes, 28,24 por ciento en la actual legislatura en la que el Grupo Socialista y el Grupo Popular tienen un 29 por ciento y el grupo formado por el PSE-ERC-ICV-EUA tienen un 31,25 por ciento de senadoras. Tanto CiU (28,57 por ciento) como Grupo Parlamentario Vasco-PNV (25 por ciento) alcanzan un porcentaje que supera el 25 por ciento. En esta Cámara hay que señalar que las y los senadores elegidos por las cámaras autonómicas no están comprendidos en la reforma llevada a cabo por la LOI en la ley electoral, por lo que si tomamos como ejemplo la elección llevada a cabo en Les Corts, la proporción no puede ser menos paritaria. Sólo ha habido una senadora en la designación de senadores autonómicos realizada a lo largo de todas las legislaturas de Les Corts. Y la misma fue incluida cuando uno de los senadores designado por estas Cortes resultó elegido en las elecciones al Parlamento Europeo.

En los Parlamentos de las Comunidades Autónomas los porcentajes son similares, partiendo de un 5,62 por ciento en las primeras legislaturas hasta llegar al 41,21 por ciento en 2009 con oscilaciones porcentuales entre las Comunidades Autónomas que habían aprobado normas paritarias, como por ejemplo Castilla-La Mancha con la cifra más alta 51,06 por ciento y Asturias en el extremo opuesto con un 37,70 por ciento llegando 11 de las asambleas autonómicas a sobrepasar el 40 por ciento y dos al 39 por ciento.

Cabe concluir por una parte que el artículo 44 *bis* de la LOREG ha sido interpretado tácitamente en el sentido de adjudicar el porcentaje menor al sexo femenino pese a que por una parte la Disposición Adicional Segunda de la LOI hablaba sólo de *uno u otro sexo* y, por otra, que sin la obligatoriedad o cuando pueda existir mayor discrecionalidad en la composición de las listas, las mujeres pierden espacio.

Parlamentos Autonómicos
 Datos al inicio de la legislatura en Elecciones Autonómicas de 27.05.2007
 Andalucía (09.03.2008), Cataluña (01.11.2006), Galicia (01.03.2009) y País Vasco (01.03.2009)

COMUNIDAD AUTÓNOMA		LEGISLATURAS ANTERIORES			LEGISLATURA ACTUAL				
ANDALUCÍA	109	V	34	31,19	75	VIII	43	39,45	66
		VI	40	36,70	69				
		VII	43	39,45	66				
ARAGÓN	67	IV	6	08,95	61	VII	25	37,31	42
		V	20	29,85	47				
		VI	22	32,84	45				
ASTURIAS	45	IV	8	17,78	37	VII	17	37,78	28
		V	15	33,33	30				
		VI	14	31,11	31				
ILLES BALEARS	59	IV	16	27,12	43	VII	29	49,15	30
		V	17	28,81	43				
		VI	21	35,59	38				
CANARIAS	60 (59)	IV	7	11,86	52	VII	24	40,00	36
		V	18	30,51	41				
		VI	23	38,33	37				
CANTABRIA	39	IV	6	15,38	33	VII	17	43,59	22
		V	15	38,46	24				
		VI	16	41,03	23				
CASTILLA-LA MANCHA	47	IV	10	21,28	37	VII	24	51,06	23
		V	19	40,43	28				
		VI	25	53,19	22				
CASTILLA Y LEÓN	83	IV	17	20,48	66	VII	36	43,37	47
		V	24	28,92	59				
		VI	30	36,59	52				
CATALUNYA	135	V	20	14,81	115	VIII	48	35,55	87
		VI	35	25,93	100				
		VII	42	31,11	93				
EXTREMADURA	65	IV	10	15,38	55	VII	26	40,00	39
		V	19	29,23	46				
		VI	25	33,33	50				
GALICIA	75	V	16	21,33	59	VIII	30	40,00	45
		VI	24	32,00	51				
		VII	25	33,33	50				
MADRID*	120 (111/ 102)	IV	29	28,43	73	VIII	51	42,50	69
		V	36	35,29	66				
		VII	42	37,84	69				
MURCIA	45	IV	8	17,78	37	VII	17	37,78	28
		V	8	17,78	37				
		VI	13	28,89	32				
NAVARRA	50	IV	14	28,00	36	VII	19	38,00	31
		V	14	28,00	36				
		VI	17	34,00	33				
LA RIOJA	33	IV	7	21,21	26	VII	13	39,39	20
		V	12	36,36	21				
		VI	13	39,39	20				
C. VALENCIANA	99 (89)	IV	27	30,34	62	VII	44	44,44	55
		V	34	38,20	55				
		VI	38	42,70	51				
PAÍS VASCO/EUSKADI	75	VI	22	29,33	53	IX	34	45,33	41
		VII	25	33,33	50				
		VIII	40	53,33	35				
TOTAL	1.206		1081	30,44	2470		497	41,21	709

* La VI Legislatura de la Asamblea de Madrid [70 hombres y 31 mujeres (36,94 por ciento)] se disolvió y se convocaron nuevas elecciones al transcurrir el plazo sin poder investirse al Presidente de la Comunidad Autónoma.

III. Les Corts Valencianes

Las Cortes Valencianas mostraron su interés por la igualdad de mujeres al introducir en la reforma del Reglamento un artículo 3, único entre los *interna corporis*, que dice así: «Las Cortes Valencianas aplicarán en todas sus actuaciones y actividades una política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.» La reforma que se llevó a cabo en la III Legislatura (1991-1995),¹⁰ era aquella en la que se había experimentado un aumento considerable de mujeres, debido al impulso del asociacionismo feminista que presionó desde dentro y fuera de los partidos políticos. También en el 8.º Congreso Nacional del PSPV-PSOE (julio 1997) se aprobó la inclusión en los Estatutos de esta medida.

Izquierda Unida fue el otro partido que adoptó formalmente el sistema de cuota. En la Comunidad Valenciana, en su III Asamblea celebrada en 1990 incorpora la obligatoriedad de que «ningún sexo supere el 50 por ciento de los puestos a elegir en las listas de los delegados/as» sin que esta modificación pasara a los Estatutos aprobados en dicha Asamblea. Igual sucedió en la siguiente Asamblea, celebrada en 1992, en donde se pretendía una cuota del 35 por ciento. La inclusión de esta medida como norma estatutaria se plasmó en el texto estatutario aprobado en 1995 de la siguiente forma: «El objetivo tanto en las listas para la elección de estructuras orgánicas como en las candidaturas para las instituciones, es la paridad. En ningún caso podrá ningún sexo superar el 60 por ciento, entendiéndose este hecho como excepcional. En ambos supuestos se entienden dichas proporciones por tramos.»¹¹

Como dice el art. 4 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV a partir de ahora) «una vez proclamados los diputados electos, estos se reunirán en sesión constitutiva». La Cámara se conforma con las personas que figuran en las candidaturas presentadas por los partidos y que han obtenido escaño en el escrutinio electoral. Es, por tanto, la voluntad de los partidos la que decide quienes y en qué orden se sitúan las personas que figuran en las listas por ellos presentadas, ya que el hecho de que el sistema de candidaturas para las elecciones autonómicas sea el de listas cerradas y bloqueadas, le confiere a los partidos políticos una capacidad decisoria absoluta interviniendo como factor decisivo la posición que las mujeres militantes ocupan en los aparatos de la organización partidista. Pues bien, la posición de los partidos, en relación con la promoción de mujeres a diputadas de las Cortes Valencianas (c.v. a partir de ahora), ha ido mejorando sensiblemente desde la I Legislatura, como se refleja en el cuadro, teniendo su punto de inflexión en la IV y V legislaturas, ya que la IV legislatura dobla su porcentaje y a partir de la V se inicia lo que podemos fijar como umbral de la paridad, 40 por ciento.

El Grupo Parlamentario Popular crece en representación a partir de la III legislatura (31 representantes) para alcanzar en la legislatura actual, en el que el número total

10 En el número 4 de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* se explica la trascendencia del precepto, así como la importancia de su ubicación.

11 No obstante, al ser IU una coalición de formaciones políticas, la paridad ha quedado supeditada a las preferencias de cada partido. En las últimas elecciones autonómicas (2003) el grupo parlamentario en las Cortes Valencianas tiene 5 hombres y 1 mujer (2 hombres por Alicante, 1 hombre por Castellón y 2 hombres y 1 mujer por Valencia).

de diputados y diputadas ha aumentado a 99 después de la aprobación del Estatuto, la mayoría absoluta con 33 diputados y 21 diputadas (55 en total). La presencia de mujeres en este grupo ha pasado de 2 diputadas en la I legislatura que se queda en una sola en las dos legislaturas siguientes a tener la inflexión que venimos señalando en la V legislatura que dobla el número de diputadas (8) de la anterior para aumentar al 43,75 por ciento de la VI legislatura y bajar 5 puntos porcentuales al inicio de la VII.

