

Marcela Miró Pérez
PRESIDENTA DE LES CORTS VALENCIANES

PRESENTACIÓ

Amb este número 8 – extraordinari– de *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*, que dediquem a «Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma», les Corts Valencianes volem, com ja s'ha assenyalat en altres ocasions, seguir contribuint que «los estudios de esta parte del derecho –el parlamentario-, y quienes participamos en la labor diaria de una institución parlamentaria, podamos contribuir a una reflexión más acertada de la realidad que representa el parlamento en el momento actual». El primer número del anuari en esta V legislatura, encara quan s'aparta d'allò que és el dret parlamentari en el sentit estricte, respecta l'acord que el Consell de Redacció en va adoptar en l'última reunió realitzada el 15 de desembre de 1998. En aquella reunió es va acceptar que este número extraordinari versara sobre «Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma» i que hi participaren tant aquells membres del Consell de Redacció que ho desitjaren com també prestigiosos estudiosos del dret parlamentari i del dret electoral.

D'altra banda, a iniciativa del Consell de Redacció de *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*, es va considerar oportú obrir este número extraordinari de l'anuari amb un qüestionari-debat dirigit a destacats estudiosos del dret electoral en el qual s'atengueren cinc qüestions, cinc temes, tan variats com el sistema electoral general; el finançament i les enquestes electorals; els sistemes electorals autonòmics; les eleccions locals (ajuntaments i diputacions), i les eleccions europees. Este qüestionari va ser preparat pel director i el secretari de l'anuari i tramés a huit especialistes per març d'enguany i tots ells van tenir la gentilesa de contestar-hi, amb la qual cosa hem pogut obrir este número extraordinari de *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*, amb les seues respostes.

En este número extraordinari, junt al qüestionari-debat que l'obri, ens trobem amb deu treballs, deu estudis, que versen sobre temes tan diversos que van des del delictes electoral, l'activitat institucional i les campanyes institucionals en el període electoral a altres que estudien el dret electoral autonòmic; la propietat dels escons obtinguts en llistes tancades; les eleccions i la governabilitat; la creació d'un sistema electoral uniforme per a l'europarlamentari; els aspectes procedimentals i processals de l'adopció i

la impugnació de decisions electorals fins un tema tan concret com singular com és «sistema electoral i gènere».

He d'agrair, com han fet sempre els anteriors presidents del Consell de Redacció de *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*, la resposta que s'ha donat a esta sol·licitud del Consell de Redacció en la mesura que ens trobem amb un número extraordinari que compta amb diuit magnífiques col·laboracions entre les quals s'inclouen la dels catedràtics de Dret Constitucional de les universitats de València, el País Basc, Madrid, Barcelona, Granada, Canàries i Santiago de Compostela – Jordi Capogiol, Francisco Llera Ramo, Enrique Arnaldo Alcubilla, José Ramón Montero Gibert, Juan Montabes Pereira, Manuel Martínez Sospedra, Josep Maria Vallés Casadevall, Francesc Pallarés Porta, Francisco Fernández Segado i Juan F. López Aguilar– ; la del fiscal del Tribunal Superior de Justícia, Miguel Ángel Altés Martí; oficial major del Parlament de Galícia, José Ramón Cólera Leirado; ex-Vicepresident de la Mesa de les Corts Valencianes, Juan Antonio Montesinos García, i professors de Dret Administratiu i Dret Constitucional – com Martín M. Razquin Lizarraga, Agustín Ruiz Robledo, Ignacio Sevilla Merino, Margarita Soler Sánchez i Asunción Ventura Franch– i també la participació del director i del secretari de l'anuari quant a la presentació del qüestionari-debat i tot allò relatiu als resultats electorals obtinguts per les formacions polítiques diferents, amb representació parlamentària en les Corts Valencianes, el 13 de juny de 1999.

Com es desprèn del que s'ha assenyalat, en este número extraordinari s'han abordat temes tan diferents com del màxim interès. Amb el desig d'acostar-me a estes col·laboracions que s'han fet en el número que hui presente vull, en primer lloc, fer referència a tots aquells treballs que han incidit singularment en l'activitat institucional dels poders públics i les campanyes institucionals, durant el període electoral. Així, ens trobem amb un primer treball, el de José Ramón Cólera Leirado, oficial major del Parlament de Galícia i secretari de la Junta Electoral de Galícia en diverses eleccions autonòmiques, qui després d'una breu introducció en la qual explica el mateix títol de la seua col·laboració, emprèn l'estudi del concepte «campanya institucional» en la Llei orgànica de règim electoral general, l'evolució, el desplegament en la legislació autonòmica, i també la doctrina pel que fa a la Junta Electoral Central. Tot seguit, Cólera Leirado estudia la publicitat institucional de realitzacions i assoliments durant un mandat o una legislatura; la informació periòdica institucional, acabant la

col·laboració amb unes observacions finals en les quals formula tres conclusions: «a) *La regulación actual de la campaña institucional debe modificarse, y varias son las alternativas posibles*; b) *La campaña institucional de realizaciones y logros de un mandato o legislatura debe prohibirse por precepto legal*, y c) *La información periódica institucional es inevitable, pero hay que reconducirla*».

D'altra banda, també dins d'este grup de treballs, està el del catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Santiago de Compostela i membre de la Junta Electoral Central, Francisco Fernández Segado, «El régimen jurídico de las campañas institucionales», en el qual després d'una gènesi i evolució de la normalització de les campanyes institucionals, i una distinció de campanya institucional davant una campanya electoral, es referix als subjectes habilitats per a dur a terme una campanya institucional, al període de desplegament d'esta campanya institucional, a la finalitat que en persegueix i als mitjans de canalització informativa de la publicitat institucional. Acaba el treball amb un apartat referit a les campanyes informatives dels poders públics sobre la gestió en el qual distingix en la doctrina de la Junta Electoral Central, el canvi des de 1995 en esta i la problemàtica d'esta nova doctrina acabant amb la instrucció de la Junta Electoral Central de 13 de setembre de 1999 sobre l'objecte i els límits de les campanyes institucionals que ha considerat oportú comentar encara que siga d'una manera sumària.

El tercer dels treballs que emprèn esta problemàtica de les campanyes institucionals, és el de la professora de Dret Constitucional, Margarita Soler Sánchez, «Las problemáticas campañas institucionales en el periodo electoral», en el qual després de realitzar una aproximació al significat de les campanyes institucionals, es referix a la configuració normativa de les campanyes institucionals i a les resolucions de la Junta Electoral Central i de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, precisament entorn a este tipus de campanyes. Acaba el treball amb unes conclusions en les quals indica que «*las campañas institucionales de los poderes públicos durante el periodo electoral generan toda una suerte de conflictos de grandes repercusiones mediáticas al cuestionarse con ocasión de los recursos pertinentes ante las juntas electorales la limpieza que debe regir todo proceso electoral en una democracia representativa*».

Al costat d'estos tres excel·lents treballs, ens trobem amb un altre del fiscal del Tribunal Superior de Justícia, professor de Dret Penal, Miguel Ángel Altés Martí, que versa

sobre «El delito electoral», en el qual fa referència al títol que la Llei orgànica de règim electoral general dedica a la regulació dels delictes per a la protecció del procés electoral, així com a les penes. En este treball, l'autor es referix a la necessitat d'una regulació amb caràcter especial i, tot seguit se centra en la sistemàtica de la llei. L'estudi es tanca amb una conclusió en la qual destaca, pel que fa a la llei electoral, que «es en su aspecto procesal o de procedimiento adecuado donde se encuentran las grandes carencias y, en consecuencia, donde debe incidirse para buscar soluciones adecuadas».

El catedràtic de Dret Constitucional, Juan F. López Aguilar, realitza un ampli estudi sobre «El derecho electoral autonómico y la potestad autoorganizatoria de las comunidades autónomas» en el qual, junt amb unes premisses –al seu judici, inoportunes– a propòsit de les peculiaritats constitucionals de l'anomenat «sistema electoral autonòmic canari», es referix als fonaments i les alegacions jurídiques del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Defensor del Poble contra la Llei orgànica 4/1996, de reforma de l'estatut d'autonomia de Canàries, i als fonaments jurídics de la STC 225/98. El professor López Aguilar conclou la investigació amb un interessant capítol titulat «¿Qué hacer? A vueltas con las propuestas de futuro», en el qual indica que *«los complejos problemas de articulación y equilibrios de la convivencia en democracia no se solucionan siempre con el martillo del derecho jurisdiccionalizado, ni siquiera los estados que afirman sus ordenamientos sobre constitucionales plenamente normativas y jurisdiccionalizadas, en cuanto que vinculantes y aplicables por los jueces»*.

El cinquè dels treballs dins de l'apartat d'estudis és el realitzat per l'ex-vicepresident de les Corts Valencianes, Juan Antonio Montesinos García, referit a «La propiedad de los escaños obtenidos electoralmente en listas cerradas». En este treball l'autor conclou que *«en la actualidad y para el ciudadano de a pie, el representante elegido en una lista cerrada no es dueño de su escaño ya que con frecuencia resulta elegido siendo desconocido por quien le otorga su representación condicionada a las siglas bajo las que concurrió a las elecciones»*.

El que fou secretari general del Parlament de Navarra i professor de Dret Administratiu, Martín M. Razquin Lizarraga, ha realitzat el treball sobre «Elecciones y gobernabilidad». En este estudi l'autor es referix a diversos aspectes relacionats amb les eleccions i la governabilitat. Entén que en plantejar esta qüestió es tracta d'aprofundir, des d'un punt de vista tangencial, en una de les claus de la democràcia representativa, és a dir, en els límits. L'autor es referix a la presentació de llistes electorals, a les barreres

electorals, a la presentació del programa i la majoria governamental, als remeis posteriors – qüestió de confiança, moció de censura i dissolució– , al tancament de la governabilitat, a la seua crisi – el transfuguisme o la ruptura interna dels partits– . Conclou amb una reflexió final en la qual indica que *«es necesario comenzar a preguntarse sobre la necesidad de proceder a un cambio en el sistema electoral, en aras de lograr unos gobiernos más estables. Y ello pasa por la puesta en cuestión de nuestro sistema electoral y por la vinculación del escaño al elegido, anudada al mismo»*.

Un altre dels autors que participen en este número extraordinari és el professor Agustín Ruiz Robledo, que realitza un treball sobre «La creación de un sistema electoral uniforme para el europarlamentario». En este estudi, després d'una introducció en la qual apunta l'autor les possibilitats d'integració que encara oferixen els Tractats de Roma, emprèn l'estudi dels passos cap a un sistema uniforme, així com el Tractat d'Amsterdam i la situació actual. Finalitza la col·laboració en l'anuari amb unes consideracions finals en les quals entén que *«podríamos decir que la urgencia de una ley electoral uniforme es uno de los incumplimientos más claros y evidentes de los Tratados»*. No obstant això, el professor Ruiz Robledo indica que *«materialmente ya se ha logrado una Ley electoral europea basada en principios comunes a todos los estados miembros porque las elecciones directas al Parlamento Europeo de junio de 1999 se han celebrado en todos los estados con un sistema proporcional; por tanto, sólo queda pendiente de armonización cuestiones secundarias»*.

El professor de Dret Administratiu de la Universitat de València, Ignacio Sevilla Merino, col·labora en este número extraordinari amb un treball sobre «Aspectos procedimentales y procesales de la adopción e impugnación de decisiones electorales». Com ell mateix indica, l'estudi es justifica *«en la oportunidad que brinda aproximarse a una materia –la electoral- tan próxima en la práctica como lejana en la teoría a lo administrativo y contencioso-administrativo, como la más evidente y teórica de contrastar la influencia actual de las modificaciones introducidas en las normas administrativas a que remite la Ley electoral»*. En este treball d'investigació, el professor Sevilla Merino estudia el procediment i els recursos administratius, així com la impugnació judicial dels actes electorals. En esta àmplia col·laboració, l'autor emprèn un ventall de continguts que van des de la supletorietat de les lleis de procediment i jurisdiccional respecte de l'electoral, l'actuació de l'ofici de l'administració, el silenci administratiu, els terminis en el procediment electoral o la revisió d'ofici i els recursos administratius, fins a tots els que cal

incloure dins de la impugnació judicial d'actes electorals, com ho són el propi contingut processal de la llei electoral, els mitjans d'impugnació judicial dels actes de l'administració electoral, les parts en el recurs contenciós electoral, la legitimació en el recurs contenciós electoral i el desenrotllament del procés.

El darrer dels estudis d'este número extraordinari és el realitzat per la també professora de Dret Constitucional de la Universitat Jaume I de Castelló, Asunción Ventura Franch, sobre «Sistema electoral y género». Ja indicava a l'inici d'esta presentació que este treball revestix, sens dubte, singularitat, atès que s'hi escomet l'estudi de les discutides «quotes» en els processos d'elecció, la referència a les mesures adoptades per llei i les mesures adoptades al si dels partits polítics, i també, juntament amb estes «quotes», tot el que representa, dins del sistema electoral, l'estructura de la candidatura, la magnitud de districte i el grau de proporcionalitat. La Dra. Ventura Franch conclou el seu estudi amb un capítol que ella mateixa titula «Hacia una repolitización de la representación» en el qual fa referència a les mesures que afavoririen la incorporació de les dones a l'àmbit públic, amb la consideració que la immersió d'estes és un tema relativament recent i atès que *«dado que la igualdad depende en gran medida de la igualdad política, cualquier medida que favorezca la participación de los grupos excluidos, amplificaría el concepto de ciudadanía restringido, hasta ahora, por razones de sexo»*.

Este número extraordinari de *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO* conclou amb un apartat IV en el qual figuren els resultats electorals obtinguts per les diferents formacions polítiques amb representació parlamentària en les Corts Valencianes, el 13 de juny de 1999 i inclou els noms de tots els diputats i totes les diputades que integren en estos moments les Corts Valencianes. Semblava oportú, i així ho va considerar la Cambra, que en el primer número de la V Legislatura, com ja es va fer en el cas de la IV, figurara algun apartat, algun annex, on es donara a conèixer el resultat de les darreres eleccions, màximament quan ens trobem amb un número extraordinari que, justament, fa referència als sistemes electorals a Espanya i les seues possibilitats de reforma.

Amb el comentari d'este darrer apartat de l'anuari, hem conclòs el repàs pels diferents estudis o treballs que s'hi inclouen, cosa que semblava necessària atesa la generositat

amb que les autores i els autors han atès la nostra sol·licitud i la nostra invitació a participar en este número extraordinari de *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*.

Amb este primer número de *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO* que es publica en la V Legislatura, continuem treballant en esta branca del Dret Públic, que és el Dret Parlamentari, tot i que en esta ocasió, com també va ocórrer en l'anterior legislatura, el Dret Electoral haja ocupat este espai per decisió del Consell de Redacció. Això no obstant, abans d'acabar l'any 2000 les Corts Valencianes tenen la intenció de publicar el número 9 d'este *ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO* on es pretén tractar diferents temes propis de la matèria que centralment ocupa el contingut de la nostra publicació, com ara la legislació en el parlamentarisme francès; la posició particular de les Corts davant la política de defensa i les Forces Armades; els vots particulars en el Tribunal Constitucional; les lleis de majoria qualificada en l'ordenament autòmic; el transfuguisme polític; les sancions pels incompliments dels deures parlamentaris; la renovació del parlamentarisme, etc.

M'agradaria també fer referència, abans d'acabar esta presentació, a les noves incorporacions que s'han produït en el Consell de Redacció de l'anuari, i per això he d'assenyalar que, juntament amb la incorporació dels membres de la Mesa de les Corts Valencianes que no figuraven ja en el Consell de Redacció, Sr. Antonio Moreno Carrasco; Sra. Susana Camarero Benítez i Sra. Carmen Ninet Peña, ha acceptat també formar part d'este Consell de Redacció, atenent la meua invitació, la Sra. Esperanza Aguirre Gil de Biedma, presidenta del Senat, el Sr. Juan Luis de la Rúa Moreno, president del Tribunal Superior de Justícia i el Sr. Carlos Climent Barberá, president del Consell Jurídic Consultiu.

Finalment, com ja s'ha fet en tots els números de l'anuari, reitere ací el meu agraïment, com a presidenta de les Corts Valencianes, tant als membres del Consell de Redacció com també a totes les persones, estudioses del Dret Electoral, que han participat en el número que hui veu la llum. Este agraïment el faig extensiu a totes les persones que amb el seu treball diari en la institució que presidisc, han fet possible la continuïtat d'una publicació com esta en la V Legislatura que ara s'inicia.

Una publicació d'estes característiques, que gaudix de prestigi dins i fora de la nostra Comunitat Autònoma, no seria possible sense la col·laboració de l'òrgan rector de la

cambrà la presidència del qual ostente i el suport que des de tots els grups parlamentaris s'ha tingut sempre. Buscant aprofundir en esta aproximació i acostament entre les Corts Valencianes i totes les persones que viuen i treballen a la nostra Comunitat, aspecte este que sens dubte pot aconseguir-se des d'un coneixement major del que és i representa el parlament, és des d'on faig pública la meua intenció i la de la Mesa de les Corts Valencianes, de prosseguir amb la publicació d'este anuari.

Desembre de 1999.

* * *

PRESENTACIÓ N

Con este número 8 – extraordinario– de CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, que dedicamos a «Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma», las Cortes Valencianas queremos, como ya se ha señalado en otras ocasiones, seguir contribuyendo a que «*los estudios de esta parte del Derecho – el Parlamentario– , y quienes participamos en la labor diaria de una institución parlamentaria, podamos contribuir a una reflexión más acertada de la realidad que representa el Parlamento en el momento actual*». El primer número del Anuario en esta V Legislatura, aun cuando se aparta de lo que es el Derecho Parlamentario en sentido estricto, respeta el acuerdo que el Consejo de Redacción del mismo adoptó en su última reunión celebrada el 15 de diciembre de 1998. En aquella reunión se aceptó que este número extraordinario versara sobre «Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma» y que en él participarán tanto aquéllos miembros del Consejo de Redacción que lo desearan como también prestigiosos estudiosos del Derecho parlamentario y el Derecho electoral.

Por otra parte, a iniciativa del Consejo de Redacción de CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, se consideró oportuno abrir este número extraordinario del Anuario con un Cuestionario-Debate dirigido a destacados estudiosos del Derecho electoral en el que se atendiera a cinco cuestiones, cinco temas, tan variados como el

sistema electoral general; la financiación y las encuestas electorales; los sistemas electorales autonómicos; las elecciones locales (Ayuntamientos y Diputaciones), y las elecciones europeas. Este Cuestionario fue preparado por el Director y el Secretario del Anuario y remitido a ocho especialistas en marzo de este mismo año y todos ellos tuvieron la gentileza de contestar al mismo con lo que hemos podido abrir este número extraordinario de CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, con sus respuestas.

En este número extraordinario, junto al Cuestionario-Debate que abre el mismo, nos encontramos con diez trabajos, diez estudios, que versan sobre temas tan diversos que van desde el delito electoral, la actividad institucional y las campañas institucionales en el periodo electoral a otros que estudian el derecho electoral autonómico; la propiedad de los escaños obtenidos en listas cerradas; las elecciones y la gobernabilidad; la creación de un sistema electoral uniforme para el europarlamentario; los aspectos procedimentales y procesales de la adopción e impugnación de decisiones electorales hasta un tema tan concreto como singular como es «sistema electoral y género».

Debo agradecer, como han hecho siempre anteriores Presidentes del Consejo de Redacción de CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, la respuesta que se ha dado a esta solicitud del Consejo de Redacción en la medida en que nos encontramos con un número extraordinario que cuenta con dieciocho magníficas colaboraciones entre las que se incluyen la de los Catedráticos de Derecho Constitucional de las Universidades de Valencia, el País Vasco, Madrid, Barcelona, Granada, Canarias y Santiago de Compostela – Jordi Capo Giol, Francisco Llera Ramo, Enrique Arnaldo Alcubilla, José Ramón Montero Gibert, Juan Montabes Pereira, Manuel Martínez Sospedra, Josep Maria Vallés Casadevall, Francesc Pallarés Porta, Francisco Fernández Segado y Juan F. López Aguilar– ; la del Fiscal del Tribunal Superior de Justicia, Miguel Ángel Altés Martí; Oficial Mayor del Parlamento de Galicia, José Ramón Cólera Leirado; ex-Vicepresidente de la Mesa de las Cortes Valencianas, Juan Antonio Montesinos García, y Profesores de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional – como Martín M. Razquin Lizarraga, Agustín Ruiz Robledo, Ignacio Sevilla Merino, Margarita Soler Sánchez, y Asunción Ventura Franch– , así como la participación del Director y el Secretario del ANUARIO en cuanto a la presentación del Cuestionario-Debate y todo lo relativo a los resultados electorales obtenidos por las distintas formaciones políticas, con representación parlamentaria en las Cortes Valencianas, el 13 de junio de 1999.

Como se desprende de lo señalado, en este número extraordinario se han abordado temas tan distintos como del máximo interés. Con el deseo de acercarme a estas colaboraciones que se han hecho en el número que hoy presento quiero, en primer lugar, hacer referencia a todos aquellos trabajos que han incidido singularmente en la actividad institucional de los poderes públicos y las campañas institucionales, durante el periodo electoral. Así, nos encontramos con un primer trabajo, el de José Ramón Cólera Leira do, Oficial Mayor del Parlamento de Galicia, y Secretario de la Junta Electoral de Galicia en varias elecciones autonómicas, quien tras una breve introducción en la que explica el propio título de su colaboración, acomete el estudio del concepto «Campaña institucional» en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, su evolución, su desarrollo en la legislación autonómica, así como la doctrina al respecto de la Junta Electoral Central. A continuación, Colera Leirado estudia la publicidad institucional de realizaciones y logros durante un mandato o una Legislatura; la información periódica institucional, finalizando su colaboración con unas observaciones finales en las que formula tres conclusiones: «a) *La regulación actual de la campaña institucional debe modificarse, y varias son las alternativas posibles;* b) *La campaña institucional de realizaciones y logros de un mandato o legislatura debe prohibirse por precepto legal, y c) La información periódica institucional es inevitable, pero hay que reconducirla».*

Por otra parte, también dentro de este grupo de trabajos, está el del Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela y miembro de la Junta Electoral Central, Francisco Fernández Segado, «El régimen jurídico de las campañas institucionales», en el que tras una génesis y evolución de la normación de las campañas institucionales, y una distinción de campaña institucional frente a campaña electoral, se refiere a los sujetos habilitados para llevar a cabo una campaña institucional, al periodo de desarrollo de esta campaña institucional, a la finalidad que persigue la misma y a los medios de canalización informativa de la publicidad institucional. Finaliza su trabajo con un apartado referido a las campañas informativas de los poderes públicos sobre su gestión en el que distingue en la doctrina de la Junta Electoral Central, el cambio en ésta desde 1995 y la problemática de esta nueva doctrina finalizando con la Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales que ha considerado oportuno comentar aunque sea de un modo sumario.

El tercero de los trabajos que acomete esta problemática de las campañas institucionales, es el de la Profesora de Derecho Constitucional, Margarita Soler Sánchez, «Las problemáticas campañas institucionales en el periodo electoral», en el que tras realizar una aproximación al significado de las campañas institucionales, se refiere a la configuración normativa de las campañas institucionales y a las resoluciones de la Junta Electoral Central y de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, precisamente en torno a este tipo de campañas. Finaliza el trabajo con unas conclusiones en las que indica que *«las campañas institucionales de los poderes públicos durante el periodo electoral generan toda una suerte de conflictos de grandes repercusiones mediáticas al cuestionarse con ocasión de los recursos pertinentes ante las Juntas Electorales la limpieza que debe regir todo proceso electoral en una democracia representativa»*.

Junto a estos tres excelentes trabajos, nos encontramos con otro del Fiscal del Tribunal Superior de Justicia, Profesor de Derecho Penal, Miguel Ángel Altés Martí, que versa sobre «El delito electoral», en el que hace referencia al Título que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General dedica a la regulación de los delitos para la protección del proceso electoral, así como a sus penas. En este trabajo, el autor se refiere a la necesidad de una regulación con carácter especial, centrándose a continuación en la sistemática de la Ley. Su estudio se cierra con una conclusión en la que destaca por lo que se refiere a la Ley Electoral, que *«es en su aspecto procesal o de procedimiento adecuado donde se encuentran las grandes carencias y, en consecuencia, donde debe incidirse para buscar soluciones adecuadas»*.

El Catedrático de Derecho Constitucional, Juan F. López Aguilar, realiza un amplio estudio sobre «El Derecho electoral autonómico y la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas» en el que, junto a unas premisas, a su juicio oportunas, a propósito de las peculiaridades constitucionales del denominado «Sistema electoral autonómico canario», se refiere a los fundamentos y alegaciones jurídicas del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la Ley Orgánica 4/1996, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, y a los Fundamentos Jurídicos de la STC 225/98. El Profesor López Aguilar concluye su investigación con un interesante capítulo titulado «¿Qué hacer? A vueltas con las propuestas de futuro», en el que indica que *«los complejos problemas de articulación y equilibrios de la convivencia en democracia no se solucionan siempre con el martillo del Derecho jurisdiccionalizado, ni siquiera los Es-*

tados que afirman sus Ordenamientos sobre Constitucionales plenamente normativas y jurisdiccionalizadas, en cuanto que vinculantes y aplicables por los jueces».

El quinto de los trabajos dentro del apartado de Estudios, es el realizado por el ex-Vicepresidente de las Cortes Valencianas, Juan Antonio Montesinos García, referido a «La propiedad de los escaños obtenidos electoralmente en listas cerradas». En este trabajo el autor concluye que *«en la actualidad y para el ciudadano de a pie, el representante elegido en una lista cerrada no es dueño de su escaño ya que con frecuencia resulta elegido siendo desconocido por quien le otorga su representación condicionada a las siglas bajo las que concurre a las elecciones».*

El que fuera Secretario General del Parlamento de Navarra y Profesor de Derecho Administrativo, Martín M. Razquin Lizarraga, ha realizado el trabajo sobre «Elecciones y gobernabilidad». En este estudio, el autor se refiere a diversos aspectos referidos a las elecciones y la gobernabilidad entendiendo que al plantear esta cuestión se trata de ahondar desde un punto de vista tangencial en una de las claves de la democracia representativa, es decir, en sus límites. El autor se refiere a la presentación de listas electorales; a las barreras electorales; a la presentación del programa y la mayoría gubernamental; a los remedios posteriores: cuestión de confianza, moción de censura y disolución; al cierre de la gobernabilidad; a la crisis de ésta: el transfuguismo o la ruptura interna de los partidos, para concluir con una reflexión final en la que indica que *«es necesario comenzar a preguntarse sobre la necesidad de proceder a un cambio en el sistema electoral, en aras de lograr unos gobiernos más estables. Y ello pasa por la puesta en cuestión de nuestro sistema electoral y por la vinculación del escaño al elegido, anudada al mismo».*

Otro de los autores que participan en este número extraordinario es el Profesor Agustín Ruiz Robledo, que realiza un trabajo sobre «La creación de un sistema electoral uniforme para el europarlamentario». En este estudio, tras una introducción en la que apunta el autor las posibilidades de integración que todavía ofrecen los Tratados de Roma, acomete el estudio de los pasos hacia un sistema uniforme, así como el del Tratado de Amsterdam y la situación actual. Finaliza su colaboración en el Anuario con unas consideraciones finales en las que entiende que *«podríamos decir que la urgencia de una ley electoral uniforme es uno de los incumplimientos más claros y evidentes de los Tratados».* No obstante, el Profesor Ruiz Robledo indica que *«materialmente ya se*

ha logrado una Ley Electoral Europea basada en principios comunes a todos los Estados miembros porque las elecciones directas al Parlamento Europeo de junio de 1999 se han celebrado en todos los Estados con un sistema proporcional; por tanto, sólo queda pendiente de armonización cuestiones secundarios».

El Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia, Ignacio Sevilla Merino, colabora en este número extraordinario con un trabajo sobre «Aspectos procedimentales y procesales de la adopción e impugnación de decisiones electorales». Como él mismo señala, su estudio encuentra justificación *«en la oportunidad que brinda aproximarse a una materia –la electoral– tan próxima en la práctica como lejana en la teoría a lo administrativo y contencioso-administrativo, como la más evidente y teórica de contrastar la influencia actual de las modificaciones introducidas en las normas administrativas a que remite la Ley Electoral».* En este trabajo de investigación, el Profesor Sevilla Merino estudia el procedimiento y los recursos administrativos, así como la impugnación judicial de los actos electorales. En esta amplia colaboración, el autor acomete un abanico de contenidos que van desde la supletoriedad de las leyes de procedimiento y jurisdiccional respecto de la electoral, la actuación de oficio de la Administración, el silencio administrativo, los plazos en el procedimiento electoral o la revisión de oficio y los recursos administrativos, hasta todos aquéllos que cabe incluir dentro de la impugnación judicial de actos electorales como son el propio contenido procesal de la Ley Electoral, los medios de impugnación judicial de los actos de la Administración Electoral; las partes en el recurso contencioso-electoral, la legitimación en el recurso contencioso-electoral y el desarrollo del proceso.

El último de los estudios de este número extraordinario es el realizado por la también Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat Jaume I de Castellón, Asunción Ventura Franch, sobre «Sistema electoral y género». Ya indicaba al inicio de esta presentación que este trabajo reviste, sin duda, singularidad, por cuanto en el mismo se acomete el estudio de las discutidas «cuotas» en los procesos de elección, su referencia a las medidas adoptadas por ley y las medidas adoptadas en el seno de los partidos políticos y también, junto a estas «cuotas» todo lo que representa, dentro del sistema electoral, la estructura de la candidatura, la magnitud de distrito y el grado de proporcionalidad. La Dra. Ventura Franch concluye su estudio con un capítulo que ella misma titula «Hacia una repolitización de la representación» en el que hace referencia a las medidas que favorecerían la incorporación de las mujeres al ámbito público, conside-

rando que la inmersión de éstas es un tema relativamente reciente y entendiendo que *«dado que la igualdad depende en gran medida de la igualdad política, cualquier medida que favorezca la participación de los grupos, excluidos, amplificaría el concepto de ciudadanía restringido, hasta ahora, por razones de sexo»*.

Este número extraordinario de CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO concluye con un apartado IV en el que figuran los resultados electorales obtenidos por las distintas formaciones políticas, con representación parlamentaria en las Cortes Valencianas, el 13 de junio de 1999, que incluye los nombres de todos los Diputados y Diputadas que integran en estos momentos las Cortes Valencianas. Parecía oportuno, y así se consideró por la Cámara, que en el primer número de la V Legislatura, como ya se hiciera en el caso de la IV, figurara algún apartado, algún Anexo, en el que se diera a conocer el resultado de las últimas elecciones, máxime cuando nos encontramos con un número extraordinario que, precisamente, se refiere a los sistemas electorales en España y a sus posibilidades de reforma.

Con el comentario de este último apartado del Anuario, hemos concluido este repaso por los distintos estudios o trabajos que se incluyen en el mismo lo que parecía ser algo obligado atendiendo la generosidad con que los autores de los mismos han atendido a nuestra solicitud y a nuestra invitación a participar en este número extraordinario de CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO.