Resumen Corts Valencianes
Datos relativos al inicio de cada legislatura

	Total	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
I Legislatura (1983-1987)							
GP Socialista	51	48	3	5,88%	89	84	94,38%
GP Popular	32	30	2	6,25%			
GP Comunista	6	6	0	0,00%			
II Legislatura (1987-1991)							
GP Socialista	42	39	3	7,14%	89	84	94,38%
GP Popular	25	24	1	4,00%			
GP CDS	10	10	0	0,00%			
GP Unió Valenciana	6	5	1	16,67%			
GP EU-UPV	6	6	0	0,00%			
III Legislatura (1991-1995)							
GP Socialista	45	36	9	20,00%	89	77	86,52%
GP Popular	31	30	1	3,23%			
GP Unió Valenciana	7	6	1	14,29%			
GP Esquerra Unida	6	5	1	16,67%			
IV Legislatura (1995-1999)							
GP Popular	42	34	8	19,05%	89	67	75,28%
GP Socialista	32	23	9	21,12%			
GP EU-Els Verds	10	6	4	40,00%			
GP Unió Valenciana-I-C	5	4	1	20,00%			
V Legislatura (1999-2003)							
GP Popular	49	30	19	38,78%	89	53	59,55%
GP Socialista-Progr.	35	20	15	42,86%			
GP Esquerra Unida PV	5	3	2	40,00%			
VI Legislatura (2003-2007)							
GP Popular	48	27	21	43,75%	89	51	57,30%
GP Socialista	35	19	16	45,71%			
GP EU-EV: Entesa	6	5	1	16,67%			
VII Legislatura (2007-2011)¹²							
GP Popular	54	33	21	38,89%	99	55	55,56%
GP Socialista	38	19	19	50,00%			
GP EU-Bloc-Verds-IR: Compromís	7	3	4	57,14%			

12 Composición actual -52 Diputados y 47 Diputadas: GP Popular (31 diputados y 23 diputadas) – GP Socialista (18 diputados y 20 diputadas) – GP Compromís (2 diputados y 2 diputadas) – ADNÀ (1 diputado y 2 diputadas).

Por su parte, el GP Socialista ha tenido un aumento lineal de mujeres en términos absolutos pese a la pérdida progresiva del número total de escaños que tiene su número más bajo en la IV Legislatura (32) para estabilizarse en las últimas Legislaturas con

35 y 38 señorías. Los porcentajes de mujeres crecen a partir de la III Legislatura en que se alcanza un 20% llegando en la VII Legislatura a un 50,00 por ciento.

Esquerra Unida, que se ha presentado formando diferentes coaliciones, en las dos legislaturas con Els Verds, y al inicio de la legislatura actual con una coalición de cuatro formaciones políticas, ha variado tanto en número de diputados como asimismo de diputadas. En la I y II Legislatura el grupo parlamentario sólo estaba formado por Diputados, en la III Legislatura tenía una diputada, en la IV Legislatura en la que casi doblaron su número de representantes aumentaron a cuatro diputadas lo que suponía el 40 por ciento del grupo parlamentario, en la V Legislatura mantuvieron el 40 por ciento de mujeres, en la VI Legislatura la única diputada entre los componentes del grupo parlamentario obtuvo su escaño como consecuencia de una reclamación electoral resuelta definitivamente en vía judicial. En la actualidad el grupo contaba con un 57,14 por ciento de mujeres y al dividirse en el Grupo Parlamentario Compromís, que cuenta con un 50 por ciento de mujeres y la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos (ADNA) formado por los componentes de Esquerra Unida, la proporción es de un 67 por ciento de mujeres.

Finalmente, el GP Nacionaliste Unio Valenciana, que dejó de tener representación parlamentaria en les Corts en la V legislatura, ha mantenido, desde la II Legislatura, una mujer en las tres elecciones autonómicas, que dimitió en la IV Legislatura tras su nombramiento como Consellera de Agricultura y Medio Ambiente, como consecuencia del pacto de gobierno entre Unió Valenciana y el Partido Popular. En las tres legislaturas siguientes no han obtenido el número necesario de votos para superar la barrera que, en nuestro Estatuto, es del 5 por ciento de los votos válidamente emitidos en la Comunidad Autónoma Valenciana.

La formación de los órganos de la Cámara es decidida por los Grupos Parlamentarios, quienes al presentar los diputados que lo integran indican quienes van a detentar el cargo de Síndicos (Portavoces) de cada Grupo. La presencia de mujeres no ha sido ni siquiera testimonial, si exceptuamos el caso de Rita Barberá a quien en la II Legislatura el GP Popular nombra «Portavoz Adjunto»,¹³ estando ausentes las mujeres, de este nombramiento, en todos los Grupos de la I y III Legislatura. En la IV, al inicio de la misma, sólo los GP Esquerra Unida-Els Verds y GP Nacionaliste Unio Valenciana¹⁴ cuentan con una mujer como portavoces adjuntas. El reducido número de diputadas (5) en la I Legislatura puede explicar la no designación, pero el aumento producido en la III (12) hubiera permitido el nombramiento de alguna mujer como Síndica.

A partir de la V legislatura los grupos Socialista e Izquierda Unida con todas las variables habidas por las coaliciones con las que se ha presentado han contado con portavoces adjuntas, en el caso del Grupo Parlamentario Socialista, y con Síndica por lo que respecta a Izquierda Unida, manteniendo el Grupo Parlamentario Popular a diputadas como Síndics y Adjuntos en la Junta de Síndics.

13 «Asimismo, se nombra Portavoz del referido Grupo Parlamentario al diputado Ilustre Sr. José Rafael García-Fuster y González-Alegre; y Portavoz Adjunto a la diputada Ilustre Sra. Dña. Rita Barberá Nolla» (BOCV núm. 1, de 20/07/87, p. 6).

14 La diputada M.ª Ángeles Ramón-Llin i Martínez, hoy Consellera.

También corresponde a los Grupos Parlamentarios proponer los diputados que deberán formar parte de los órganos rectores de la Cámara: Mesa de las Cortes y de las Comisiones. En el cuadro que figura al final del trabajo representa la presencia de diputados y diputadas en las siete Legislaturas de las c.v. en la constitución de estos órganos.

En él se observa:

- 1) Que hasta la V Legislatura las mujeres no habían formado parte del órgano rector de la Cámara. En la V Legislatura el Grupo Parlamentario Popular sitúa a 2 mujeres en los tres puestos que tiene en la Mesa de la Cámara: la presidenta y una secretaria, mientras que el Grupo Parlamentario Socialista propone un vicepresidente y una secretaria, aunque la secretaria del Grupo Parlamentario Popular fue sustituida por un diputado al formar parte aquélla de las listas electorales a las Cortes Generales de dicho partido. En la VI legislatura un diputado del Grupo Parlamentario Popular ocupa la Presidencia y una diputada la Vicepresidencia, y el Grupo Parlamentario Socialista cuenta con el Vicepresidente Segundo y la Secretaria Segunda en la legislatura actual. La Presidenta y la Secretaria Primera pertenecen al Grupo Parlamentario Popular, a quien también corresponde el Vicepresidente Primero, y del Grupo Parlamentario Socialista una diputada es la Vicepresidenta Segunda y un diputado el Secretario Segundo.
- 2) Que durante las cuatro primeras legislaturas sólo 3 mujeres han sido Presidentas de Comisión, subiendo a tres Presidentas en la V y VI legislaturas mientras que en la legislatura actual, con los cambios habidos, un total de 11 diputadas han ocupado la Presidencia de las Comisiones.

Tampoco el resto de los puestos en las Mesas de las comisiones han tenido las mujeres mejores porcentajes: 1 secretaria en la I legislatura, 4 Vicepresidencias y 3 Secretarías en la III, 5 Secretarías en la IV, produciéndose el cambio al aumentar al 40 por ciento el número de diputadas en la V legislatura en las que se reparten casi por igual diputados y diputadas estos dos puestos, que se eligen conjuntamente en las legislaturas restantes (vide anexo).

Les Corts también eligen a personas para formar parte de Instituciones valencianas u órganos de la Comunidad: Consell Valencià de Cultura, Sindicatura de Comptes y de Greuges, Consell Assessor de RTVE, Consell d'Administració de RTVV, Consell Jurídic Consultiu y Acadèmia Valenciana de la Llengua. En unos casos la elección se efectúa por la Cámara por mayoría cualificada (2/3 el Consell Valencià de Cultura y Síndic de Greuges, 3/5 para los tres Síndics de Comptes, Consell d'Administració de RTVV), en el caso del Consell de Assessor de RTVE los trece miembros son diputados propuestos por los Grupos Parlamentarios en proporción al número de escaños con que cada Grupo cuenta en la Cámara.