Con este primer número de CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO que se publica en la V Legislatura, continuamos trabajando en esta rama del Derecho Público, que es el Derecho parlamentario, aun cuando en esta ocasión, como sucedió en la anterior Legislatura, el Derecho electoral, haya ocupado este espacio por propia decisión del Consejo de Redacción. No obstante, antes de finalizar el año 2000 es intención de las Cortes Valencianas publicar el número 9 de este Anuario de Derecho Parlamentario en el que se pretenden tratar distintos temas propios de la materia que centralmente ocupa el contenido de nuestra publicación tales como la legislación en el parlamentarismo francés; la posición particular de las Cortes ante la política de defensa y las Fuerzas Armadas; los votos particulares en el Tribunal Constitucional; las leyes de mayoría cualificada en el ordenamiento autonómico; el transfuguismo político; las sanciones por los incumplimientos de los deberes parlamentarios; la renovación del parlamentarismo...

Me gustaría también hacer referencia antes de finalizar esta Presentación a las nuevas incorporaciones que se han producido en el Consejo de Redacción del Anuario, y por ello debo señalar que, junto a la incorporación de los miembros de la Mesa en la Cortes Valencianas, que no figuraban ya en el Consejo de Redacción, Excmo. Sr. D. Antonio Moreno Carrasco; Excma. Sra. D^a Susana Camarero Benítez y Excma. Sra. D^a Carmen Ninet Peña, han aceptado también formar parte de este Consejo de Redacción, atendiendo a mi invitación, la Excma. Sra. D^a Esperanza Aguirre Gil de Biedma, Presidenta del Senado, el Excmo. Sr. D. Juan Luis de la Rúa Moreno, Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y el Excmo. Sr. D. Carlos Climent Barberá, Presidente del Consejo Jurídico Consultivo.

Por último, como ya se ha venido haciendo en todos los números del Anuario, reitero aquí mi agradecimiento, como Presidenta de las Cortes Valencianas, tanto a los miembros del Consejo de Redacción como a todas aquellas personas estudiosas del Derecho Electoral que han participado en el número que hoy ve la luz. Este agradecimiento lo hago extensivo a todas las personas que con su trabajo diario en la Institución que presido, han hecho posible la continuidad de una publicación como ésta en la V Legislatura que ahora se inicia.

Una publicación de estas características, que goza de prestigio dentro y fuera de nuestra Comunidad Autónoma, no sería posible sin contar con la colaboración del Órgano Rector de la Cámara cuya Presidencia ostento y el apoyo que desde todos los Grupos Parlamentarios, siempre ha tenido. Buscando profundizar en esta aproximación y acercamiento entre las Cortes Valencianas y todos los que viven y trabajan en nuestra Comunidad, aspecto éste que sin duda puede conseguirse desde un mayor conocimiento de lo que es y representa el Parlamento, es desde donde hago pública mi intención, y la de la Mesa de las Cortes Valencianas, de proseguir con la publicación de este Anuario.

Diciembre de 1999.

CUESTIONARIO

PRESENTACIÓN

En la última reunión del Consejo de Redacción, el 15 de diciembre de 1998, de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO», se acordó, por unanimidad, que el número extraordinario del Anuario siguiente al que ese mismo día se presentaba sobre «Las relaciones de los Parlamentos Autonómicos» versara sobre «Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma».

El entonces Presidente de las Cortes Valencianas se dirigió a numerosos especialistas en Derecho electoral para que colaboraran, por un lado, mediante la remisión de artículos y trabajos relacionados con el tema objeto de este número extraordinario y, por otra parte, para que participaran en lo que inicialmente se denominó un Debate-Encuesta sobre este mismo tema.

Inicialmente preparamos cinco bloques de preguntas relativas a:

- Primer tema: *El Sistema Electoral General*
- Segundo tema: *Financiación y Encuestas.*
- Tercer tema: *Sistemas Electorales Autonómicos.*
- Cuarto tema: *Elecciones Locales (Ayuntamientos y Diputaciones).*
- Quinto tema: *Elecciones Europeas.*

y todas ellas fueron remitidas a prestigiosos estudiosos del Derecho electoral como son Enrique Arnaldo Alcobilla, Jordi Capo Giol, Francisco Llera Ramo, Manuel Martínez Sospedra, José Ramón Montero Gibert, Juan Montabes Pereira, Francesc Pallarés Porta y Josep Maria Vallés Casadevall, que aceptaron gustosamente su participación en este apartado que abre el número 8, de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO».

No cabe la menor duda de que en el momento en que el Consejo de Redacción decidió, unánimemente, dedicar un número extraordinario del ANUARIO a un tema de estas características, el tema preocupaba básicamente por la proximidad de las Elecciones Autonómicas en numerosas Comunidades Autónomas pero no revestía el interés, sin haber dejado de tenerlo nunca, que puede tener en la actualidad después de las singularidades que han podido producirse en algunas elecciones recientes, precisamente atendiendo a la

normativa electoral con que cuenta cada Comunidad Autónoma e incluso con la establecida en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

El contenido de este Anuario de Derecho Parlamentario se suma a la reciente aparición de un Trabajo, «*Parlamento y Sistema Electoral*», publicado por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, en el que se recogen todas las Ponencias y las Comunicaciones presentadas en las Jornadas que se celebraron en el Parlamento de las Islas Baleares durante los días 23, 24 y 25 de septiembre de 1998. No obstante, este ANUARIO se abre con un Debate-Cuestionario que pretende recoger lo que son problemas básicos a los que atienden los sistemas electorales formulándose, en la mayoría de los casos, propuestas alternativas, críticas e, incluso, moderadas propuestas de reforma.

No es esta Presentación el lugar adecuado para comentar lo que han sido las contestaciones a este Cuestionario que elaboramos en su día, sólo queremos reconocer la alta cualificación de las personas seleccionadas lo que les ha llevado, sin duda, a contestar con precisión y claridad a todas las cuestiones planteadas.

Sin ánimo de hacer más extensa esta breve nota de Presentación del Debate-Cuestionario sobre «*Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma*», sólo nos resta expresar públicamente nuestro agradecimiento a los ocho Profesores universitarios que generosamente han atendido nuestra solicitud con una participación cuya valoración corresponde a todos aquéllos que se acerquen a la lectura del presente trabajo, aunque estamos seguros de que la misma será siempre de un máximo reconocimiento.

LLUÍS AGUILÓ I LÚCIA
Director del Anuario

FRANCISCO J. VISIEDO MAZÓN
Secretario del Anuario

CUESTIONARIO

LOS SISTEMAS ELECTORALES EN ESPAÑA Y SUS POSIBILIDADES DE REFORMA

SUMARIO

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTÓNOMOS.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES: AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS.

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

Las normas electorales, desde 1977 hasta la fecha, permanecen invariables en su núcleo fundamental e incluso en sus detalles. Después de veinte años de experiencia pueden alcanzarse algunas conclusiones o, al menos, realizar algunas valoraciones en torno a las siguientes cuestiones. ¿Cuál es el juicio que cabe hacer acerca de sus elementos fundamentales: tipo de voto, modo de votación, régimen de circunscripciones, tipo de escrutinio, régimen de la Administración Electoral...?

En estos momentos se han formulado numerosas propuestas de reforma de la Ley Electoral. Algunas de estas defienden un método más próximo al sistema proporcional, otras defienden la necesidad de una mayor vinculación del diputado con los electores, postulando la elección en distrito uninominal, y otras defienden un sistema mixto. ¿Cuál es su valoración de las distintas alternativas y, en su caso, cuál sería, a su juicio, la solución preferible a la vista de las actuales carencias y necesidades de nuestro sistema político?. ¿Defendería, en su caso, la reforma constitucional en la materia?

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

Tanto la financiación pública de partidos y campañas electorales como la regulación de las encuestas electorales han sido objeto de intensa polémica. En su opinión, ¿debe mantenerse o suprimirse la financiación pública directa? En caso de optar por su mantenimiento, ¿debería establecerse sobre la base de los sufragios, con inclusión de partidos no parlamentarios, como en Alemania, o bien se inclina por un sistema de distribución reservado a partidos parlamentarios y en función de la representación? ¿Le parecen constitucionales y, en caso afirmativo, convenientes, las restricciones a la publicidad de los sondeos electorales?

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTÓNOMICOS

Las legislaciones electorales autonómicas han tendido a reproducir las líneas maestras del sistema de elección del Congreso de los Diputados: elección en circunscripción provincial, representación territorializada, voto de adhesión, escrutinio d'Hondt y cláusulas de barrera, por cierto elevadas y con notable capacidad de exclusión, lo que no sucede en el caso del Congreso. ¿Qué valoración le merece dicho fenómeno y, en su caso, cuáles serían, a su juicio, los cambios a introducir?

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

Con relación a las Elecciones Municipales y de Diputados Provinciales, se han formulado numerosas propuestas desde 1979 hasta la fecha. Con relación a ello, ¿Estima Vd. conveniente mantener un sistema electoral prácticamente uniforme o se inclinaría más bien por regímenes

diferenciados según tipos de municipios? ¿Es Vd. partidario, y en caso afirmativa en qué casos, de introducir la elección de al menos parte de los concejales en distrito uninominal? ¿Le parece acertada la propuesta de proceder a la elección directa de los alcaldes y, en su caso, en qué términos?

A la vista de la experiencia en cuanto a la elección de Diputados Provinciales, ¿le parece aceptable la continuidad del régimen existente? En caso contrario, ¿cuál sería, a su juicio, la alternativa más adecuada?

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

A reserva de lo que pueda resultar del establecimiento de un método de elección uniforme para la elección del Parlamento Europeo, nuestra legislación establece un sistema de elección en listas nacionales con voto de adhesión y escrutinio d'Hondt. ¿Qué juicio le merece el sistema? A su juicio ¿sería recomendable federalizar la elección?

Enrique Arnaldo Alcubilla
VOCAL DEL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

La ley de la inercia o de conservación de los elementos definatorios del sistema electoral se ha impuesto sin matices en nuestro país y no se dan las condiciones para su replanteamiento; goza, pues, de una envidiable *estabilidad normativa*— vocación de permanencia que no se ha dado en otros campos— y parecen asentarse las bases en que se funda salvo cambios radicales o extraordinarios, impredecibles por lo demás, en las condiciones o circunstancias políticas. Ni siquiera a medio plazo se vislumbra el grado de consenso suficiente para siquiera abordar la modificación parcial de los elementos configuradores del sistema electoral, aunque no dejan de formularse propuestas reformadoras en orden al perfeccionamiento de la democracia representativa que merecen cierta atención. En todo caso el funcionamiento del sistema electoral español debe evaluarse positivamente pues ha permitido tanto la formación de gobiernos estables con mayorías suficientes por sí o mediante acuerdos generales o concretos con otras como la misma alternancia en el poder, de un lado, y la expresión libre de la voz de los electores en elecciones abiertas, limpias, objetivas y plurales cuyo procedimiento se ha ido perfeccionando en las sucesivas reformas de la LOREG.

Las bases, en efecto, del sistema electoral son: la circunscripción provincial (que impone el art. 68. 2 CE), la distribución inicial de escaños por provincia (fijada por el legislador en dos, aún cuando la Constitución se refiere sólo a un mínimo inicial), el número total de diputados que forman la Cámara (que el art. 68.1 fija entre 300 y 400 y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General sitúa en 350) y la fórmula electoral (respecto de la cual el constituyente señala que se atenderá «a criterios de representación proporcional» y que concreta la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en el método de d'Hondt o del mayor cociente). Aun cuando en el marco mismo de la Constitución, salvo respecto

a la circunscripción provincial, caben variables distintas- reducir a uno el mínimo inicial, incrementar a 400 el número de diputados o aplicar otras fórmulas proporcionales como la Sainte-Laguë, la proporcional pura o Niemeyer alemana o la llamada 2/3 por - que se basa en que el intervalo entre divisores es 2/3 y no 1 como en D'Hondt lo cierto es que los resultados que su aplicación ofrecen (vid. el reciente trabajo de C. VIDAL PRADO. «Elecciones generales del 1996. Estudio de los efectos de diversos sistemas electorales», *Revista de las Cortes Generales* núm. 45, 1998, págs. 215 y ss.) apenas modifican el reparto de escaños entre los dos grandes partidos políticos – que obtienen en la actualidad en torno a 300 de los 350 escaños– y únicamente puede bien ofrecer ventaja a los terceros partidos políticos o bien, en algún caso, provocar una mayor fragmentación de la representación en forma de acceso de pequeños partidos. De otro lado es perceptible que la barrera electoral establecida por el art. 163.1.a) en el 3 por 100 de los votos emitidos en la circunscripción no tiene eficacia, y es únicamente sobre este parámetro sobre el que cabría operar para provocar una mayor concentración de la representación, mediante su elevación, como en las elecciones locales y en la mayor parte de las autonómicas, al 5 por 100.

Fuera ya del actual marco constitucional, que considero en este punto no recomendable modificar, el paso al *sistema mayoritario*, como ha señalado con acierto José Ramón MONTERO GIBERT «no garantiza la formación de mayorías absolutas dado que los partidos “locales” (o «no estatales», pero de ámbitos territoriales reducidos) pueden aprovecharse de la reforma y debilitar, en lugar de reforzar, las grandes mayorías que se persiguen» («El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos* núm. 95, 1997, pág. 23). O dicho de otro modo no parece fácilmente transplantable a España el sistema mayoritario británico o del «first past the post system», pues se puede acelerar el proceso desintegración o fragmentación del Parlamento mediante el acceso de nuevas fuerzas localistas que hagan ingobernable el país.

Cuestión distinta es la sugerida por los profesores JIMÉNEZ DE PARGA (*La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*. Alianza Editorial. Madrid, 1993, págs. 61 a 64) o TORRES DEL MORAL («Ley Electoral y representación», en M. RAMÍREZ (ed.). *El Parlamento a debate*. Trotta. Madrid, 1997, págs. 26 y ss.), de la importación, adaptada, del *sistema alemán de la doble papeleta* conforme al cual un número de escaños se

distribuiría sobre la base de las circunscripciones provinciales en listas cerradas y bloques presentadas por los partidos políticos y el resto sobre la de los distritos uninominales en los que primaría la personalidad del candidato. Tal solución encaja perfectamente en el artículo 68.3 de la Constitución en cuanto respeta los criterios de representación proporcional. La búsqueda de una más directa e inmediata relación entre representantes y representados se configura como el reto más importante a alcanzar con el fin de romper con el carácter cerrado con el que funcionan los partidos políticos y de devolver la auténtica naturaleza a la relación representativa, favoreciendo la personalización de la representación y la mejora de la calidad de los elegidos.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

1. Los partidos políticos tienen la naturaleza de asociaciones privadas. Existen muchas asociaciones de naturaleza privada en el Estado español y en todos los Estados. ¿Cuáles son los recursos que obtienen estas asociaciones privadas? Es decir, de qué viven, en definitiva, los entes asociativos privados. Viven, esencialmente, de dos tipos de recursos. Unos que podríamos denominar recursos propios, que son las cuotas pagadas por sus asociados o afiliados en el caso de los partidos políticos. Y otros que podríamos llamar recursos externos, que son los que aportan otros sujetos distintos de los propios miembros de la asociación, bien por la vía de las donaciones, herencias, legados, bien por la vía de las actividades propias de la asociación o de los rendimientos procedentes de su propio patrimonio, como pueden ser dividendos, rentas inmobiliarias, etc., bien, por último, provenientes de operaciones de crédito.

Ahora bien, las asociaciones privadas perciben o pueden percibir también otros recursos procedentes de entes públicos. Pensemos en cualquier asociación declarada de utilidad pública (por ejemplo, Médicos Sin Fronteras, Intermón o Manos Unidas). Junto a los recursos propios y los externos allegan también recursos públicos, sea para financiar programas o proyectos concretos, sea subvenciones no finalistas que tienen un carácter más extraordinario, bien incluso perciben bonificaciones fiscales.

Los partidos políticos, como hemos dicho, son asociaciones de naturaleza privada. ¿En qué se diferencian de las demás asociaciones del mismo carácter? Los partidos políticos se diferencian de las demás asociaciones privadas en la misión institucional que, por atribución de la Norma Suprema, cumplen: concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental de participación política. En el ejercicio de estas funciones no pueden ser sustituidas por ningún otro tipo de asociación. Es decir, son entes insustituibles para ejercer estas funciones esenciales en el Estado democrático de Derecho.

Como consecuencia de esa misión institucional en el Estado democrático, como consecuencia de esas trascendentales funciones que cumplen los partidos en el Estado democrático, los recursos públicos constituyen un elemento no eventual, sino necesario, para su financiación, como lo son también para las demás asociaciones de relevancia constitucional que ejercen funciones públicas o de interés general (estoy pensando en los sindicatos, por ejemplo).

Por tanto, no solamente los partidos políticos son, entre los entes asociativos privados, beneficiarios de la financiación pública, sino que lo son otras asociaciones de utilidad pública que cumplen funciones relacionadas con el bienestar general, la beneficencia y también asociaciones que ejercen funciones públicas o de interés general.

Ahora bien, y con ello entramos en la que yo creo que es la primera cuestión que nos planteamos en este debate: por qué el tema de la financiación de los partidos políticos. La fuente pública se ha convertido en la fuente primordial de ingresos, con tendencia a la cuasi exclusividad de los partidos políticos. Y esto se sujeta a cuestión por dos tipos de razones; una, que al ser su naturaleza esencialmente privada, se considera incompatible que su fuente primordial sean los recursos públicos, y, segunda, que al estar sujeto a discusión, en el momento presente, el propio volumen de transferencias que realizan los entes públicos para subvenir a todos los fines a los que tienen que hacer frente, en una situación de galopante déficit público, se plantea la necesidad de reducir distintas partidas, y la primera la destinada a financiar los partidos políticos, porque no está justificado que perciban tantos fondos públicos.

No obstante, el carácter problemático (el profesor Cotarelo hablaba de brumoso) del tema de la financiación de los partidos políticos, no solamente deriva del predominio

de la fuente pública de financiación ni del escaso peso de la fuente privada que está sujeta a notables restricciones, sino de las patologías que se han manifestado en el mismo a través de aportaciones clientelares, a través de falta de transparencia y de publicidad del sistema y a través de la deficiencia de los sistemas de control establecidos.

Por tanto, la racionalización de la financiación de los partidos políticos es imprescindible ante la crisis del modelo vigente. La revisión debe abordarse de manera inmediata. La respuesta, en todo caso, ya llega tarde, por lo que no admite más retrasos o dilaciones, teniendo en cuenta los propios efectos deslegitimadores que provoca sobre el sistema político mismo.

La respuesta racionalizadora a este problema presenta elementos que generan prácticamente unanimidad: es necesario dotar de mayor transparencia y de mayor publicidad al sistema, de mayores controles y de un régimen sancionador más adecuado.

Mayores dificultades se encuentran a la hora de determinar el peso de las fuentes pública y privada de financiación. Desde determinadas posiciones se considera que la financiación pública debe seguir siendo preponderante, por cuanto, de otro modo, los partidos dejarían de ser organizaciones autónomas para pasar a ser organismos dependientes de entes o asociaciones o personas físicas o jurídicas que representan intereses concretos, intereses egoístas y no intereses generales. Desde otras posiciones, como la defendida brillantemente por Pilar DEL CASTILLO, se dice que es necesario liberalizar, eliminar las trabas a la financiación privada e incrementar las posibilidades de allegar recursos privados, entendiendo que de este modo encontramos «el mejor antídoto frente a la corrupción», en expresión que ella ha empleado; o, en otras palabras, que ya serían más, anatemizar la financiación privada sería falsear el propio concepto de independencia.

En la búsqueda del equilibrio entre financiación pública y financiación privada ha de moverse probablemente la respuesta a este problema que, reitero, ha de ser urgente, pues no tolera por más tiempo permanecer en la carpeta de los «asuntos pendientes», de los asuntos sin resolver. Hay demasiados asuntos sin resolver y es necesario ir cerrando carpetas.

Ante la falta de resultados de las propuestas formuladas en la primera parte de esta VI Legislatura en el Congreso de los Diputados, sugiero como camino la constitución de una ponencia de estudio, que no tiene porqué estar residenciada en ningún órgano constitucional, formada por expertos y por representantes de partidos políticos que acelere la búsqueda de una respuesta a este problema que ha de ser global, incluyendo el propio estatuto jurídico de los partidos políticos, los requisitos para su constitución, los derechos y deberes de sus miembros, los mínimos de democracia interna y, por supuesto, el tema de la financiación.

A mi juicio, la financiación privada no es una alternativa real y completa a la financiación pública. ¿Y por qué digo esto? Porque ni en el más optimista de los escenarios posibles la suma de las aportaciones realizadas por los afiliados y simpatizantes y las donaciones provenientes de otros sujetos podría superar más del 35 o del 40 % de los presupuestos de los partidos políticos. La financiación privada ocupará, querámoslo o no, un lugar siempre secundario, siempre será complementaria de la pública, al menos en nuestro país en este momento. El principio de autofinanciación de los partidos políticos es un ideal imposible, entiendo, por dos tipos de razones. Primero, porque ni siquiera las asociaciones relacionadas con la beneficencia o el bienestar general consiguen allegar fondos suficientes para hacer frente a sus actividades; siempre tienen que demandar subvenciones públicas porque no consiguen con sus medios propios los recursos suficientes para desarrollar sus actividades. Segundo, porque siendo lógico que se prohíban las aportaciones de empresas públicas o de empresas que tengan contratos en vigor con las Administraciones Públicas, dado que el número de empresas que no tienen contrato en vigor con alguna Administración Pública es relativamente pequeño en nuestro país, no podrían las demás empresas aportar medios suficientes para hacer frente a los gastos de los partidos.

Por tanto, el debate real no es financiación pública/financiación privada. El debate ha de centrarse en dos aspectos: en primer lugar ha de incrementarse el peso de la financiación privada mediante la eliminación de las trabas y restricciones impuestas y mediante su estímulo a través de dos tipos de medidas que yo clasifico en fiscales y económicas, y, en segundo lugar, mayor transparencia y publicidad del sistema, evitando secretismos y ocultismos incompatibles con la estructura necesariamente abierta del Estado democrático y de sus órganos. Si, como decía algún autor, el remedio contra la libertad de prensa es más libertad de prensa, el remedio en esta materia, el antídoto en esta materia es, sin

duda, la transparencia. No estamos en presencia de un debate ideológico sociedad/Estado. No estamos ante un debate cuyo resultado en el momento presente sea Estado, 7 - sociedad, 0, y, por ende, financiación pública, 7 - financiación privada, 0. O, dicho en otros términos, no es un debate consecuencia del cual el Estado, una vez más, haya copado otro sector, en este caso son los partidos políticos, sino que es un debate en el que la financiación pública es preponderante por la propia realidad del tejido que tiene nuestro país, tejido que es difícilmente sustituible en su globalidad, aunque sí es abordable la búsqueda de su adelgazamiento. Lo correcto, reitero, es la búsqueda del equilibrio; ese equilibrio, entiendo, al margen de toda posición ideológica, es un equilibrio desequilibrado por la propia realidad de las cosas. Ese equilibrio desequilibrado se produce porque el volumen de la financiación privada nunca podrá ser suficiente para subvenir a los gastos ordinarios de los partidos.

Hay que perderle el miedo a la financiación privada. Es decir, no hay que rasgarse las vestiduras o pensar que la financiación privada conduce a la corrupción, que conduce a la mediatización de los partidos políticos. No. Los partidos políticos, en definitiva, representan intereses generales, pero esos intereses son muchas veces la suma de un conjunto de intereses parciales. A mi juicio es necesario estimular el incremento sustancial de la financiación privada dentro de los presupuestos de los partidos políticos, teniendo en cuenta que no cabe la liberalización absoluta de las aportaciones realizadas por los particulares. Ese estímulo de las aportaciones privadas –sean de los propios miembros de los partidos, sean de sujetos externos- podría abordarse a través de dos tipos de medidas, si bien teniendo en cuenta que la misma no se configura como alternativa a la pública. Tales medidas han de ser de naturaleza fiscal y de naturaleza económica:

Por lo que concierne a las de naturaleza fiscal, entiendo que la única fórmula de estimular fiscalmente las donaciones o las cuotas dentro de los partidos es situarlas en el mismo plano que las efectuadas a asociaciones de utilidad pública, a efectos del impuesto de la renta y del impuesto de sociedades; es decir, creo que las cuotas y las donaciones de particulares a las entidades políticas han de quedar sujetas a la deducción del 10% previsto por la Ley del IRPF para las cantidades donadas a las asociaciones declaradas de utilidad pública.

En cuanto al impuesto de sociedades hay que utilizar el mismo sistema que el previsto en el Reglamento del Impuesto de la Renta, que prevé que las donaciones a instituciones

benéficas o de utilidad pública se deducen de la base imponible, con el límite del 10 % de la base. A mí me parece que eso es razonable. Entiendo que entre las medidas de transparencia, lógicamente, se impone la equiparación de los partidos políticos a las entidades asociativas de utilidad pública desde el punto de vista fiscal.

De todas maneras, si aplicamos la teoría de que únicamente las personas físicas puedan donar cantidades a los partidos políticos, desde luego no se llegaría muy lejos a la hora de allegar fondos privados a éstos.

Hoy día, aportando cifras concretas, en los presupuestos de los partidos, los recursos propios obtenidos de las donaciones y de las cuotas de afiliados no representan más del 10 ó 12% de los ingresos de los partidos; es decir, el otro 88 ó 90% está representado por la financiación pública. Es decir, si mantenemos o establecemos aún más trabas de las que hoy existen a las aportaciones de las personas jurídicas, desde luego, el problema es insoluble.

Creo que hay que llegar, al menos a medio plazo, a que un 35 o un 40 % de los recursos de los partidos procedan de fuentes privadas. Como decía, el estímulo fiscal es imprescindible; ahora bien hay que evitar que se constituyan partidos políticos fantasmas, por razones fiscales, porque, dados los mínimos requisitos exigidos para constituir un partido político, puede resultar «fiscalmente interesante» su constitución; en consecuencia han de exigirse unos mínimos de concurrencia y apoyo electoral para acceder a las deducciones fiscales.

Segundo tipo de medidas de estímulo, las de naturaleza económica. Hay que eliminar los límites establecidos actualmente, en relación a las aportaciones, que para el funcionamiento ordinario son diez millones de pesetas anuales y para gastos electorales, un millón de pesetas. Esos límites o topes no concuerdan con la realidad de las cosas, tanto más cuanto que, curiosamente, no están referidos a pesetas constantes, sino que se han congelado esas cantidades por la Ley de Financiación de Partidos Políticos y la Ley Electoral, respectivamente, lo cual no deja de ser absurdo.

Ahora bien, la eliminación de los topes, por lo demás unánimemente demandada, hace necesario establecer algunas medidas tuitivas, entre las que planteo las siguientes:

El acuerdo de realización de la aportación a una entidad política ha de ser del órgano societario supremo, es decir, ha de ser adoptado no por el órgano ejecutivo o por el Presidente del consejo de administración, sino por el órgano máximo de la sociedad correspondiente, por razones de publicidad.

Deben sustituirse los topes fijados en pesetas por límites porcentuales, de forma que una sola persona jurídica no pueda controlar por sí misma un partido. Ese límite porcentual podría ser, por ejemplo, que no puede provenir más de un 10% de los ingresos de un partido de más de una persona jurídica.

Por último entiendo que tampoco sería lógico que las personas jurídicas pudieran aportar a los partidos más cantidades de las propias cantidades que se podrían deducir fiscalmente si se utiliza el parámetro que ofrece el Reglamento del Impuesto de Sociedades, del 10% de la base imponible como límite máximo de las donaciones que puede realizar una persona jurídica.

Ahora bien, querría enunciar una serie de medidas de transparencia, publicidad y control de la financiación de los partidos políticos.

La primera medida de la transparencia, que, repito, es una de las dos bases fundamentales del esfuerzo que tenemos que realizar para modificar el sistema actual, se refiere a los presupuestos de los partidos, con una exigencia complementaria: los presupuestos han de ser equilibrados. Tras la aprobación de los presupuestos por los órganos correspondientes de los partidos cabría disponer su remisión a una comisión o subcomisión parlamentaria *ad hoc*, teniendo en cuenta que son las propias Cortes Generales las que en un momento ulterior aprueban la concesión de las subvenciones públicas, a través de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, a las que este órgano remite tanto el informe anual sobre la financiación ordinaria como los referidos a cada proceso electoral. Por tanto, no sería disparatado pensar que se estableciera en sede parlamentaria una comisión de seguimiento de la financiación de los partidos que, entre otros cometidos, tuviera el de recibir los presupuestos de los partidos políticos, una vez aprobados por el órgano correspondiente. Por lo demás, tampoco sería irrazonable en esta materia que, mediante convención o pacto, los partidos políticos fijaran límites en cuanto al incremento anual de sus presupuestos, porque éstos han crecido desmesuradamente al haber optado los

grandes partidos por la reproducción mimética del modelo burocrático.

En segundo término, transparencia en cuanto a las donaciones efectuadas por personas físicas o jurídicas, a través de su constancia en un registro público, que se podría, asimismo, residenciar en esa misma comisión o subcomisión parlamentaria.

En tercer lugar, transparencia en cuanto a las cuentas. El sistema de control interno que establece el artículo 10 de la Ley de Financiación de Partidos Políticos es absolutamente insuficiente, de manera que cabría sujetar a los partidos a un sistema de auditoría externa. Por otra parte, la remisión que realiza el legislador al Plan Nacional de Contabilidad es absurda, los partidos no pueden adaptar sus cuentas al Plan Nacional de Contabilidad, porque no son empresas. Entiendo que se debería aprobar un programa o plan de cuentas específico para los partidos políticos, adaptado a su naturaleza, e incluso un plan o programa presupuestario, de forma que fueran también formalmente homogéneos los propios presupuestos de los partidos.

En cuarto lugar, junto a ese control interno, el control externo, que, como bien dice Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA («La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario* núm. 5, 1993, págs. 107 y ss.), ha de permanecer en el Tribunal de Cuentas, pues no hay otro órgano que pueda sustituir a éste en el ejercicio de esta función. En esta materia no se exigen reformas radicales, pero sí reformas en cuanto al funcionamiento del Tribunal de Cuentas, dotando a este órgano de los medios personales y materiales necesarios para asegurar que la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos se realice en lo que los informáticos llaman «tiempo real» y no con el desfase actual, que es de cuatro o cinco años.

En quinto lugar, la determinación de las responsabilidades de los gestores económicos y financieros de los partidos políticos. Llama la atención que durante el proceso electoral se responsabilice a un administrador electoral de los ingresos, de los gastos y de su contabilidad y, sin embargo, no exista un responsable de la actividad económica-ordinaria de los partidos políticos tanto *ad intra* como *ad extra*.

En sexto y último lugar, la tipificación de las sanciones. Entiendo que las sanciones de

orden penal deben existir, pero las eficaces realmente son las sanciones administrativas, sobre todo si tienen carácter cuasi automático. Han de tipificarse claramente las infracciones por incumplimiento de las obligaciones materiales y por incumplimiento de las obligaciones formales, con un régimen sancionador administrativo cuasi automático. ¿Qué órgano sería competente para imponer esas sanciones, qué podría implicar, por ejemplo, la reducción de la subvención pública?