El Consell Assessor de RTVE se elige al inicio de cada legislatura y como figura en el Cuadro adjunto, 30 diputadas frente a 61 diputados, a lo largo de las siete legislaturas,

han sido integrantes del mismo (16 del GP Popular, 12 del GP Socialista y 2 del GP Esquerra Unida).

Consell Assessor de RTVE

PROPUESTOS	GPP		GPS		GPEU		GPNUV		GPCDS		TOTAL	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
1984 ¹	4	1	7	0	1	0	-	-	-	-	12	1
1987 ²	4	0	6	0	1	0	1	0	1	0	13	0
1991 ³	4	0	4	3	1	0	1	0	-	-	10	3
1995 ⁴	3	3	5	0	1	0	1	0	-	-	10	3
1999 ⁵	5	2	1	4	0	1	-	-	-	-	6	7
2003 ⁶	1	6	3	2	1	0	-	-	-	-	5	8
2007 ⁷	3	4	2	3	0	1	-	-	-	-	5	8
Totales	24	16	28	12	5	2	3	0	1	0	61	30

Por otra parte, menor, por no decir insignificante, ha sido la participación de las mujeres en el Consell Valencià de Cultura (CVC). Les Corts han elegido, desde 1985, 92 personas «de relevante prestigio o reconocidos méritos intelectuales dentro del ámbito cultura valenciano» (art. 7 de la Ley 12/1985 del Consell Valencià de Cultura), entre las cuales sólo han sido 11 las mujeres que accedieron al Consell Valencià de Cultura en 1994, 1997, 2000, 2002 y 2004. Resulta «increíble» que los diputados de Les Corts no hayan encontrado mujeres en la Comunidad Valenciana merecedoras de figurar en tan prestigiosa institución que «tengan relevante prestigio o reconocidos méritos intelectuales» para figurar en este Consejo.

Consell Valencià de Cultura

		HOMBRES	MUJERES
27-noviembre-1985	Primera elección	21	0
18-febrero-1987	Renovación de 3 miembros	3	0
29-diciembre-1988	Renovación de 10 miembros	10	0
07-marzo-1990	Se cubren 2 vacantes	2	0
04-diciembre-1991	Renovación de 11 miembros	11	0
09-marzo-1994	Se cubren 2 vacantes	1	1 ¹
20-septiembre-1995	Renovación 10 miembros	10	0
17-diciembre-1996	Se cubren 2 vacantes	2	0
23-diciembre-1997	Renovación 11 miembros	8	3 ¹
06-mayo-1998	Se cubre 1 vacante	1	0
16-diciembre-1998	Se cubre 1 vacante	1	0
15-junio-2000	Se cubren 2 vacantes	1	1 ³
15-julio-2002	Renovación 10 miembros	8	2 ⁴
diciembre-2002	Baja por renuncia	-	1 ⁵
noviembre-2003	Fallecimiento de un miembro ⁶	1	-
24-mayo-2004	Renovación 11 miembros y 1 vacante	9	3 ⁷
junio-2004	2 bajas	2	
	Composición actual	14	5 ⁸

También, cabe mencionar los Consejos de determinadas Cajas de Ahorro, elegidos igualmente por las Cortes Valencianas, cuya composición a lo largo de las siete Legislaturas es la que se puede comprobar en el cuadro adjunto, con una proporción manifiestamente superior de hombres.

**Consejeros/as generales representantes de la Generalitat Valenciana
en las Cajas de Ahorro**

			BANCAIXA		CAM		CA ONTINYENT		CA CARLET	
			H	M	H	M	H	M	H	M
1997 ¹	por 2 años	T	22	6	21	5	7	3	8	2
	por 2 años	S	21	7	20	6	6	4	8	2
	por 4 años	T	25	3	24	2	8	3	8	2
	por 4 años	S	17	11	19	7	8	3	5	5
1999 ²	R 50%	T	20	8	18	8	9	1	5	5
		S	17	11	16	10	5	5	8	2
2001 ³	R 50%	T	24	4	21	5	6	5		
		S	16	12	21	5	5	6		
2003 ⁴	R 50%	T	18	4	13	6	6	1		
		S	8	14	12	7	7	0		
2006 ⁵		T	19	9	19	14	6	5		
		S	15	13	8	13	9	2		
2009 ⁶		T	18	7	22	1	8	1		
		S	6	19	12	11	5	4		

El Consell d'Administració de RTVV, consta de 11 miembros y se han elegido dieciséis mujeres en las seis ocasiones en las que se ha realizado la elección. Para formar parte de él se requiere ser persona «de relevantes méritos profesionales y ser propuesta por los Grupos Parlamentarios» (art. 5.1º de la Ley 7/1984). En este caso el Consell eligió en su constitución en 1988 dos mujeres y se repitió este porcentaje en las dos elecciones siguientes. En la V y VI Legislatura el número de mujeres aumentó a tres y en la legislatura actual son 4 mujeres y tres hombres, como vemos en el cuadro adjunto.

Consell d'Administració de RTVV

	HOMBRES	MUJERES	% MUJERES
II Legislatura ¹	7	2	22,22%
III Legislatura ²	9	2	18,18%
IV Legislatura ³	7	2	22,22%
V Legislatura ⁴	8	3	27,27%
VI Legislatura ⁵	8	3	27,27%
VII Legislatura ⁶	7	4	36,36%
Totales	46	16	25,81%

Por lo que respecta a la Institución encargada del control externo, económico y presupuestario de la actividad financiera del sector público valenciano, la Sindicatura de Comptes, han sido elegidos sus miembros en cinco ocasiones. Sólo en los dos últimos periodos forma parte del mismo una Síndica a propuesta del GP Popular. Para ser Síndic de Comptes se requiere ser persona de «reconocida competencia profesional e integridad necesarias [...] y estar en posesión de titulación superior relacionada con derecho, economía o administración pública» (art. 23 de la Ley 6/1985).

Sindicatura de Comptes

ELECCIÓN	MIEMBROS	HOMBRES		MUJERES	
		Nº	%	Nº	%
26-06-1985 ¹	3	3	100%	0	0%
11-03-1992 ²	3	3	100%	0	0%
06-05-1998 ³	3	3	100%	0	0%
24-05-2004 ⁴	3	2	66,67%	1	33,33%
19-05-2010 ⁵	3	2	66,67%	1	33,33%
TOTAL	15	13	86,67%	2	13,33%

El Síndic de Greuges, institución similar al Defensor del Pueblo estatal se constituyó por primera vez en 1993. Para poder serlo se requiere «gozar de la condición política de valenciano, ser mayor de edad y estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos» (art. 3 de la Ley 11/1988). Las dos adjuntías, con los que cuenta esta Institución, requieren las mismas condiciones y son nombradas por el Síndic con el dictamen favorable de la Comisión de Peticiones de Les Corts. En la Institución siempre ha habido una mujer, a propuesta del GP Socialista, ocupando una de las Adjuntías.

Síndic de Greuges

	SÍNDIC MAJOR		ADJUNTOS		TOTAL MIEMBROS	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
1993 ¹	1	0	1	1	2	1
1998 ²	1	0	1	1	2	1
2001 ³	1	0	1	1	2	1
2009 ⁴	1	0	1	1	2	1

L'Acadèmia València de la Llengua se crea por Ley 7/1998, de 16 de septiembre, pero no inicia su andadura hasta el 15 de junio de 2001. Está compuesta por 21 personas que deben tener la condición política de valencianas y con acreditada competencia científica y académica o destacadas personalidades de las letras o la enseñanza en materia lingüística o una producción reconocida en el campo del valenciano o la cultura valenciana. Sus primeros componentes serán elegidos por Les Corts por mayoría de 2/3 por 15 años y podrán ser reelegidos. Pasado este periodo los 21 académicos elegirán por cooptación para su renovación a 1/3 de los miembros. Los 7 miembros a sus-

tituir serán elegidos por insaculación (art. 11 de la Ley). La Presidencia –ocupada por una mujer– será elegida por el Pleno, formado por los 21 miembros, por un periodo de 5 años reelegible por otro periodo.

En la primera elección fueron elegidas cuatro mujeres y en la actualidad sólo hay tres académicas.