Se ha dicho que esta función podría corresponder al Tribunal de Cuentas. Yo creo que eso es problemático por la propia naturaleza de este Tribunal. ¿Quién es la entidad pagadora de las subvenciones? El Ministerio del Interior (o las Consejerías de Gobernación en las Comunidades Autónomas, en el caso de los gastos electorales de las elecciones autonómicas). A mi juicio, la entidad pagadora debería ser la entidad que impusiera la sanción, teniendo como base firme para esa imposición el informe del Tribunal de Cuentas y la propia aprobación del mismo por parte de la Comisión Mixta de Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

En fin, los gastos electorales son muy elevados. Hay que limitarlos, tanto en lo que concierne a las subvenciones por gastos de los partidos políticos en cada proceso electoral nacional como en lo que se refiere a los gastos oficiales de las elecciones; en estos últimos se ha de incidir por la vía de la prohibición de las campañas institucionales de las Administraciones Públicas, de la supresión de las campañas institucionales, de la papeleta única y de la fijación de una fianza a los partidos políticos que concurren a las elecciones.

De otro lado, que el «mailing» de los partidos es muy costoso y que hay que suprimirlo. Yo entiendo que el «mailing» es necesario, pero no en los términos en que está concebido. Sugiero otra hipótesis, que el «mailing» sea único, no que cada partido haga su propio «mailing», sino que se haga un solo «mailing», que a través de la Administración Electoral se envíe en cada proceso electoral un sobre y la papeleta única (si se llega a esa solución) o las distintas papeletas electorales de los partidos. El ahorro que este sistema supondría oscilaría entre 2.000 y 3.000 millones de pesetas.

Además, el volumen de endeudamiento con las entidades bancarias de los partidos políticos, que, sobre todo en algún caso, es elevado. Es necesario establecer algún tipo de acuerdo entre todos los partidos para la refinanciación de la deuda, para evitar que el sis-

tema de partidos esté en manos de las entidades bancarias, para evitar que si una entidad bancaria determinada decide cerrar el grifo a un partido, éste tenga que cerrar la puerta por defunción económica.

Una última cuestión. Se sugiere que el actual sistema está pensado para financiar exclusivamente a los partidos con representación parlamentaria y, por tanto, se dice que se atenta contra el principio de igualdad, defendiéndose que la financiación de fuerzas extraparlamentarias debe garantizarse de algún modo. Entiendo que financiar el fracaso electoral es promover la aparición de nuevas formaciones políticas, sin arraigo ante el electorado, y que pueden concurrir electoralmente pensando solamente en subvenciones. Han de establecerse unos mínimos para acceder a las subvenciones y los actualmente establecidos creo que son un umbral razonable. No obstante, sí podría darse un mayor peso a la subvención por voto obtenido en lugar de por escaño, para conseguir que determinadas formaciones que obtienen un volumen en votos importante, pero un menor volumen en escaños, pudieran ver incrementada su financiación.

2. En cuanto a la pregunta sobre las restricciones a la publicidad de los sondeos electorales en los últimos días de proceso electoral, ya tuve ocasión de pronunciarme («Procesos electorales y opinión pública», *Revista de las Cortes Generales* núm. 34, 1995, págs. 186 y ss.) en el sentido de que dichas limitaciones responden no a la desconfianza hacia la capacidad de tomar sus propias decisiones del elector, sino al de evitar su condicionamiento externo a través de medios técnicos de evaluación de las previsiones electorales carentes en muchas ocasiones de las garantías técnicas necesarias. A efectos de la publicación de los sondeos en los últimos días del proceso electoral no son neutros, más cuando no cabe garantizar la objetividad del sondeo, al menos con tiempo suficiente para exigir su rectificación, ni tampoco la pluralidad de los sondeos. Ahora bien, la prohibición de difusión en los últimos días del proceso electoral, que está prevista no sólo en España sino en países de nuestro entorno como Francia o Bélgica, Portugal o Luxemburgo, tampoco asegura la ausencia de todo condicionamiento en el comportamiento electoral lo que debe exigir además el reforzamiento de las garantías técnicas de los sondeos electorales y el establecimiento de otros medios tuitivos o protectores que garanticen su seriedad, fiabilidad y rigor, con el fin de evitar falsificaciones, ocultaciones o modificaciones intencionadas o deliberadas.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTÓNOMICOS

Si la extensa «constitucionalización» es la característica formal más destacada de nuestro Derecho electoral para garantizar la supremacía y la estabilidad de los principios estructurales básicos en la materia, otro tanto cabe afirmar sin vacilación respecto de los Estatutos de Autonomía en cuanto al régimen electoral para sus Asambleas Legislativas, incluso con un mayor grado de predeterminación, si bien lógicamente, dentro del ámbito que le corresponde de conformidad con los artículos 81.1 y 149.1 CE, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional en la sentencia de 16 de marzo de 1983, en cuya virtud el poder estatuyente autonómico no es libre para regular su régimen electoral pues la Constitución establece de partida la necesidad de una base común entre todos los regímenes electorales para garantizar la expresión del derecho fundamental de sufragio conforme a unas condiciones comunes en todo el territorio nacional, sin que ello deba traducirse en uniformización absoluta por cuanto la autonomía política que la Constitución garantiza a las Comunidades Autónomas ha de tener un ámbito propio de configuración.

En todo caso, como dejábamos apuntado, dentro de ese ámbito propio de configuración los diferentes Estatutos de Autonomía han optado por la exhaustividad en la determinación del régimen electoral al órgano representativo de la Comunidad, y establecen no sólo la composición o la duración del mandato de la Asamblea Legislativa, sino el sistema y la fórmula electoral, el tipo de circunscripción o las condiciones básicas de los electores y los elegibles e incluso la barrera electoral o la fecha de convocatoria de las elecciones, con lo que la libertad de configuración del legislador electoral autonómico es muy restringida. En definitiva, si al carácter condicionado del Estatuto de Autonomía para la determinación del régimen electoral de la Asamblea Legislativa, en cuanto dichas elecciones como cualesquiera otras a las distintas instituciones representativas han de estar regidas por idénticas bases y principios, contenidos en la LOREG, se suma su vocación de dotar de rigidez a los elementos o decisiones básicas del sistema electoral autonómico, que reproduce sin apenas despegarse la plantilla fijada por la LOREG, el margen de actuación que ha quedado para el legislador electoral autonómico no sobrepasa los aspectos adjetivos o procedimentales. Por todas, la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid de 16 de diciembre de 1986, en su preámbulo define sin complejos su limitado ámbito de actuación: «El criterio seguido, a la vista de la Disposición Adicional Primera

de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, ha sido el mantener una gran economía normativa, es decir, el criterio de sólo regular aquellos aspectos estrictamente necesarios, derivados del carácter y ámbito de las elecciones a la Asamblea de Madrid, dejando que en todo lo demás se apliquen los preceptos de la Ley Orgánica 5/1985, que la mencionada Disposición Adicional declara supletorios. Ello permite que la presente Ley Electoral sea breve y mantenga una homogeneidad con la legislación estatal y con la de otras Comunidades Autónomas, lo que habrá de redundar en la simplicidad y facilidad de interpretación y aplicación de esta Ley».

La apelación a la homogeneidad con la legislación electoral general, que de manera expresa se cita como inspiradora de la mayor parte de las soluciones aportadas por las leyes electorales autonómicas, implica al mismo tiempo la implícita enunciación de la renuncia a adoptar otras propias incluso en cuestiones en las que podrían haberlo hecho con plena autonomía. De esta manera la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, únicamente la del País Vasco se separa de este mimetismo general, no hacen sino reproducir, adaptándolas, las normas contenidas en la LOREG, con lo que, en realidad, se ha configurado de hecho un régimen electoral único aplicable a la totalidad de los procesos electorales, lo que sin duda facilita la perfecta interiorización por los ciudadanos de las reglas que los rigen cualesquiera que sea su naturaleza; de otra parte, sin embargo, pone de manifiesto una innegable vocación de no innovación del régimen electoral. Por su parte, Pablo SANTOLAYA MACHETTI escribe que: «Con ello es muy probable que la normativa electoral del conjunto de instituciones políticas del Estado termine por ser muy similar, lo que en modo alguno ha de ser visto como pérdida de autonomía, sino, por el contrario, como uso responsable de las facultades de autogobierno de las Comunidades Autónomas y, en última instancia, como garantía de la funcionalidad del sistema democrático en su conjunto. A pesar de este dato innegable, que en líneas generales hay que juzgar positivo, sin embargo, quizá se pueda echar en falta en la normativa regional, hasta ahora aprobada, la introducción de elementos que, sin desvirtuar la necesaria igualdad, signifiquen un esfuerzo en la búsqueda de nuevas técnicas procedimentales que favorezcan el ejercicio del derecho de sufragio y que incluso, probada su eficacia, pudieran ser incorporadas al ordenamiento estatal. En este aspecto no se han aprovechado, hasta ahora, la virtualidad de sus competencias electorales unida a la experiencia acumulada de procesos anteriores. Se ha preferido, por el contrario, según la senda, ciertamente más segura pero no necesariamente mejor, al menos en temas no

fundamentales, de la imitación, cuando no de la copia literal, en lugar de aportar nuevas formas al ejercicio del derecho fundamental de sufragio» («La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral», *Revista de Derecho Político* núm. 24, 1987, págs. 55-56). M. BARAS y J. BOTELLA concuerdan en afirmar que no se han aprovechado las posibilidades de experimentación, lo que constituye un reflejo conservador derivado de la habituación al sistema dado y de las inercias de las maquinarias partidistas (*El sistema electoral*. Tecnos. Madrid, 1996, pág. 141), y ello a pesar de que los Estatutos de Autonomía no han introducido factores de semirrigidez formal a través del expediente de exigir un *quorum* reforzado en la aprobación de la Ley Electoral, lo que se explica porque el propio Estatuto se ha reservado las decisiones básicas en la materia (vid. mi trabajo «El régimen electoral de la Comunidad de Madrid», en E. ARNALDO ALCUBILLA y J. J. MOLLINEDO CHOCANO. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid* Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Madrid, 1999, págs. 112-113).

En el terreno ya de las propuestas concretas cuya introducción en las leyes electorales autonómicas, pues son mejor campo de experimentación que las generales, aunque el fin último es su generalización, pudieran estudiarse, sin pretensión de exhaustividad, las siguientes líneas de reflexión:

- Permitir a los ciudadanos no sólo optar entre candidaturas, sino también elegir directamente a los candidatos a través de alguna fórmula de apertura de las listas o expresión de las preferencias entre aquéllos. El carácter cerrado y bloqueado de las listas de candidatos preseleccionados por los partidos políticos genera insatisfacción en cuanto agrava el distanciamiento entre electores y elegibles, más grave cuando se trata de elecciones de la naturaleza de las autonómicas.
- Revisar el tipo de circunscripción provincial que rige en las elecciones autonómicas (salvo en Murcia y Asturias o en los archipiélagos canario y balear) en búsqueda de la configuración de distritos más pequeños, preferentemente plurinominales, con el fin de asegurar la máxima representatividad del órgano legislativo de la Comunidad y la mejor integración de los plurales intereses de los ciudadanos de las diversas zonas del territorio, así como garantizar la más estrecha e inmediata relación entre representantes y representados consecuencia de la disminución del tamaño de las circunscripcio -

nes, más cercanas y mejor definidas geográficamente en virtud de círculos económicos, sociales y culturales trabajados en el tiempo.

- En cambio, frente a la conclusión que parece deducirse de la pregunta, soy partidario de mantener la barrera electoral en el umbral del 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos pues partiendo con el Tribunal Constitucional, por todas la sentencia 75/1985, de 21 de junio, de su validez constitucional, su razonabilidad está fuera de discusión desde el punto y hora que responde a las exigencias de funcionamiento del sistema institucional y a la naturaleza misma del proceso electoral que es un canal de expresión del derecho de participación política pero también «un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél».
- Desde el punto de vista procedimental son varios los aspectos que merecen alguna consideración:
 - reducción de los gastos oficiales de las elecciones que puede provenir, entre otras medidas, y a título de ejemplo, de la supresión de la publicación en los periódicos de mayor difusión de la relación de Secciones, Mesas y locales electorales, carente de utilidad pues los ciudadanos reciben en su domicilio la tarjeta censal en la que constan dichos datos personalizados o de la mayor limitación de las campañas de información de los poderes públicos.
 - exigencia de la fianza para presentar candidatura en garantía de su seriedad, tal y como se prevé en los países anglosajones, que no vulnera el contenido esencial del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos reconocido en el artículo 23.1 CE si tal fianza no se configura como impeditiva u obstaculizadora de tal presentación sino como aseguradora de la seriedad o fiabilidad de la candidatura, fianza que habría de devolverse cuando se llegara a un porcentaje mínimo de sufragios, en torno al 1,5 o 2 por 100.
 - reducción de los tiempos y espacios de campaña electoral a disposición de los partidos políticos, y de la propia duración de ésta, con las miras puestas en acortar la duración del procedimiento electoral que podría disponerse mediante otras

medidas complementarias en relación con las fases anteriores (censo electoral, presentación y publicación de candidaturas, etc.).

- atribución a la Junta Electoral competente la función de información sobre los resultados provisionales y otras competencias en materias de naturaleza adjetiva o procedimental (vid. mi trabajo «Las Juntas Electorales: un modelo institucional de control de los procesos electorales», en F. PAU i VALL (coord.). *Parlamento y sistema electoral*. Aranzadi. Pamplona, 1999, págs. 85 y ss.)

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

La excesiva concentración de la atención en las elecciones parlamentarias al Congreso de los Diputados conduce a olvidar injustamente otros procesos electorales que tienen también una indudable relevancia político-representativa y que presentan una amplia y compleja problemática casi siempre marginada. El régimen electoral funciona, pues, sobre las bases de un modelo único, el del Congreso de los Diputados, que condiciona la configuración y el funcionamiento del resto de los procesos electorales, que lo reproducen sin discusión, aun a pesar de las evidentes diferencias orgánicas y funcionales. Las elecciones locales y las elecciones autonómicas han de ser, por lo demás, campo de pruebas de las actualizaciones o reformas que afecten al núcleo básico del Derecho Electoral.

En relación con las elecciones locales es necesario, entre otras cuestiones, *replantarse el modelo parlamentario* por el que optó el legislador, desde la Ley de 17 de julio de 1978, para las Corporaciones representativas primarias de las que deriva la investidura del Alcalde sujeto a responsabilidad política de modo análogo al Presidente del Gobierno.

La progresiva «parlamentarización» de la vida municipal tiene como consecuencia la mimética reproducción de gestos y acciones de la «gran política». Y sin perjuicio de su naturaleza política las Corporaciones locales son Administraciones Públicas que deben

prestar eficazmente determinados servicios en ejecución de las leyes estatales y autonómicas; el interés en su correcto funcionamiento no puede ser relegado a un segundo plano, por lo que asegurar su estabilidad, reforzando la posición del Alcalde, es condición necesaria.

En definitiva, la opción, desde la Ley de Elecciones Locales de 1978 a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985, por el modelo parlamentario para la elección y cese del Alcalde es una de las posibles, a tenor del art. 140 de la Constitución Española, que permite que aquél sea elegido por los vecinos o por los concejales. El Alcalde se convierte en una suerte de jefe de gobierno municipal nombrado en una elección de segundo grado protagonizada por los concejales, por la mayoría concejil que puede también destituirlo. La reciente reforma electoral de 1999 consecuencia del llamado «Pacto local» acentúa los rasgos parlamentarios del sistema mediante el reforzamiento de la estabilidad de los gobiernos locales, siguiendo los parámetros del parlamentarismo racionalizado al que la Constitución Española responde.