Acadèmia Valenciana de la Llengua

		TOTAL	HOMBRES		MUJERES	
15.06.2001	Primera elección ¹	21	17	80,95%	4	10,05%
17.09.2002	Baja por renuncia ²	1	1	-	-	-
11.02.2003	Baja por defunción ³	1	1	-	-	-
30.10.2003	Baja por renuncia ⁴	1	-	-	1	-
07.11.2003	Elección para cubrir bajas ⁵	3	3	100%	0	0%
02.12.2005	Baja por defunción ⁶	1	1	-	-	-
07.06.2006	Elección para cubrir baja ⁷	1	1	100%	0	0%
28.11.2008	Baja por defunción ⁸	1	1	-	-	-
	Composición actual ⁹	20	17	85,00%	3	15,00%

El Consell Jurídic Consultiu se encuentra recogido en el art. 43 EACV. Su creación data de 1994 (Ley 10/1994). Está formado por el Presidente y los Consejeros natos y cuatro Consejeros electos. El Presidente y los Consejeros electos son nombrados por un periodo de 5 años pudiendo ser confirmados hasta un máximo de tres periodos (art. 3 de la Ley). La o el Presidente es nombrado libremente por Decreto del Gobierno entre profesionales y científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho con más de diez años de ejercicio profesional, o entre personas de reconocido prestigio por su experiencia en asuntos de Estado o autonómicos y que tenga la condición política de valenciano. Las o los Consejeros serán también nombrados por Decreto del Gobierno entre personas que reúnan los requisitos que se requieren para ocupar la Presidencia. Una de las reformas de esta Ley (17.XII.2003) aumenta a seis el número de Consejeros o Consejeras electos, siendo 3 de ellas elegidas por Les Corts por mayoría cualificada de 3/5. La Secretaría General, que nombra al Presidente, ha sido siempre ocupada por un hombre.

Como puede verse en el cuadro adjunto sólo una mujer ha formado parte del mismo en la última elección.

Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

	PRESIDENCIA		VICEPRESIDENCIA		CONSEJEROS		SECR. GENERAL	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Primer mandato (1996) ¹	1	-	1	-	3	-	1	-
Cobertura de vacantes ²	1	-	-	-	1	-	1	-
Segundo mandato (2002) ³	1	-	1	-	3	-	1	-
Cobertura de vacantes ⁴	1	-	-	-	2	-	1	-
Tercer mandato (2005) ⁵	1	-	1	-	3	1	1	-
TOTAL	5	-	3	-	12	1	5	-
	100%	0%	100%	0%	92,31%	7,69%	100%	0%

En la Comunidad Valenciana también se aprobó una ley de igualdad, la segunda de las aprobadas en España (09/04/2003). Esta norma obliga directamente a las autoridades de la Comunidad Valenciana. En su art. 1º se define el objetivo de la ley que, obviamente, es «hacer efectivo el principio de igualdad de mujeres y hombres» para lo cual se determinarán «las acciones básicas que deben ser implementadas, así como establecer la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres», dedicando el Cap. II con tres artículos a la Igualdad y participación política.

Los poderes públicos también son animados, directamente, a trabajar por la igualdad en el art. 4 «[...] adoptarán las medidas apropiadas para modificar los patrones socio-culturales de conducta asignados en función del género...»

IV. Conclusiones

A la vista de todo lo hasta aquí expuesto podemos afirmar que, cuando la discrecionalidad es la base de actuación de los partidos políticos, la presencia de mujeres disminuye sin que existan circunstancias objetivas que lo justifiquen. Estadísticamente las mujeres son las que tienen los mejores expedientes académicos e igualmente en el ámbito profesional ocupan puestos relevantes. Por ello no podemos encontrar una explicación razonable para su ausencia en aquellas instituciones en las que cuentan los méritos profesionales para la elección, que no sea la inexistente, racionalmente hablando, que se daba para justificar su escasa presencia en las Cámaras representativas: esto es «el azar».

Recientemente en el Estado se ha suprimido el Ministerio de Igualdad, a la par que se eliminaba a la primera mujer Vicepresidenta del Gobierno de toda la historia de España en una remodelación del Gobierno que ha merecido curiosos comentarios. Entre ellos el de Soledad Gallego (*El País*, 24/10/2010) al destacar –entre otras cosas– que «ha encarnado las políticas feministas impulsadas por el gobierno en su conjunto, el marco general de libertades de las mujeres, que ha sido fortalecido y mejorado en estos últimos años». Pero hay otras opiniones que valoran de forma muy positiva los cam-

bios, precisamente por la incorporación de hombres, como el publicado en *El Mundo* con el expresivo título «El hombre es el mensaje» (*El Mundo* 25/10/2010), rotativo que también daba cuenta de la encuesta en la que el 63,4 por ciento de las personas encuestadas aprueba la supresión del ministerio de igualdad.

Días más tarde F. Vallespín hacía una singular comparación entre la crisis económica y la igualdad al decir que «llevaban razón quienes pensaban que este país estaba viviendo por encima de sus posibilidades, y no estoy hablando de economía, estoy hablando de igualdad, de igualdad de género» concluyendo que siguen funcionando los estereotipos.

Las estadísticas que hemos visto y las que no están pero se ven, como el Tribunal Constitucional, los Consejos de Administración o los múltiples organismos en los que se distribuye poder político o económico, siguen siendo cosa de hombres. A veces pienso que nos hemos equivocado al reclamar sola la mitad...

V. Anexos

CORTS VALENCIANES PLENO VII Legislatura (2007-2011)

	COMPOSICIÓN INICIO LEGISLATURA				COMPOSICIÓN ACTUAL				TOTAL LEGISLATURA				
	HOMBRES		MUJERES		HOMBRES		MUJERES		HOMBRES		MUJERES		
	%		%		%		%		%		%		
GP Popular	54	33	61	21	39	31	57	23	43	37	60	25	40
GP Socialista	38	19	50	19	50	18	47	20	53	22	51	21	49
GP Compromís	GPC	4	7	3	43	4	57	2	50	2	50	2	50
	ADNA	3				1	33	2	67	2	50	2	50
Totales	99	55	55	44	44	52	53	47	47	63	56	50	44
113													

JUNTA DE SÍNDICS VII Legislatura (2007-2011)

	COMPOSICIÓN INICIO LEGISLATURA				COMPOSICIÓN ACTUAL				TOTAL LEGISLATURA				
	HOMBRES		MUJERES		HOMBRES		MUJERES		T	HOMBRES		MUJERES	
	%		%		%		%			%		%	
Presidenta	0	0	1	100	0	0	1	100	1	0	0	1	100
Vicepresidente 1	1	100	0	0	1	100	0	0	3	3	100	0	0
Vicepresidenta 2	0	0	1	100	0	0	1	100	1	0	0	1	100
Secretaria 1	0	0	1	100	0	0	1	100	1	0	0	1	100
Secretario 2	1	100	0	0	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Síndic GP Popular	1	100	0	0	1	100	0	0	3	3	100	0	0
Síndic GP Socialista	1	100	0	0	1	100	0	0	2	2	100	0	0
Síndic/a GP Compromís	0	0	1	100	1	100	0	0	3	1	33	2	67
Totales	4	50	4	50	5	62	3	38	15	10	67	5	33

MESA DE LES CORTS VALENCIANES I Legislatura (1983-1987)

	COMPOSICIÓN INICIO LEGISLATURA				TOTAL LEGISLATURA				
	HOMBRES		MUJERES		T	HOMBRES		MUJERES	
	%		%			%		%	
Presidencia	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Vicepresidencia 1	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Vicepresidencia 2	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Secretaría 1	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Secretaría 2	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Totales	5	100	0	0	5	5	100	0	0

MESA DE LES CORTS VALENCIANES

II Legislatura (1987-1991)

	COMPOSICIÓN INICIO LEGISLATURA				TOTAL LEGISLATURA				
	HOMBRES		MUJERES		T	HOMBRES		MUJERES	
	%		%			%		%	
Presidencia	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Vicepresidencia 1	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Vicepresidencia 2	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Secretaría 1	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Secretaría 2	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Totales	5	100	0	0	5	5	100	0	0

III Legislatura (1991-1995)

	COMPOSICIÓN INICIO LEGISLATURA				TOTAL LEGISLATURA				
	HOMBRES		MUJERES		T	HOMBRES		MUJERES	
	%		%			%		%	
Presidencia	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Vicepresidencia 1	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Vicepresidencia 2	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Secretaría 1	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Secretaría 2	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Totales	5	100	0	0	5	5	100	0	0

IV Legislatura (1995-1999)

	COMPOSICIÓN INICIO LEGISLATURA				TOTAL LEGISLATURA				
	HOMBRES		MUJERES		T	HOMBRES		MUJERES	
	%		%			%		%	
Presidencia	1	100	0	0	2	2	100	0	0
Vicepresidencia 1	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Vicepresidencia 2	1	100	0	0	2	2	100	0	0
Secretaría 1	1	100	0	0	2	2	100	0	0
Secretaría 2	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Totales	5	100	0	0	8	8	100	0	0

MESA DE LES CORTS VALENCIANES
V Legislatura (1999-2003)