Cabe definir algunas *alternativas al modelo vigente*, que tienen en común potenciar la posición del Alcalde que, según la conciencia popular, es ciertamente el sujeto de la elección municipal, y no los concejales. Las fórmulas posibles podrían ser:

- a) Elección como Alcalde del candidato más votado en la única vuelta (sistema inglés) o en la segunda vuelta (sistema francés). La duplicidad de vueltas es propia de las elecciones parlamentarias pero no de las municipales en las que prima la visión del candidato sobre la del partido.
- b) Aplicación de la llamada «cláusula de gobernabilidad», en cuya función se atribuye a la lista más votada el plus de representatividad, también conocido como «premio a la mayoría». Para lograr el funcionamiento de la Corporación local debe existir homogeneidad en su acción y contenido de cara a justificar las necesidades de la colectividad que repruebe la ingobernabilidad y la inestabilidad políticas.
- c) La elección indirecta del Alcalde por los Alcaldes de barrio aparentemente muy sugestiva pues permite una mayor imbricación de los barrios y de sus representantes en la vida municipal puede convertir a aquél en sujeto políticamente en manos de minorías o infralocalismos, y desnaturalizar el efecto deseado.

En cualquier caso la elección indirecta del Alcalde por los concejales, que rige en la actualidad, no solamente puede desconocer la voluntad mayoritaria de la población que no se corresponde necesariamente con el acuerdo alcanzado entre las fuerzas políticas, sino que permite a fuerzas minoritarias convertirse en «dueñas y amas» de la llave de la Alcaldía, cuya obtención se convierte en una subasta en pro del mejor postor o de aquél que confiera al otro determinadas concejalías de primer rango. No hay que olvidar que la organización municipal es, sobre todo, una organización administrativa, de carácter servicial de los ciudadanos, sin que la «política» deba presidir sus actuaciones.

Por lo que a la elección de diputados provinciales concierne, y teniendo en cuenta la naturaleza de la institución representativa provincial derivada de las Corporaciones municipales, no parece aconsejable replantear el procedimiento indirecto que la LOREG mantiene, sin perjuicio de poder abordar la reforma de la base territorial pues los partidos judiciales, congelados en 1979, han cambiado notablemente en estos veinte años.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

La falta de consenso político en torno a los distintos proyectos articulados en el Parlamento Europeo para definir un procedimiento electoral uniforme, elemento sustantivo que reforzaría su autoridad política y consolidaría su legitimidad democrática en el momento histórico de transformación de la Comunidad en Unión Europea además de reforzar la conciencia de los ciudadanos de pertenecer a una única sociedad europea, (vid. E. ÁLVAREZ CONDE y E. ARNALDO ALCUBILLA, «De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme», *Revista de Estudios Políticos* núm. 86, 1994, págs. 39 y ss.), parecen imponer la opción por la gradualidad, es decir, por la definición sucesiva de elementos o bases parciales de uniformidad de dicho procedimiento que confluyan finalmente en la plena uniformización. El procedimiento electoral uniforme no puede convertirse en la isla utopía de los tratados comunitarios o en el eterno recurso de los euroescépticos, si bien no debe olvidarse que la reforma institucional capaz de dar respuesta al déficit democrático de la

Unión, difícilmente admite muchos más aplazamientos.

Por el momento, y por lo que al sistema de elección de diputados al Parlamento Europeo establecido por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, entiendo irrenunciable el mantenimiento de la circunscripción electoral nacional no sólo por la propia naturaleza de la elección sino por las prácticamente insuperables dificultades de trasladar a circunscripciones aptas para tal elección el actual mapa autonómico. La fragmentación en la representación consecuencia de la ausencia de barrera electoral no presenta especiales problemas en el momento presente desde el punto de vista de la funcionalidad del Parlamento Europeo, aunque no es descartable que en su progresiva asimilación a los Parlamentos nacionales, puedan suscitarse ciertas dudas más aún si se piensa que, entre otros cometidos, tiene el de investir y derrocar a la Comisión Europea, y que los Parlamentos modernos exigen grupos fuertes, sólidos que aglutinen las grandes corrientes de opinión social. La fórmula d'Hondt como mecanismo repartidor de los escaños debe asimismo mantenerse por su perfecta integración y funcionamiento en todas las elecciones españolas y por su ya consolidada asimilación.

Jordi Capó Giol

CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN, UNIVERSIDAD DE BARCELONA
VOCAL DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

Como una cuestión de principios, que prefigura el tono general de mis respuestas, he de indicar mi preferencia por la proporcionalidad en los sistemas electorales. Se señala normalmente que los sistemas electorales deben producir representación y gobierno; por ello, algunos autores defienden fórmulas de proporcionalidad corregida o incluso sistemas mayoritarios en orden a propiciar la formación de gobiernos, aun cuando no dispongan de la mayoría electoral. Sin embargo, a pesar de estas opiniones, creo que el sistema electoral tiene que vincularse preferentemente a la representatividad, porque ésta se articula exclusivamente por medio del sistema electoral, mientras que para la formación de gobierno pueden encontrarse otras vías de solución como podrían ser la voluntad mayoritaria electoral, los acuerdos interpartidistas, los gobiernos de minoría, etc. Descartada así la vertiente «gobernabilidad» del sistema electoral – de una forma tan poco matizada que se puede entender fácilmente que simplifica y deforma mi pensamiento – la defensa de la proporcionalidad es lógica por criterios de igualdad de voto.

Ahora bien, estos son argumentos conocidos sobre un debate muy antiguo, y no creo que convenga insistir en este punto. Por ello abandonaré las explicaciones teóricas en favor de la proporcionalidad para propugnarla también, en el caso español, desde la óptica de la gobernabilidad. Intentaré defender la conveniencia (que no exigencia imperiosa o necesidad ineludible) de realizar reformas que mejoren la proporcionalidad del sistema a partir de una consideración global de nuestro sistema político. Al hacerlo razonaré como si el sistema electoral creara un sistema de partidos; pero ésta no es la única variable a tener en cuenta por lo que no debe pensarse que, mecánicamente, estas reformas de «in-

geniería electoral» produzcan indefectiblemente los cambios enunciados. Se trata más bien de una apertura de posibilidades.

Recordemos por un momento los efectos del sistema. La ley electoral beneficia a los partidos mayoritarios de ámbito estatal — más a los del ámbito de derechas, UCD y PP que al de la izquierda, PSOE— perjudicando a los partidos estatales minoritarios como PCE, IU y el CDS. En cambio, algunos partidos regionales, minoritarios en el plano estatal, son mayoritarios en sus respectivas autonomías y no quedan castigados (incluso, en ocasiones, al contrario) por el sistema electoral. Las razones de estos efectos son muy conocidas y han sido analizadas ampliamente, existiendo una vasta literatura que demuestra que el escaso número de diputados que se eligen en la mayoría de circunscripciones explican estos efectos mayoritarios.

Pasado lo que entiendo que es un paréntesis — desde la desaparición de la UCD hasta la recomposición de la derecha en el Partido Popular— las últimas legislaturas muestran también, las dificultades para la obtención de la mayoría absoluta. No analizaré ahora si ésta es o no factible; pero, en todo caso, tanto la Unión de Centro Democrático como el Partido Socialista o el Popular han gobernado sin disponer de la mayoría absoluta, con lo que dependen de acuerdos parlamentarios con otros grupos.

Creo que es en este contexto en el que debe verse la discriminación del sistema electoral entre los partidos minoritarios estatales (CDS, PCE, IU) y los minoritarios regionales (es decir, mayoritarios autonómicos (CiU, PNV, CC). De hecho, el sistema electoral dificulta la aparición y consolidación de partidos centristas estatales y margina también a los partidos existentes o posibles en los extremos de las dos grandes formaciones estatales. Las posibilidades coalicionales de éstos se reducen al centro nacionalista.

La fuerza coalicional de los partidos centristas autonómicos es muy elevada precisamente por la inexistencia o debilidad de las opciones minoritarias estatales, propiciada en buena parte, aunque no exclusivamente, por el sistema electoral. ¿Es esto un problema para la gobernabilidad? Contestemos de una forma muy prudente que en todo caso implica unos problemas distintos a los que tendría una coalición con partidos estatales.

Pero, ¿por qué hay que pensar en coaliciones ni que sea con partidos estatales? ¿por qué no reformar el sistema en sentido más mayoritario para que el partido ganador disponga de la mayoría absoluta? Algunas voces se han oído con estas propuestas, pero la reforma mayoritaria tendría que descartarse por dos razones, una política y otra, que quizás pueda llamarse más técnica. El motivo político es que parece antide-mocrático reformar un sistema electoral para desembarazarse de partidos que pueden resultar molestos. La razón técnica, aunque es difícil de detallar aquí, es que, excepto que se hiciera un sistema aberrante, en situaciones de empate (es decir, más o menos las de las últimas legislaturas) siempre sería necesario el concurso de pequeños partidos, y nada permite descartar que fuerzas autonómicas consiguieran escaños. El pacto, de nuevo, debería abrirse no a partidos minoritarios estatales sino a otros de tipo regional.

Ya se ven, pues, mis preferencias: reformar el sistema electoral en sentido proporcional para que los grandes partidos estatales puedan pactar con pequeños partidos estatales. Ahora bien, entiéndase mi argumento que no es, contra lo que podría parecer, una crítica contra los pactos PSOE o PP con los partidos nacionalistas. Al contrario, pienso que estos pactos pueden tener aspectos positivos porque introducen consideraciones autonómicas en la gobernabilidad del Estado y rompen algunas lógicas centralistas en las dos grandes formaciones. Mi argumento va en otra dirección; el sistema electoral potencia esta solución coalicional, pero debilita las restantes. En cambio, el sistema político quedaría descargado de algunas tensiones si el sistema electoral permitiera la existencia de formaciones centristas o radicales de ámbito territorial estatal. En este caso, los pactos podrían establecerse tanto con partidos estatales como con partidos autonómicos. La pluralidad de opciones me parece que sería preferible a la situación actual en la que son los partidos regionales los que, exclusivamente, cumplen una función pivotal.

De hecho, mi posición no es contra la intervención de los partidos nacionalistas en la gobernabilidad del Estado. España es así, plurinacional... y esta complejidad ha de tener alguna solución parlamentaria, por lo que es positivo que Convergencia y el PNV u otros partidos participen en la definición de la política estatal. Sin embargo, el sistema actual ha propiciado que sea el Congreso la instancia en la que, al menos formalmente, se negocia esta participación por la vía de la moción de investidura, los apoyos parlamentarios y la aprobación de los presupuestos; pero entendería más lógico que esta mediación centro-periferia se efectuara a través del Senado.

Y aquí radica el punto clave de una reforma electoral, constitucional incluso. El Congreso podría dejar de ser, como es ahora, el lugar de encuentro entre las lógicas estatales y las autonómicas si el Senado fuera auténticamente la representación de las Comunidades Autónomas. Ni una sola voz autorizada puede defender la actual composición del Senado. Esta es la auténtica reforma electoral pendiente.

En resumen, mi posición es la siguiente: Debería procederse a una reforma constitucional del Senado, que lo convirtiera en una auténtica cámara federal que permitiera la expresión del funcionamiento autonómico del Estado. En este contexto, podría pensarse en una reforma electoral del Congreso, que disminuyera la fuerza coalicional de los partidos autonómicos. Para ello sería necesario un sistema más proporcional que el actualmente vigente, y no otro de tintes más mayoritarios.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

Soy clásico. Defiendo todavía el sistema electoral proporcional y la financiación pública de los partidos políticos. Me parece que el intervencionismo estatal debe corregirse en muchos puntos pero, en todo caso, no sería en el de la financiación de los partidos en el que primero pondría bisturí. La financiación pública de los partidos políticos continúa pareciéndome un sistema para la igualdad de oportunidades y el equilibrio social.

Dicho esto, ningún sistema es perfecto y cualquiera (de base pública o privada) está sometido a críticas razonables. Dos de éstas me parecen esenciales. La primera advierte que la financiación pública puede convertir a los partidos en un órgano más del Estado y a limitar, con ello, su relación con la sociedad civil. La segunda considera que si bien el sistema público ha podido garantizar históricamente un cierto equilibrio entre los partidos del ámbito burgués y del ámbito obrero, contribuye, en cambio, a la estabilización y cristalización de un sistema de partidos que dificulta la renovación y la aparición de nuevas fuerzas políticas. Pero, por fuertes que sean estos argumentos, creo que sería erróneo enfocarlos en una dirección que permitiera la financiación empresarial de los partidos.

El tema de debate no se centra en España en la financiación pública. A pesar de algunas proclamas optimistas sobre que los ciudadanos estarían dispuestos a contribuir directamente al mantenimiento de los partidos, la realidad es que muy pocos datos permiten avalar esta suposición voluntarista. Por ello, las propuestas de los partidos no eliminan la financiación estatal y lo que buscan es complementarla con aportaciones privadas. La cuestión, el conflicto que por ahora ha imposibilitado el consenso, es si estas aportaciones privadas pueden efectuarse por personas jurídicas y, más específicamente, empresas.

Y al respecto, y expresándome a la vez como ciudadano y cómo teórico de la política, soy incapaz de entender ningún argumento que avale la financiación de un partido por parte de una empresa. Las empresas no tienen ideología, sólo tienen intereses. También podemos decirlo de otra forma, su ideología es su interés. Por lo que me da pánico pensar qué interés podría defender, pongamos por caso, Teléfonos Amigos en financiar un partido o Extraídos y Edificados a dos (sí, así es más segura la inversión). Y puestos en el ámbito de la democracia local, ¿a qué extremos de corrupciones podría llegarse?

No sirve el argumento que esto también pasa con una ley de prohibición y que se trata de legalizar la realidad. Tampoco me sirve de mucho el argumento de que pueden establecerse límites a esta financiación privada, ya sean de tipo cuantitativo o cualitativo. Así, la propuesta del Partido Popular indica que estas aportaciones no podrán superar los 15 millones de pesetas por persona jurídica. Como enunciado me parece mojigato, algo así como se puede pecar pero no mucho. Como realidad me planteo cuántas personas jurídicas pueden formar el holding «Cablevisión Reunida, S. A», ¿diez, veinte...? ¿qué tipo de límite es éste?

Las limitaciones cualitativas pueden abordar aspectos como la prohibición de financiación por parte de empresas que contraten con las Administraciones Públicas, reciban subvenciones de ésta, puedan ser objeto de regulación, etc. Loable propósito, pero que me deja entonces con la duda de qué tipo de empresas serían las que pudieran estar interesadas en la financiación de los partidos.

Para acabar de completar mi pensamiento, he de añadir que esta visión antiempresarial, no significa que esté en contra de los grupos de interés. Creo que hay que buscar fórmu-

las que los integren mucho más abiertamente en el juego político. Por otra parte, no pienso que sea posible un sistema democrático en el que se eliminen todas las posibilidades de corrupción político-económica. La prohibición de la financiación empresarial no elimina las posibilidades de corrupción, simplemente no las institucionaliza.

Descartada la financiación empresarial, ya he indicado que soy receptivo a las críticas que pueden efectuarse a la financiación pública; por esto entiendo que puede pensarse en una legislación que, salvando la participación estatal en los ingresos de los partidos, se dirija a combatir los principales defectos de ésta sin caer en una visión neoliberal y privatizadora. Me temo, de todas formas, que estas propuestas no serán compartidas por los principales partidos.