	COMPOSICIÓN INICIO LEGISLATURA				TOTAL LEGISLATURA				
	HOMBRES		MUJERES		T	HOMBRES		MUJERES	
	%		%			%		%	
Presidencia	0	0	1	100	1	0	0	1	100
Vicepresidencia 1	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Vicepresidencia 2	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Secretaría 1	0	0	1	100	2	1	50	1	50
Secretaría 2	0	0	1	100	1	0	0	1	100
Totales	2	40	3	60	6	3	50	3	50

VI Legislatura (2003-2007)

	COMPOSICIÓN INICIO LEGISLATURA				TOTAL LEGISLATURA				
	HOMBRES		MUJERES		T	HOMBRES		MUJERES	
	%		%			%		%	
Presidencia	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Vicepresidencia 1	0	0	1	100	1	0	0	1	100
Vicepresidencia 2	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Secretaría 1	1	100	0	0	1	1	100	0	0
Secretaría 2	0	0	1	100	1	0	0	1	100
Totales	3	60	2	40	5	3	60	2	40

VII Legislatura (2007-2011)

	COMPOSICIÓN INICIO LEGISLATURA				COMPOSICIÓN ACTUAL			
	HOMBRES		MUJERES		HOMBRES		MUJERES	
	%		%		%		%	
Presidencia	0	0	1	100	0	0	1	100
Vicepresidencia 1	1	100	0	0	1	100	0	0
Vicepresidencia 2	0	0	1	100	0	0	1	100
Secretaría 1	0	0	1	100	0	0	1	100
Secretaría 2	1	100	0	0	1	100	0	0
Totales	2	40	3	60	2	40	3	60

COMISIONES

I Legislatura

	GP SOCIALISTA		GP POPULAR		GP COMUNISTA		TOTAL	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Presidentes Comisión*	6	2	-	-	-	-	6	2
Vicepresidentes Comisión	8	-	-	-	-	-	8	-
Secretarios Comisión	-	-	7	1	-	-	7	1

* Comisiones Presididas por hombres: Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Economía, Presupuestos y Hacienda; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Obras Públicas y Transportes; Política Social y Empleo

Comisiones Presididas por mujeres: Gobernación y Administración Local; Educación y Cultura

II Legislatura

	GP S		GP AP		GP CDS		GP UV		GP EU/UPV		TOTAL	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Presidentes C°*	4	-	2	-	-	-	1	-	1	-	8	-
Vicepresidente C°	3	-	3	-	-	-	1	-	1	-	8	-
Secretarios C°	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-	8	-

* Comisiones Presididas por hombres: Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Gobernación y Administración Local; Educación y Cultura; Economía, Presupuestos y Hacienda; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Obras Públicas y Transportes; Política Social y Empleo

Comisiones Presididas por mujeres: ninguna

III Legislatura

	GP S		GP P		GP N.UV		GP EU		TOTAL	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Presidentes C°*	5	-	3	-	1	-	1	-	10	-
Vicepresidente C°	6	4	-	-	-	-	-	-	6	4
Secretarios C°	2	3	5	-	-	-	-	-	7	3

* Comisiones Presididas por hombres: Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Gobernación y Administración Local; Educación y Cultura; Economía, Presupuestos y Hacienda; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Obras Públicas y Transportes; Política Social y Empleo; Comisión de Sanidad; Comisión de Control de la actuación de RTVV.

Comisiones Presididas por mujeres: ninguna

IV Legislatura

	GP P		GP S		GP N.UV		GP EU/EV		TOTAL	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Presidentes C°*	4	1	3	-	2	-	1	-	10	1
Vicepresidente C°	4	-	-	-	7	-	-	-	11	-
Secretarios C°	2	2	4	3	-	-	-	-	6	5

* Comisiones Presididas por hombres: Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Gobernación y Administración Local; Educación y Cultura; Economía, Presupuestos y Hacienda; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Obras Públicas y Transportes; Comisión de Sanidad y Consumo; Comisión de Control de la actuación de RTVV; Medio Ambiente

Comisiones Presididas por mujeres: Política Social y Empleo

V Legislatura

	GP POPULAR		GP SOCIALISTA-P		GP EUPV		TOTAL	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Presidentes Comisión*	12	3	1	2	-	1	13	6
Vicepresidentes Comisión	9	10	-	-	-	-	9	10
Secretarios Comisión	3	2	7	7	-	-	10	9

* Comisiones Presididas por hombres: Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Gobernación y Administración Local; Economía, Presupuestos y Hacienda; Industria, Comercio y Turismo; Obras Públicas y Transportes; Sanidad y Consumo; Medio Ambiente; Control de la actuación de RTVV; Asuntos Europeos; Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno; Estudio de la situación de la sequía en la Comunidad Valenciana; Estudio de los programas de cooperación y solidaridad con el tercer mundo; Estudio de la situación de los incendios forestales.

Comisiones Presididas por mujeres: Educación y Cultura; Agricultura, Ganadería y Pesca; Política Social y Empleo; Mujer y las políticas de igualdad; Seguridad Nuclear; Estudio de nuevas formas de gestión de RTVV.

VI Legislatura

	GP POPULAR		GP SOCIALISTA-P		GP EUPV		TOTAL	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Presidentes Comisión*	5	3	1	1	-	1	6	5
Vicepresidentes Comisión	6	5	-	-	-	-	6	5
Secretarios Comisión	-	3	4	4	-	-	4	7

* Comisiones Presididas por hombres: Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Gobernación y Administración Local; Economía, Presupuestos y Hacienda; Obras Públicas y Transportes; Medio Ambiente; Control de la actuación de RTVV.

Comisiones Presididas por mujeres: Educación y Cultura; Agricultura, Ganadería y Pesca; Industria, Comercio y Turismo; Política Social y Empleo; Sanidad y Consumo.

VII Legislatura*

		COMPOSICIÓN INICIO LEGISLATURA				COMPOSICIÓN ACTUAL				TOTAL LEGISLATURA				
		HOMBRES		MUJERES		HOMBRES		MUJERES		T	HOMBRES		MUJERES	
		%		%		%		%			%		%	
Presidente/a	21	14	67	7	33	12	57	9	43	30	19	63	11	37
Vicepresidente/a	21	10	48	11	52	11	52	10	48	26	12	46	14	54
Secretario/a	21	14	67	7	33	9	43	12	57	31	11	48	20	65
Totales	63	38	60	25	40	32	51	31	49	87	42	48	45	52

* Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Comisión de Gobernación y Administración Local; Comisión de Educación y Cultura; Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda; Comisión de Industria, Comercio y Turismo; Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca; Comisión de Obras Públicas y Transportes; Comisión de Política Social y Empleo; Comisión de Sanidad y Consumo; Comisión de Medio Ambiente; Comisión de Política Lingüística; Comisión de la Mujer y las Políticas de Igualdad; Comisión de Asuntos Europeos; Comisión de Derechos Humanos y Tercer Mundo; Comisión de Nuevas Tecnologías y Sociedad del Conocimiento; Comisión de Seguridad Nuclear; Comisión de Control de la Actuación de RTVV; Comisión Especial para el estudio del cambio climático en la Comunitat Valenciana; Comisión Especial para el estudio de la violencia de género en la Comunitat Valenciana; Comisión de desarrollo del Estatuto de Autonomía.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS
Datos de personas elegidas por partidos políticos¹

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	PORCENTAJE (MUJERES)
Partido Popular ²	500	298	202	40,40%
PSOE	468	256	212	45,30%
Izquierda Unida ³ (EBB País Vasco)	47	30	17	36,17%
Convergència i Unió	48	32	16	33,33%
Esquerra Republicana (ERC)	22	14	8	36,36%
Coalición Canaria	19	12	7	36,84%
EAJ-PNV	30	14	16	53,33%
Bloque Nacionalista Galego	12	6	6	50,00%
Eusko Alkartasuna	1	1	0	0,00%
Chunta Aragonesista	4	3	1	25,00%
Partido Aragonés	9	7	2	22,22%
Partido Regionalista Cantabria	12	6	6	50,00%
Nafarroa-Bai	12	7	5	41,67%
PSM-Entesa Nacionalista	3	2	1	33,33%
APF Convergencia Demócratas de Navarra	2	2	0	0,00%
Unió Mallorquina	3	1	2	66,67%
Ciutadans-Partido Ciudadanía	3	3	0	0,00%
Partido Riojano	2	2	0	0,00%
Unión Pueblo Leonés	2	2	0	0,00%
ARALAR	4	3	1	25,00%
UPyD	1	1	0	0,00%
AIPF (Formentera)	1	1	0	0,00%
Independiente ⁴	1	0	1	100,00%
TOTALES	1.206	703	503	41,71%

1 Datos referidos al inicio de la legislatura en las Elecciones Autonómicas de 27 de mayo de 2007, excepto en las Comunidades de Madrid (26.10.2003), Andalucía (09.03.2008), Cataluña (01.11.2006), Galicia (01.03.2009) y País Vasco (01.03.2009).

2 Incluye UPN (22 -14 H y 8 M-) (Navarra).

3 Incluye las distintas coaliciones en que se ha presentado en alguna Comunidad Autónoma.

4 La diputada independiente se presentó en la Coalición PSOE-Eivissa pel canvi (Illes Balears).

OTRAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS

Tribunal Constitucional¹

PERIODO	MIEMBROS	HOMBRES	MUJERES
1980-1989	12	11 91,7%	1 ² 8,3%
1989-1998	12	12 100%	0 0%
1998-2001	12	11 91,7%	1 ³ 8,3%
2001-2004	12	10 83,3%	2 ⁴ 16,7%
2004-	12	10 83,3%	2 ⁵ 16,7%
TOTAL	37⁶	34 91,9%	3 8,1%

1 La designación se hace por nueve años, renovándose los Magistrados por terceras partes cada tres años

2 Gloria Begué Cantón (ocupó el cargo de Vicepresidenta de 04.03.1986 a 21.02.1989)

3 María Emilia Casas Baamonde

4 María Emilia Casas Baamonde (elegida Presidenta el 15.06.2004) y Elisa Pérez Vera

5 María Emilia Casas Baamonde (elegida Presidenta el 15.06.2004) y Elisa Pérez Vera

6 Magistrados del Tribunal Constitucional desde 1980 (tras 8 renovaciones)

Consejo General del Poder Judicial

PERIODO	MIEMBROS	HOMBRES		MUJERES	
1980-1985	21	21	100%	0	0%
1985-1990	21	20	95,2%	1 ¹	4,8%
1990-1995	21	17	80,9%	4 ²	19,1%
1996-2001	21	16	76,2%	5 ³	23,8%
2001-2008	21	19	90,5%	2 ⁴	9,5%
2008-	21	14	66,7%	7 ⁵	3,3%
TOTAL	126	107	84,9%	19	15,1%

1 Cristina Alberdi Alonso.

2 María Teresa Fernández de la Vega Sanz, Margarita Mariscal de Gante y Mirón y María Soledad Mestre García. Posteriormente Ana María Pérez Tórtola sustituyó a Juan Alberto Belloch Julbe.

3 Manuela Carmena Castrillo, Esther Giménez-Salinas i Colomer, Ángeles Huet de Sande, Margarita Retuerto Buades y Elisa Veiga Nicole.

4 Montserrat Comas de Argemir Cendra y María Ángeles García García.

5 Gabriela Bravo Sanestanislaio, Concepción Espejel Jonquera, Gemma Gallego Sánchez, Almudena Lastra de Inés, Inmaculada Montalbán Huertas, Margarita Robles Fernández y Margarita Uría Etxebarria.

Porcentaje de mujeres en el Congreso, por grupo parlamentario

IX Legislatura

GRUPO PARLAMENTARIO	N.º DIPUTADOS/AS	PORCENTAJE DE MUJERES
Socialista	169	43,20
Popular	154	29,87
IU-ICV	0	0,00
Catalán-CiU	10	40,00
Vasco-PNV	6	0,00
Coalición Canaria	0	0,00
ERC	0	0,00
Mixto	4	75,00
CDS	0	0,00
ERC-IU-ICV-BNG	7	14,29
Otros	0	0,00
TOTAL	350	28,08

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
Datos relativos al inicio de la Legislatura

Legislatura Constituyente (1977-1979)

	HOMBRES			MUJERES	
GP UCD	166	159	95,78%	7	4,22%
GP Socialista	103	95	92,22%	8	7,77%
GP Comunista	20	17	85,00%	3	15,00%
GP Alianza Popular	16	15	93,75%	1	6,25%
GP Socialistes de Catalunya	15	13	86,67%	2	13,33%
GP Minoría Catalana	13	13	100%	0	0,00%
GP Vasco (PNV)	8	8	100%	0	0,00%
GP Mixto	9	9	100%	0	0,00%
TOTAL	350	329	94,0%	21	6,00%

GP Mixto: PSP-US (6 hombres), EC-FED (1 hombre), CIC (1 hombre), EE-IE (1 hombre).

I Legislatura (1979-1982)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Centrista (UCD)	169	159	94,08%	10	5,92%
GP Socialista	98	94	95,02%	4	4,08%
GP Comunista	23	21	91,30%	2	8,70%
GP Socialistes de Catalunya	17	16	94,12%	1	5,88%
GP Coalición Democrática	9	8	88,89%	1	11,11%
GP Minoría Catalana	8	7	87,50%	1	12,50%
GP Vasco (PNV)	6	6	100%	0	0,00%
GP Socialista Vasco	6	6	100%	0	0,00%
GP Andalucista	5	5	100%	0	0,00%
GP Mixto	9	9	100%	0	0,00%
TOTAL	350	331	94,57%	19	5,43%

GP Mixto: UN (1 hombre), HB (3 hombres), ERC (1 hombre), EE (1 hombre), UPC (1 hombre), PAR (1 hombre), UPN (1 hombre).

II Legislatura (1982-1986)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Socialista	202	188	93,07%	14	6,93%
GP. Popular	105	103	90,10%	2	1,90%
GP Minoría Catalana (ciu)	12	12	100%	0	0,00%
GP Centrista	12	12	100%	0	0,00%
GP Vasco (PNV)	8	7	87,50%	1	12,50%
GP Mixto	11	11	100%	0	0,00%
TOTAL	350	333	95,14%	17	4,86%

GP Mixto: Agrupación de la Democracia Cristiana (19 hombres y 2 mujeres –en las lista de Coalición Popular–), IU (6 hombres), UEC (1 hombre), EE (2 hombres), CG (1 hombre), PAR (1 hombre), AIC (1 hombre), UV (1 hombre).

III Legislatura (1986-1989)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Socialista	184	171	92,93%	13	7,07%
GP Coalición Popular	84	78	92,86%	6	7,14%
GP CDS	19	19	100%	0	0,00%
GP Minoría Catalana (ciú)	18	17	94,44%	1	6,56%
GP Vasco (PNV)	6	6	100%	0	0,00%
GP Mixto	34	32	94,12%	2	5,88%
	345	323	93,62%	22	6,38%

GP Mixto: Agrupación de la Democracia Cristiana (19 hombres y 2 mujeres –en la lista de Coalición Popular–), IU (6 hombres), UEC (1 hombre), EE (2 hombres), CG (1 hombre), PAR (1 hombre), AIC (1 hombre), UV (1 hombre).

Los 5 diputados electos de HB no se integran en ningún Grupo Parlamentario.

IV Legislatura (1989-1993)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Socialista	175	145	82,86%	30	17,16%
GP Popular	106	95	89,62%	11	17,38%
GP Catalán (ciú)	18	17	94,44%	1	5,56%
GP Federal Izquierda Unida-IC	18	16	88,89%	2	11,11%
GP CDS	14	14	100%	0	0,00%
GP Vasco (EAJ-PNV)	5	5	100%	0	0,00%
GP Mixto	10	10	100%	0	0,00%
	346	302	87,28%	44	12,72%

Se integran en el GP Federal Izquierda Unida los tres representantes electos de IC (2 hombres y 1 mujer).

GP Mixto: PAR (1 hombre), HB (2 hombres), UV (1 hombre), EA (1 hombre), ERC (1 mujer).

Los 4 diputados electos de HB no se integran en ningún Grupo Parlamentario.

V Legislatura (1993-1996)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Socialista	159	131	82,39%	28	17,61%
GP Popular	141	119	84,40%	22	15,60%
GP Federal Izquierda Unida-IC	18	14	77,78%	4	22,22%
GP Catalán (ciú)	17	16	94,12%	1	5,88%
GP Vasco (EAJ-PNV)	5	5	100%	0	0,00%
GP Coalición Canaria	4	4	100%	0	0,00%
GP Mixto	6	5	83,33%	1	16,67%
	350	294	84,00%	56	16,00%

Se integran en el GP Federal Izquierda Unida los tres representantes electos de IC (3 hombres).

GP Mixto: PA (2 hombres), UV (2 hombres), EA (2 hombres), EE (2 hombres), PAR (1 hombre), AIC (1 hombre).

VI Legislatura (1996-2000)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Popular	154	130	84,42%	24	15,58%
GP Socialista	141	102	72,34%	39	27,66%
GP Federal Izquierda Unida	21	14	66,67%	7	33,33%
GP Catalán (ciU)	16	12	75,00%	4	25,00%
GP Vasco (EAJ-PNV)	5	4	80,00%	1	20,00%
GP Coalición Canaria	4	4	100%	0	0,00%
GP Mixto	7	7	100%	0	0,00%
	348	273	78,45%	75	21,55%

Se integran en el GP Federal Izquierda Unida los dos representantes electos de IC-EV (1 hombre y 1 mujer).
 GP Mixto: UPN (2 hombres), BNG (2 hombres), ERC (1 hombre), EA (1 hombre), UV (1 hombre).
 Los 2 diputados electos de HB no se integran en ningún Grupo Parlamentario.