Se ha señalado que uno de los principales problemas de la financiación pública es que puede cortar los vínculos de los partidos con la sociedad. Contra esto, me parece que podría actuarse, al menos parcialmente, estableciendo que las aportaciones públicas no pudieran superar en un determinado porcentaje los ingresos obtenidos por los partidos mediante otros medios, de tal forma que existiera un estímulo para la captación de ingresos privados. En este capítulo, convendría que la financiación pública se basara en criterios objetivos (me refiero a una determinada vinculación al presupuesto del Estado, de un órgano del mismo, etc.) y fijados para un período de varios años. Así se establecerían reglas a largo plazo y una cierta imposibilidad de que los partidos fueran juez y parte a la hora de fijar las ayudas estatales.

Otro problema es que la financiación pública consolida los partidos existentes pero dificulta la emergencia de nuevas fuerzas. En este contexto, la financiación de los partidos debería realizarse a partir, y exclusivamente, de los resultados electorales. El sistema español, que considera también los escaños obtenidos, me parece poco democrático dada la desproporcionalidad de la ley electoral. La financiación que combina votos y cargos redundaría en un doble beneficio para los partidos mayoritarios a partir de un mismo criterio justificador, que es su resultado electoral.

Pero mi razonamiento va más allá. El sistema actual y las propuestas de los grandes partidos discriminan en favor de éstos. Quizás esto fue adecuado en los momentos iniciales del sistema democrático en los que podía temerse un fraccionamiento excesivo del siste-

ma de partidos, pero ahora puede pensarse en el riesgo ya citado de la excesiva cristalización del sistema. ¿Por qué no pensar ya en la posibilidad de una discriminación inversa a la existente?

En algunos países, los partidos de la oposición reciben mayores ayudas que los del gobierno. Es un buen principio para el pluralismo, pero se puede ir un poco más lejos. Aquí mi propuesta es radical: subvencionar algo más a los partidos que obtengan menos votos. Esto se puede lograr estableciendo una prima para un número inicial de votos más remunerados que habría de adecuarse a las excepciones de los partidos autónomos, como se hace en otros temas, para que no resultaran más beneficiados. Se trata de una discriminación positiva para los partidos minoritarios al igual que se protege a una especie en extinción o a una flor que nace en invierno.

A esta propuesta la he denominado radical, pero en realidad lo es muy poco. La subvención directa a los partidos por sus resultados electorales es sólo una parte de los ingresos que reciben éstos de las arcas públicas; por lo que si se tuvieran en cuenta la totalidad de elementos que intervienen en apoyo de los partidos (cargos, grupos parlamentarios, intervenciones televisivas, etc.) se vería que este plus de ayuda a los partidos minoritarios no resultaría en una desestabilización de las restantes formaciones.

En todo caso, debe recordarse que la financiación directa de los partidos es sólo uno de los elementos que intervienen en este tema, por lo que deberían abordarse cuestiones más generales que no puedo tratar en el marco de esta pregunta. Por ejemplo, ¿no sería conveniente que los parlamentarios dispusieran de secretarios personales a cargo de la institución? Responder a una pregunta de este tipo implica no sólo algo relacionado con la financiación, sino también con la relación elector-diputado-partido, etc. La financiación de los partidos no es exclusivamente un tema económico e implica una visión más general sobre la democracia y sobre el sistema político.

De todas formas, en el tema de la financiación directa he dejado sin tratar algunas cuestiones, a las que ahora me referiré muy rápidamente porque creo que estoy extendiéndome demasiado. Separaría la financiación por gastos ordinarios de la financiación electoral. Esta debería buscar fórmulas que limitaran el gasto. La publicidad de los ingresos me parece esencial, lo cual conlleva necesariamente un eficaz control de las finanzas de los partidos.

Pasando ahora al tema de las encuestas electorales, mi posición se resume en autorizar la publicación hasta el último día de campaña electoral. Mi argumento es simple: la actual regulación no prohíbe la realización de encuestas durante los días previos a las elecciones sino, simplemente, su publicación. Resulta así que los partidos, las élites políticas e incluso los directores de los periódicos disponen de datos que, en cambio, no están al alcance de los ciudadanos.

Se trata, pues, de una equivocada presunción de que los ciudadanos no van a ser manipulados gracias a esta prohibición; equivocada porque los partidos disponen de un instrumento para sus estrategias, instrumento que los ciudadanos ignoran.

Desde otro punto de vista, también podemos añadir que los ciudadanos consumen un producto caducado. Las últimas encuestas publicadas se realizan, por cuestiones técnicas, unos 15 días antes de las elecciones. Esto perjudica tanto a las empresas de sondeos electorales como a los consumidores, que no reciben lo que en términos constitucionales podría denominarse una información veraz.

Cuestión distinta es que el producto además de caducado esté adulterado (entendiendo estrictamente como tal la falsificación de los datos). Esta posibilidad no debería llevar a la prohibición indiscriminada de la publicación de encuestas, sino al reforzamiento de medidas de control, bien por la Junta Electoral, bien por un organismo pertinente que siguiera el modelo francés.

Defiendo la publicación de encuestas hasta el último momento, naturalmente realizadas con rigor, para que el ciudadano pueda, si quiere, maximizar el rendimiento de su voto. No me parece que el voto táctico — éste cambio que podría provocar la encuesta debilitando ideologías más profundas— no forme parte de las opciones legítimas de las que deba disponer el ciudadano. La prohibición actual me parece elitista porque define dos grupos sociales, los gobernantes, para quienes las encuestas son útiles y los gobernados, para quienes son nocivas.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

No resulta extraño que los sistemas electorales autonómicos reproduzcan en sus líneas generales los principios que rigen la legislación estatal en el tema, aunque la capacidad normativa autonómica permite — y no sería criticable— desarrollos muy distintos. De todos modos, la modulación de estos principios y el desarrollo constitucional se ha realizado de tal manera que cada Comunidad Autónoma presenta sus peculiaridades de forma que no puede hablarse de un sistema electoral homogéneo, que cubra todas las Comunidades. Insisto, en contra de quien tenga una visión más administrativa del tema, en que la autonomía permite una diversidad de soluciones; por lo que no sería nada extraño ni negativo que, en el futuro, se incrementaran las disparidades entre las legislaciones electorales autonómicas.

De una forma general, los sistemas electorales autonómicos son más proporcionales que el correspondiente al Congreso de los Diputados por lo que son merecedores, en mi opinión, de menos críticas que las recibidas por la legislación estatal por su sesgo mayoritario. Ahora bien, esto no significa que algunos puntos de estas legislaciones no produzcan ciertas perplejidades o insatisfacciones, que comentaré brevemente en la imposibilidad de referirme a los 17 sistemas existentes.

El primer punto a destacar, el que merece sin duda el comentario más duro, es que en Cataluña, todavía a finales de 1999, no se haya promulgado una legislación electoral específica y se rija el sistema por una disposición transitoria del Estatuto.

Una vez efectuada la crítica a esta desidia legislativa, busquemos el lado bueno de la situación, que puede encontrarse en la posibilidad de que el alejamiento del período constituyente permita efectuar una legislación novedosa en la materia. Lentamente, a lo largo de estos años, parece que las fuerzas políticas catalanas han ido elaborando un cierto consenso que se inclina hacia la adopción de un modelo parecido al alemán, con un doble nivel circunscriptivo para respetar el principio de proporcionalidad y la identificación de los representantes. Seguramente, la próxima legislatura puede ver la discusión de propuestas de este estilo que, de llevarse a término, presentarían un modelo muy distinto al de las elecciones generales.

Si esto se cumpliera, posiblemente crecería en otras Comunidades la opción por sistemas alternativos. Pienso ahora, aunque no es la única transformación posible, en la adopción del voto preferencial, anunciada en algunos programas de partidos. Al respecto, haciendo un inciso, no me he pronunciado en ninguna parte de este cuestionario sobre el voto preferencial por lo que indico que no entiendo que éste sea ninguna panacea para los problemas de la representación política, aunque cuando menor sea el ámbito territorial del organismo a elegir menos reticencias me ofrece.

Pasando ya al contenido de algunas regulaciones, parece exagerada la diferencia del valor del voto según circunscripciones, que puede encontrarse en muchas Comunidades y, especialmente, en Canarias, el País Vasco y Baleares. Ello responde a situaciones específicas de insularidad e incluso de imagen del propio país, como puede ser el caso vasco; sin embargo, va en contra del principio de la igualdad de voto.

Algunas barreras electorales son notablemente altas. Como se habrá visto por el contexto de las otras preguntas no me parece mal la existencia de partidos pequeños por lo que no soy partidario de esta técnica electoral, tanto más cuanto el conjunto del sistema social (mucho más que político) ya dispone de sistemas de filtro muy eficaces. En la pregunta parece que subyace una preocupación por la posibilidad de que un partido regional obtuviera representación en el Congreso de los Diputados y quedara excluido del parlamento autonómico. Esta posibilidad realmente resulta anómala, pero ¿me permiten una ironía? Quizás esto sea una pequeña aportación para estimular a que el parlamento central esté formado exclusivamente por diputados nacionalistas y regionalistas y los parlamentos autonómicos por diputados «españolistas». De todas formas, me temo que este deseo, realizado desde Cataluña, en favor de una España más plurinacional y unas autonomías menos nacionalistas no va a ser compartido por muchos.

Volviendo al cuestionario, no es fácil terminar resumiendo una propuesta adaptable a 17 Comunidades. La diferencia es, en sí misma, un valor y, como estudioso del tema, me apasionaría encontrarme con modelos muy distintos para poder comparar sus efectos.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

A mi entender, el régimen electoral local no debería formar parte de las materias que engloba la expresión «régimen electoral general» del art. 81 de la Constitución española, que, como se sabe, exige una Ley orgánica estatal. El criterio de que las elecciones locales forman parte de este régimen general me parece una interpretación forzada de la Constitución. Por «régimen electoral general» sería más lógico entender las condiciones que regulan el derecho de voto (edad, censo, delitos electorales, garantías jurisdiccionales, etc.) y las elecciones generales que no, por el contrario, las elecciones municipales. Ciertamente es que el Tribunal Constitucional se apoyó también en el criterio competencial del art. 149,1 que atribuye al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; sin embargo también en este aspecto serían posibles otras interpretaciones respetuosas con el texto fundamental y con una visión más autonomista del Estado.

Así pues, una respuesta sobre este tema no puede quedar desvinculada de la definición sobre el encaje del ámbito local en relación al Estado y las Autonomías. En nuestra opinión, cada Comunidad Autónoma, precisamente por serlo, debería poder legislar sobre el sistema electoral local (municipal y de las Diputaciones). Evidentemente, la consecuencia lógica sería la diversidad de sistemas electorales locales.

Sin embargo, existe otra forma de argumentar sobre la conveniencia de distintos tipos de elecciones locales. Si el razonamiento que hemos efectuado hasta ahora deriva de la existencia de las Comunidades autónomas – insistimos, según nuestra visión de las mismas – puede argumentarse también que la diversidad de problemas y de población de las grandes capitales, de las ciudades, de los pequeños municipios, hace que no sea funcional – ni desde la vertiente de la representación ni desde la de la gobernabilidad – la identidad y la homogeneidad electoral entre unos tipos de población y otros.

Una distinción por tramos de población podría tener en cuenta la extensión del concejo abierto, la incorporación del voto preferencial, la introducción de distritos electorales, la elección directa del alcalde. No es cuestión ahora de señalar qué niveles articularían estas diferencias, porque lo que importa señalar es que problemas diferentes requieren soluciones diversas.

Al margen de este problema de la diversidad, no creo que el sistema haya funcionado de manera incorrecta y, a pesar de algunos casos escandalosos de transfuguismo y de la presión de los grandes partidos (empujados por sus alcaldes) para la elección directa de éstos, el sistema político local ha podido combinar la personalización en la figura del cabeza de lista, con una aceptable proporcionalidad y estabilidad política. Por tanto, no existe una crisis generalizada de representación sino algunos casos muy llamativos que sirven de caldo de cultivo para algunas demandas reformistas.

Por tanto, en nuestra opinión, la elección directa del alcalde no es una necesidad ineludible; tanto más si se tiene presente que también, en un contexto de elección directa, se producirían escándalos locales (y no puede ser de otra manera con 8.000 municipios). Ahora bien, estas consideraciones no significan que esté en contra, por principio, de la posibilidad de que se legislara en este sentido en algunas Comunidades Autónomas (de nuevo, la imposibilidad de una legislación homogénea) en las que no chocara con la pluralidad del sistema de partidos.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

Poco me queda por añadir a las formulaciones que he hecho anteriormente. Como se habrá visto, mis preferencias políticas se orientan hacia mecanismos legales que permitan la pluralidad y la diversidad, como forma a largo plazo para prevenir las rigideces del sistema. No creo que en el tema de las elecciones europeas pueda mantener otro criterio.

Descartada por la pregunta la posibilidad de refugiarse en una legislación uniformadora europea o incluso, un poco más allá, en una reforma general de las instituciones comunitarias, no soy partidario de modificar el sistema de circunscripción estatal por circunscripciones autonómicas. Si bien una reforma en tal sentido podría indicar simbólicamente que la política europea no es exclusivamente un asunto estatal, tendría el

inconveniente de reducir la actual proporcionalidad; en ciertos casos contra partidos de ámbito regional.

Por el momento, pues, y a la espera de reformas estructurales que lleven a una auténtica Constitución europea en la que fuera posible repensar las relaciones estado-regiones-Europa, el sistema me parece suficientemente válido en sus aspectos esenciales.

Francisco José Llera RamosCATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO**Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL**

El sistema electoral español, diseñado en sus rasgos fundamentales por el Real Decreto-Ley de 1977 y consagrado por la Constitución de 1978 y la LOREG de 1985, con más de veinte años de funcionamiento se ha convertido ya en el más duradero de nuestra historia electoral, lo que ya es un valor en sí mismo, sobre todo, por su alto grado de institucionalización, que dota de seguridad y previsibilidad a los actores políticos. Pero, lo más importantes, es que su rendimiento político ha sido altamente satisfactorio, convirtiéndolo también en el más eficiente de nuestra historia democrática.

En efecto, los constituyentes estaban básicamente de acuerdo en primar la estabilidad y la eficacia de los gobiernos representativos producidos por el sistema electoral, lo estaban también en garantizar la formación de mayorías parlamentarias homogéneas y, al mismo tiempo, en incluir en el Congreso de los Diputados la representación de minorías relevantes, que en este caso eran los comunistas y la derecha autoritaria y, sobre todo, los nacionalistas moderados catalanes y vascos, objetivos éstos claramente alcanzados. Así, pues, los efectos políticos del sistema electoral en el nivel nacional son evidentes: en primer lugar, ha prefigurado un sistema de partidos de pluralismo moderado con una fuerte propensión bipartidista, tanto por la reducción de la fragmentación como por sus efectos psicológicos; en segundo lugar, ha producido mayorías estables que han generado gobiernos monocolors duraderos y eficaces, incluso en minoría; en tercer lugar, ha permitido la alternancia y ha definido los perfiles de la dinámica gobierno-oposición; y, finalmente, ha contribuido positivamente al curso de la transición política y a los procesos de institucionalización y consolidación democráticas. Además, aunque el sistema no está exento de elementos críticos y, por tanto, ha tenido que soportar distintos tipos de críticas en la opinión pública, éstas nunca han pasado de ser puntuales, débiles o fugaces

propuestas de reforma, que, en conjunto, no han constituido factores serios o constantes de impugnación política, que es lo que puede abrir un proceso sustantivo de reforma electoral.