VII Legislatura (2000-2004)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Popular	183	137	74,86%	46	25,14%
GP Socialista	125	79	63,20%	46	36,80%
GP Catalán (ciU)	15	13	86,67%	2	13,33%
GP Federal Izquierda Unida	8	6	75,00%	2	25,00%
GP Vasco (EAJ-PNV)	7	6	85,71%	1	14,29%
GP Coalición Canaria	4	3	75,00%	1	25,00%
GP Mixto	8	7	87,50%	1	12,50%
	350	251	71,71%	99	28,29%

GP Mixto: BNG (3 hombres), PA (1 hombre), ERC (1 hombre), IC-V (1 hombre), EA (1 mujer), CHA (1 hombre).

VIII Legislatura (2004-2008)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Socialista	164	88	53,66%	76	46,34%
GP Popular	148	106	71,62%	42	28,38%
GP Catalán (ciU)	10	9	90,00%	1	10,00%
GP Esquerra Republicana (ERC)	8	7	87,50%	1	12,50%
GP Vasco (EAJ-PNV)	7	6	85,71%	1	14,29%
GP Izquierda Unida-ICV	5	3	60,00%	2	40,00%
GP Coalición Canaria	3	3	100%	0	0%
GP Mixto	5	2	40,00%	3	60,00%
	350	224	64,00%	126	36,00%

El grupo parlamentario Socialista está formado por 162 señorías al ceder 2 (1 hombre y 1 mujer) a Coalición Canaria para que pueda formar grupo.

El grupo parlamentario Coalición Canaria está formado por 5 señorías, 3 de Coalición Canaria y 2 cedidos por el PSoE (1 hombre y 1 mujer) para que pueda formar grupo.

GP Mixto: BNG (1 hombre y 1 mujer), CHA (1 hombre), EA (1 mujer), NA-BAI (1 mujer).

IX Legislatura (2008-...)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Socialista	169	96	56,80%	73	43,20%
GP Popular	154	108	70,13%	46	29,87%
GP Catalán (Convergencia i Unió)	10	6	60,00%	4	40,00%
GP Vasco (EAJ-PNV)	6	6	100%	0	0%
GP ER-IU-ICV	7	6	85,71%	1	14,29%
GP Mixto	4	1	25,00%	3	75,00%
	350	223	64,29%	127	35,71%

El grupo parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-icv está formado por 3 señorías de ERC (3 hombres), 2 señorías de BNG (1 hombre y 1 mujer), 1 señoría de IU (hombre) y 1 señoría de ICV-EUiA.

El grupo parlamentario Mixto está formado por 2 señorías de CC-PNC (1 hombre y 1 mujer), 1 señoría de NA-BAI (mujer) y 1 señoría de UPyD (mujer).

SENADO

Legislatura Constituyente (1977-1979)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Unión de Centro Democrático	116	114	98,28%	2	1,72%
GP Socialistas del Senado	53	52	98,11%	1	1,89%
GP Senadores Vascos	10	9	90,00%	1 ¹	10,00%
GP Progresistas y Socialistas Indendiente	23	23	100%	0	0%
GP Mixto del Senado	18	17	94,44%	1	5,56%
GP Independiente	10	10	100%	0	0
GP Entesa dels Catalans	18	17	94,44%	1 ¹	5,56%
GP Agrupación Independiente	13	12	92,31%	1	7,69%
	260 ¹	254	97,69%	6 ¹	2,31%

¹ La Senadora María Rubiés Garrofé perteneció al GP Senadores Vascos (21.07.1977 a 14.10.1977) y al GP Entesa dels Catalans (14.10.1977 a 02.01.1979).

I Legislatura (1979-1982)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Unión de Centro Democrático	123	119	96,75%	4 ¹	7,25%
GP Socialista	42	41	97,62%	1	2,38%
GP Socialista andaluz	23	22	95,65%	1	4,35%
GP Senadores Vasco	14	14	100%	0	0%
GP Mixto	23	22	95,65%	1 ¹	4,35%
GP Catalunya Democracia i Socialismo	13	13	100%	0	0
	237 ¹	231	97,47%	6	2,53%

La Senadora CARMEN PINEDO SÁNCHEZ perteneció al GP UCD (09.04.1979 a 04.02.1982) y al GP Mixto (04.02.1982 a 31.08.1982).

II Legislatura (1982-1986)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Socialista	163	152	93,25%	11	6,75%
GP Popular	69	68	98,55%	1	1,45%
GP Mixto	20	20	100%	0	0%
GP Catalunya al Senat	14	14	100%	0	0%
GP Senadores Nacionalistas Vascos	10	10	100%	0	0%
	276	264	95,65%	12	4,35%

III Legislatura (1986-1989)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Socialista	165	152	92,12%	13	7,88%
GP Popular	76	74	97,37%	2	2,63%
GP Mixto	38	38	100%	0	0%
GP Centro Democrático y Social	14	14	100%	0	0%
GP Convergencia i Unió	13	13	100%	0	0%
GP Senadores Nacionalistas Vascos	10	10	100%	0	0%
	316	301	95,25%	15	4,75%

IV Legislatura (1989-1993)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Socialista	142	118	83,10%	24	16,90%
GP Popular	101	94	93,07%	7	6,93%
GP Mixto	22	20	90,91%	2	9,10%
GP Catalán en el Senado de ciu	15	14	93,33%	1	6,67%
GP Senadores Nacionalistas Vascos	13	13	100%	0	0%
GP Centro Democrático y Social	12	12	100%	0	0%
	305	271	88,85%	34	11,15%

V Legislatura (1993-1996)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Socialista	132	108	81,82%	24	18,18%
GP Popular en el Senado	126	115	91,27%	11	8,73%
GP Catalán en el Senado de ciu	15	15	100%	0	0%
GP Coalición Canaria del Senado	15	15	100%	0	0%
GP Mixto	14	12	85,71%	2	14,29%
GP Senadores Nacionalistas Vascos	11	11	100%	0	0%
	313	276	88,18%	37	11,82%

VI Legislatura (1996-2000)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Popular en el Senado	165	147	89,09%	18	10,91%
GP Socialista	111	88	79,28%	23 ¹	20,72%
GP Mixto	17	15	88,24%	2	11,76%
GP Catalán en el Senado ciu	13	13	100%	0	0%
GP de Senadores Nacionalistas Vascos	11	9	81,82%	2 ¹	18,18%
	315 ¹	272	86,35%	43 ¹	13,65

¹ Las Senadoras Francisca López Yébenes y Francisca Martín i Vigil pertenecieron al GP Senadores Nacionalistas Vascos (09.04.1996 a 10.04.1996) y al GP Socialista (11.04.1996 a 18.01.2000).

VII Legislatura (2000-2004)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Popular en el Senado	182	128	70,33%	54	29,67%
GP Socialista	78	66	84,62%	12	15,38%
GP Entesa Catalana de Progrés	17	13	76,47%	4	23,53%
GP Catalán en el Senado de ciu	15	15	100%	0	0%
GP de Senadores de Coalición Canaria	11	10	90,91%	1	9,09%
GP de Senadores Nacionalistas Vascos	11	9	81,82%	2	18,18%
GP Mixto	10	8	80,00%	2	20,00%
	324	249	76,85%	75	23,15%

VIII Legislatura (2004-2008)

	HOMBRES			MUJERES	
GP Popular en el Senado	144	107	96,42%	37	23,58%
GP Socialista	108	79	73,63%	29	26,37%
GP Entesa Catalana de Progrés	18	14	75,00%	4	25,00%
GP Senadores Nacionalistas Vascos	12	10	71,43%	2	28,57%
GP Catalán en el Senado de CiU	10	8	83,33%	2	16,67%
GP Senadores de Coalición Canaria	16	15	100%	1	0%
GP Mixto	8	7	75,00%	1	25,00
	316	240	75,95%	76	24,05%

IX Legislatura (2008-...) (composición en abril de 2010)

	TOTAL	ELECTOS	DESIGNADOS
GP Popular en el Senado	123	99	24
GP. Socialista	105	86	19
GP Entesa Catalana de Progrés	16	12	4
GP Senadores Nacionalistas Vascos	4	2	2
GP Catalán en el Senado de ciu	7	4	3
GP Mixto	8	4	4
TOTALES	263	207	56
	81 Senadoras (30,80%)	67 Senadoras (32,37%)	14 Senadoras (25,00%)

SENADO
(total de Senadores/Senadoras durante la legislatura)

LEGISLATURA	TOTAL*	HOMBRES		MUJERES	
Legislatura Constituyente (1977-1979)	250	244	97,60%	6	2,40%
I Legislatura (1979-1982)	223	217	97,31%	6	2,69%
II Legislatura (1982-1986)	266	254	95,49%	12	4,51%
III Legislatura (1986-1989)	287	272	94,77%	15	5,23%
IV Legislatura (1989-1993)	294	260	88,44%	34	11,56%
V Legislatura (1993-1996)	299	262	87,63%	37	12,37%
VI Legislatura (1996-2000)	308	265	86,04%	43	13,96%
VII Legislatura (2000-2004)	317	242	76,34%	75	23,66%
VIII Legislatura (2004-2008)	316	240	75,95%	76	24,05%
IX Legislatura (2008-...) composición en abril 2010	263	182	69,20%	81	30,80%

* Hay que tener en cuenta en los datos totales por Grupos Parlamentarios que hubo Señorías que a lo largo de la Legislatura pertenecieron a más de un Grupo.

Bibliografía¹

- AFEM: *Femmes et pouvoir en Europe méridionale en l'any 2000*. París, 2000.
- AGACINSKI, S.: *Política de sexos*. Taurus. Madrid, 1998.
- AGUIAR, F.: «A favor de las cuotas femeninas», «Claves de razón práctica», 116 (2001).
- AMORÓS PUENTE, C.: *Mujer: participación, cultura política y Estado*. Buenos Aires (Argentina), Ediciones de la Flor, 1990.
- Teoría feminista: «De la ilustración a la globalización». Minerva Ediciones. Madrid, 2005.
- ARAGÓN REYES, M.: «Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 9, 2000, Corts Valencianes.
- ASKÁKATE-ASKASUA ALBÉNIZ, A. C.: *Mujer y discriminación: del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al Tribunal Constitucional*. IVAP Bilbao, 1997.
- BALAGUER CALLEJÓN, M. L.: *Mujer y Constitución: la construcción jurídica del género*, Madrid, Ed. Cátedra, Col. Feminismos, 2005.
- «La posibilidad constitucional de una ley de igualdad electoral». *Actas del coloquio F. Alternativas*, 2000.
- BIGLINO, P.: «Las mujeres en los partidos políticos», en *Mujer y Constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- «La composición equilibrada de las listas electorales», en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*. Iustel, 2008
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: *El derecho de sufragio pasivo. Prontuario de jurisprudencia constitucional, 1981-1999*. Aranzadi. Madrid, 1999.
- CAMPILLO, N.: *El feminismo com a crítica*, Ed. Tandem. 1997.
- CAMPOAMOR, C.: *El voto femenino y yo*. Barcelona, LaSal, 1981.
- CAMPS, V.: *El siglo de las mujeres*. Cátedra. Madrid, 1998.
- CANO MATA, A.: *El principio de igualdad en la doctrina del Tribunal Constitucional*. Revista de Derecho Privado. EDESA. Madrid, 1983.
- COBO BEDIA, R.: *Fundamentos del patriarcado moderno*. Jean Jacques Rousseau. Madrid, Cátedra, 1995.
- «Política feminista y democracia paritaria», en *Leviatan: revista de hechos e ideas*, núm. 80 (jun.-sept. 2000); p. 101-116.
- DAHLERUP, Drude (Editora): *Women, Quotas and politics*. Londres, Routledge (2006).
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C.: «La discriminación por razón de sexo», en *Revista de Derecho Político*, núm. 26, 1988.
- FOSSAS ESPADALER, E.: *El derecho de acceso a los cargos públicos*. Tecnos, Madrid, 1993.
- FREIXES SANJUÁN, T.: «Sobre la constitucionalidad de medidas de acción positiva que garanticen la paridad hombre/mujer en las listas electorales», en *Actas Coloquio Fundación Alternativas*, 2000, inédito.
- GARCÍA DE LEÓN, M.^a A.: *Elites discriminadas. Sobre el poder de las mujeres*. Anthropos. Madrid, 1994.
- GARCÍA ROCA, J.: *Cargos públicos representativos. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*. Editorial Aranzadi. Madrid, 1999.
- GASPARD F., SERVA-SCHREIBER, CL., LE GALL, A.: «Au pouvoir citoyennes ! Liberté, Egalité, Parité.»
- HERNANDO GONZALO, A. (coord.): *¿Desean las mujeres el poder?: cinco reflexiones en torno a un deseo conflictivo*, Minerva ediciones, Madrid, 2003.
- HERNES, HM.^a: *El Poder de las mujeres y el Estado del Bienestar*. Madrid, Vindicación Feminista, 1990.
- LOVENDUSKI, J.: «Cambio en la representación política de las mujeres» en el libro colectivo *Las políticas de género en la Unión Europea*. Narcea S.A, 2001.
- MARTÍNEZ SAMPERE, E.: «La legitimidad de la democracia paritaria», *Revista de Estudios Políticos*. núm. 107, enero-marzo 2000, p. 133-149.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: «La sombra de Agamenón. Sobre la constitucionalidad del establecimiento de cuotas por razón de sexo en las listas electorales», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió i Ceriol*. núm. 30/31, 2000, pp.109-135.
- MIYARES, A.: *Democracia feminista*, Madrid: Cátedra, Instituto de la Mujer. Universitat de València, 2003.
- MONTILLA MARTOS, JA.: «El mandato constitucional de promoción de la igualdad real y efectiva en la jurisprudencia constitucional. Su integración con el principio de igualdad», en *Estudios de Derecho Público, Homenaje a J.J. Ruiz-Rico*, vol. 1. Tecnos. Madrid, 1997.
- MOSSUZ-LAVAU, J.: «Les femmes et la politique: la France au regard de l'Europe», en *De la République à l'Europe. Hommage à J.L. Quermonne*. París, 1996.
- NAVARRO MÉNDEZ, J. I.: *Partidos políticos y democracia interna* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999.

- PECES-BARBA, G.: «De la igualdad normativa a la igualdad de hecho. Las cuotas femeninas en las elecciones», publicado en la obra colectiva *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*. Dikynson, 2000.
- PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*. Civitas. Madrid, 1992.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: *Igualdad y Discriminación*. Madrid, Tecnos, 1986.
- «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sobre discriminación laboral por razón de sexo», en Revista *Emakunde*. Instituto Vasco de la Mujer, abril 1993.
- RUBIO LLORENTE, F.: «Igualdad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 31, enero-abril 1991.
- RUIZ MIGUEL, A.: «Paridad electoral y cuotas femeninas», *Aequilitas. Revista Jurídica de Igualdad entre oportunidades entre mujeres y hombres*. Universidad de Zaragoza. núm. 1, mayo de 1999.
- SAAVEDRA RUIZ, P. (Coord.): *Hacia una democracia paritaria: análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*. (DG-V)-CELEM. Madrid, 1999.
- (directora del proyecto) *La democracia paritaria en la construcción europea*, Celem, Madrid, 2000.
- SALAZAR BENÍTEZ, O.: *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Editorial Comares, SL. Granada, 1999.
- SEVILLA MERINO, J.: «La integración de la mujer en el Estado social y democrático de Derecho», en *Reflexión multidisciplinar sobre la discriminación sexual*. Valencia, Ed. Nau Llibres, 1994.
- *Género y Estado, en Género, ciudadanía y sujeto político. En torno a las políticas de igualdad*, Neus Campillo (coord.), IUED, 2002.
- *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*. Col·lecció Quaderns Feministes núm. 4. Institut Universitari d'Estudis de la Dona. Universitat de València. 2004.
- SEVILLA MERINO, J. y FREIXES SANJUAN, T. (Dir.): *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Instituto Nacional de Administración Pública, Estudios goberna, Madrid, 2005.
- VALCÁRCEL, A.: *La política de las mujeres*, Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 1997.
- VENTURA FRANCH, A.: «Sistema electoral y género», *Anuario de Derecho Parlamentario*. núm. 8 extraordinario. Cortes Valencianas, 1999, pp. 379-404.
- *Las mujeres y la Constitución española de 1978*. Instituto de la Mujer. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1999.
- VERGE MESTRE, T.: «Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen».
- «Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional. 1978-2004». Reis, 115.
- VOGEL-POLSKY, E.: *Las acciones positivas y los obstáculos constitucionales y legislativos que dificultan su realización en los Estados miembros del Consejo de Europa*, Ministerio de Asuntos Sociales-Instituto de la Mujer, Madrid, 1987.
- «Democracia paritaria en Europa» en el libro colectivo *Las políticas de género en la Unión Europea*. Narcea SA, 2001.

1 Además de los citados en el texto también se han consultado los incluidos en esta bibliografía.