Entre los efectos negativos del sistema destacaremos dos: por un lado, su acusada desproporcionalidad, que llega a superar en ocasiones a la de algunos países en los que rige el principio mayoritario; por otro lado, la desigualdad estructural del voto, agravada por la diversa distribución geográfica de los apoyos electorales a los distintos partidos. Ambos efectos correctores hacen que los resultados de nuestro sistema electoral parezcan estar más cerca del principio de representación mayoritaria que del proporcional preceptuado en el texto constitucional y que la LOREG consagra y reinterpreta con una filosofía claramente mayoritaria. El origen de tales efectos está en: en primer lugar, la fórmula de escrutinio, que es una de las proporcionales más corregidas; en segundo lugar, la magnitud de los distritos, que está en función de su delimitación (la estructura provincial consagrada en la Constitución) y del criterio de asignación de escaños (a partir del mínimo previsto por el propio texto constitucional), que prima a las provincias menos pobladas y menos plurales en detrimento de las más pluralistas y densas, por lo que la ponderación de la representación de un gran número de pequeñas circunscripciones muy desproporcionales agudiza el efecto corrector de tipo mayoritario de nuestro sistema electoral; y, en tercer lugar, el propio tamaño del Congreso de los Diputados que limita las opciones de proporcionalidad. En definitiva, los pocos que quieran reducir al mínimo la proporcionalidad o reconvertir el sistema en formalmente mayoritario, más o menos puro, tendrán que afrontar el coste político de una reforma constitucional para un resultado político realmente escaso, si no contraproducente. Por el contrario, los más que podrían propugnar una reforma más proporcional tendrían que tocar el sistema y/o la magnitud de las circunscripciones, que es la fuente principal de corrección mayoritaria, enfrentándose también a una reforma constitucional de dudosa viabilidad y resultado político incierto. Es cierto que bastaría con sacar estos detalles técnico-políticos de la Constitución, pero, incluso eso, requiere un gran consenso, que iría precedido de una fuerte demanda o debate político, cosa que no se atisba por ningún lado. Con todo, aún no estando el tema sobre el tapete, no estaría de más que, en caso de producirse reformas constitucionales en otros aspectos, pudiese aprovecharse el viaje para aliviar el texto constitucional de estos aspectos técnicos, dejando la simple referencia política básica a la proporcionalidad de la representación y a la igualdad del voto.

Cualquier reforma sustantiva de las normas electorales, estén o no en la Constitución, afecta a las reglas básicas del juego democrático, por lo que para producirse tienen que darse algunos requisitos, tal como la experiencia de las democracias más estables nos indica: en primer lugar, la existencia de un consenso entre las élites partidistas y parlamentarias, tanto sobre el problema de representación a resolver, como sobre la solución que aporta la reforma implementada; en segundo lugar, lo más frecuente y aconsejable es una estrategia de correcciones graduales, tanto en los objetivos como en los procedimientos, frente a las posiciones maximalistas o radicales; y, en tercer lugar, la inspiración política de tales reformas ha solido estar alejada de las posiciones mayoritarias. Es obvio, que ninguna de estas circunstancias parece darse en el caso español en este momento en lo que se refiere a los aspectos sustantivos de nuestro sistema electoral. Esto, sin embargo, no debe llevarnos a prejuzgar lo que pueda suceder en el futuro, sobre todo si se incrementa o agudiza la inestabilidad gubernamental, se imposibilita la alternancia política o quedan fuera de la representación sensibilidades con un peso relevante en la vida política cotidiana de los ciudadanos.

Entre el resto de los componentes o variables más débiles del sistema electoral, destaca entre nosotros el debate sobre el tipo de listas y el tipo de voto, a los que se les dan soluciones muy contradictorias y, por lo general, poco sopesadas en sus consecuencias y requisitos políticos. De la fuerte crítica a la partidocracia algunos sacan la conclusión de que la fuente de todos los males está en las listas electorales cerradas y bloqueadas, por lo que propugnan su apertura y/o desbloqueo, cambiando también el tipo de voto por alguna de las variantes preferenciales, olvidándose que ya es así en el caso de la elección de senadores, sin que los resultados sean muy distintos. Otros, criticando un supuesto déficit representativo y una falta de vinculación ciudadanos-representantes, están dispuestos a cargarse la proporcionalidad introduciendo el sistema mayoritario de distritos uninominales, sin percatarse del efecto desastroso que esta medida tendría sobre nuestro sistema político, además de tener que afrontar una reforma constitucional de hondo calado y muy incierta viabilidad. Sin perder de vista que la forma de expresión del voto es una de las variables más débiles del sistema electoral y, por tanto, con escasos efectos políticos, la relación causal entre el hermetismo de las listas o su bloqueo y algunas de las manifestaciones de la llamada desafección democrática está por demostrarse, por lo que es ingenuo y escasamente científico pensar que una ingeniería electoral de este tipo pueda aportar más beneficios que perjuicios políticos al sistema y su funcionamiento.

Lo más aconsejable, por lo tanto, es que lo que ha funcionado bien y ha producido buenos rendimientos políticos, sin que, por lo demás, se hayan generado movimientos significativos de reforma, lo mejor es dejarlo como está, sin perjuicio de que se puedan producir pequeños retoques de forma gradual que, en todo caso, contribuyan a reforzar sus efectos positivos.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

En el tema de la financiación de los partidos y sus campañas electorales es necesaria una reforma y un consenso en la línea de hacerla más transparente y controlable. Debemos ir a una financiación mixta, pública y privada, la primera que garantice la vida y el funcionamiento de estos actores públicos imprescindibles en nuestra democracia representativa y la segunda que refuerce su vinculación con la sociedad. Lo más importante, con todo, es la transparencia y el control de la financiación y de las cuentas de los partidos. Yo distinguiría el reembolso parcial de los gastos de las campañas electorales, al que deberían tener opción todos los partidos que compitan y obtengan apoyos electorales, de la financiación de la actividad ordinaria, más allá de la puramente institucional, que si debería estar ligada al peso representativo o parlamentario de cada cual. Las reformas introducidas en la línea de limitar los gastos de las campañas electorales o de asumir por la administración electoral algunos gastos como el mailing o los espacios gratuitos en los medios públicos contribuyen a la racionalización de esta financiación pública. Por otro lado, el problema de la financiación privada es su limitación y su control para evitar efectos degenerativos de tipo oligárquico y/o clientelares.

En relación a las encuestas electorales no me parecen convenientes mayores restricciones a su publicidad. En una sociedad de la información éstas contribuyen a que el ciudadano contraste mejor su opinión con la de sus conciudadanos. Sin embargo, las mayores restricciones deben hacer referencia a los controles de calidad por parte de la administración electoral. En efecto, no debería permitirse ninguna referencia pública a encuestas (previando sanciones en su caso), al menos en campaña e incluso en precampaña, que

no cumplan tales requisitos y controles de calidad. Es necesario que el ciudadano sepa y la administración electoral verifique que tales condiciones técnicas de calidad están garantizadas. Entre dichas condiciones están el tipo y la fecha de realización del trabajo de campo, el tamaño y el tipo de muestreo, sus márgenes de error, el titular del encargo y la empresa responsable, así como el método de estimación del voto o, en su defecto, la intención directa del mismo, previa a la elaboración de dicha estimación.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

Lo primero que cabe afirmar es la clara institucionalización de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas, que refuerzan el enraizamiento del sistema electoral español en su conjunto, precisamente por la continuidad y el mimetismo de los rasgos básicos de ambas arenas políticas. A pesar de la tendencia armonizadora y de la homogeneidad mayoritaria de su funcionamiento, la heterogeneidad de sus efectos en algunas Comunidades Autónomas tiene que ver, sobre todo, con las especiales características de la territorialidad y la vida política de las mismas.

En general, al igual que para el conjunto de España, los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas también han tenido efectos concentrados sobre los sistemas de partidos, aunque ligeramente más atenuados, contribuyendo a reducir la fragmentación parlamentaria y a facilitar la formación de gobiernos basados en mayorías homogéneas. Con todo, los sistemas electorales autonómicos reducen de forma sensible la acusada desproporcionalidad del sistema español.

A la vista de la homogeneidad de la fórmula de escrutinio en todas las Comunidades Autónomas y de la escasa incidencia de las barreras mínimas, el sistema de circunscripciones sigue siendo también aquí el principal factor crítico de la desigualdad del voto y de la desproporcionalidad estructural del sistema, así como el elemento diferencial entre Comunidades. Como prueba, baste el siguiente ejercicio referido a las elecciones autonómicas del período 1994-1996 que consiste en neutralizar sucesivamente los efectos de los sistemas de distritos y de la fórmula de escrutinio, así: si, en primer lugar, simula-

mos distritos únicos para las 13 Comunidades que no los tienen, el resultado es un intercambio medio de escaños del 4 por 100, sobre todo a costa de los partidos mayoritarios y que, además, permitiría, de no aplicarse barreras de votos, el acceso de nuevos partidos en la Comunidad Valenciana (UPV, con 2 escaños) y Galicia (EU, con dos escaños), además del caso de Navarra; en segundo lugar, si mantenemos igualmente neutralizado el efecto distorsionante de los distritos y cambiamos, al mismo tiempo, la fórmula de escrutinio proporcional fuertemente corregida (D'Hondt) por un sistema proporcional puro de resto mayor, el intercambio medio adicional de escaños de las 17 Comunidades Autónomas por este factor no superaría el 2 por 100, permitiendo, sin embargo, el acceso al reparto de escaños de una docena de pequeños partidos en Asturias, Canarias, Castilla y León, Navarra y Cataluña. Esta doble combinación sobre los sistemas de partidos y la gobernabilidad tendría el efecto de debilitar la mayoría de gobierno en Aragón, Canarias y Comunidad Valenciana, la complicaría en Asturias, Extremadura, Navarra y Cataluña, dejaría en minoría al PP en Baleares y al PSOE en Castilla-La Mancha y no cambiaría nada de forma significativa en las ocho restantes. Sin embargo, tales complicaciones y cambios no afectarían de forma sustantiva a la actual tendencia coalicional o a la notable estabilidad y eficacia de nuestros gobiernos regionales, incluso cuando están en minoría.

La continuidad normativa de los sistemas electorales autonómicos con respecto al nacional y su relativa homogeneidad interterritorial no han impedido, sin embargo, la producción de una considerable variedad de subsistemas de partidos, aunque con un predominio claro y creciente del formato del bipartidismo imperfecto en once Comunidades y, en menor medida, del pluralismo moderado en otras cuatro, que conviven con la excepcionalidad del pluralismo extremo o polarizado del País Vasco y Navarra. Ahora bien, el mayor pluralismo de los sistemas autonómicos de partidos, facilitados por sus sistemas electorales respectivos, sin mermar significativamente ni su bipolarización ni la gobernabilidad, ha tenido, al menos, dos efectos positivos: el primero, dar acceso a la escena parlamentaria y de gobierno de nuevos actores políticos locales; y el segundo, y más importante, ensayar las fórmulas de gobiernos de coalición en cada vez mayor número de Comunidades.

De ahí que las voces de reforma o de mayor armonización formal de los sistemas electorales autonómicos, que últimamente venimos escuchando, tengan poco que ver con la

institucionalización y los notables rendimientos políticos alcanzados por los mismos. Quedan como aspectos relativamente críticos los siguientes: en primer lugar, la existencia de distritos subprovinciales demasiado pequeños en los casos de Asturias y, sobre todo, Murcia, además de los insulares; en segundo lugar, la desigualdad del voto producida por la no asignación de magnitudes en función del peso demográfico relativo de cada distritos en la mayor parte de los casos, siendo el más llamativo el vasco por su equiparación provincial; y en tercer lugar, la fijación de barreras mínimas excesivas en Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, País Vasco y La Rioja. Son, por tanto, elementos críticos que admitirían reformas gradualistas en la medida que la demanda y el consenso internos estuviesen claros, tal como hemos indicado para el nivel nacional.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES

En relación a las Elecciones Municipales no parece que haya razones de peso, ni demandas relevantes, que hagan pensar en una reforma sustantiva del actual régimen electoral, a la vista de su institucionalización, homogeneidad y buen rendimiento político. No parece evidente que la introducción de cambios en los principales elementos del sistema vayan a producir mejores resultados y menores costes, sobre todo, en términos de institucionalización. La actual fórmula proporcional funciona razonablemente bien, tanto en municipios grandes como pequeños, y la consideración de los mismos como distritos únicos es necesario mantenerla para garantizar la menor corrección posible a la ya merma proporcionalidad. Por ello, es desaconsejable la introducción de nuevos efectos mayoritarios, como la elección de una parte de los concejales en distritos uninominales y, por tanto, mayoritarios.

En relación a la elección directa de los alcaldes, habría que decir, ante todo, que el actual gobierno representativo en nuestra democracia local está funcionando bien, en general, por lo que la elección directa de los alcaldes generaría una dualidad de poderes (los presidenciales del Alcalde y los representativos del Consistorio) y de representaciones (mayoritaria de la del Alcalde y proporcional la del Consistorio) que habría que delimitar

muy bien para garantizar una mayor estabilidad y un mejor funcionamiento que en la actualidad. Lo cierto es que cuando se les pregunta a los ciudadanos en las encuestas por esta posibilidad, entre dos tercios y tres cuartas partes dicen preferir la elección directa de los alcaldes, debate que podría abrirse para su eventual reforma, siempre que fuese acompañado de retoques en la propia Ley de Régimen Local, que atenuasen los riesgos de inestabilidad e ineficacia en los gobiernos locales. Por otro lado, la elección mayoritaria del Alcalde obligaría a hacerla en dos vueltas al estilo francés, si queremos que tenga un plus mayoritario, lo que plantearía la necesidad de alianzas, coaliciones o apoyos electorales para la segunda vuelta, que, aunque en unos casos pudieran facilitar la formación de mayorías de gobierno en caso de los gobiernos de coalición, en otros muchos seguro que complicaría las relaciones interpartidarias. Esto puede llevarnos a muchas situaciones de alcaldes con mayoría electoral pero sin mayoría luego en el consistorio para formar gobierno, con una conflictividad potencial muy grande.

En otro orden de cosas, el ámbito local podría ser una buena arena para ensayar pequeñas reformas, como el desbloqueo o la apertura de las listas, así como la propia utilización de algún tipo de voto de preferencia para la elección del propio Alcalde. Hemos de tener en cuenta que los Ayuntamientos, por su cercanía a los ciudadanos y a sus problemas cotidianos, se encuentran entre las instituciones mejor valoradas por éstos, de ahí que pequeñas reformas, no solo electorales, que contribuyan a reforzar tal vínculo y, sobre todo, su compromiso democrático han de resultar seguramente beneficiosas para la mejora de la calidad y el funcionamiento de la democracia local.

Si excluimos el caso de las Diputaciones forales vascas y los Cabildos Insulares Canarios, que funcionan como gobiernos parlamentarios tras la elección de los representantes por sufragio directo, además de las Comunidades uniprovinciales que no tienen Diputaciones provinciales (Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Madrid y Murcia), las nueve restantes eligen sus Diputaciones de forma indirecta a través de los concejales electos agregados según los partidos judiciales. No cabe duda que las Diputaciones Provinciales son viejas instituciones cuya funcionalidad política y administrativa puede ser discutible en la actual estructura territorial del poder político. En principio, su papel puede ser variable según la Comunidad y debe dejarse a la propia autonomía normativa de cada Comunidad Autónoma, al menos en dos aspectos: por un lado, el reparto de funciones y competencias entre Ayuntamientos y Diputaciones en un escenario de mayor descentralización local del poder autonómico, sobre todo en las provincias con una capital

macrocéfala; por otro lado, en la medida en que la ordenación del territorio de cada Comunidad haya generado comarcas naturales o funcionales para la gestión o prestación de los servicios, éstas y no los partidos judiciales deberían ser los distritos para la elección de los diputados provinciales.

Por estas razones y en tanto no se revise el encaje institucional de las Diputaciones entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos con más poderes y competencias que las actuales, creo que no debe tocarse su forma de elección ni su composición. Ahora bien, desde una perspectiva gradualista, los aspectos antes citados deberían quedar en el terreno de la autonomía normativa de cada Comunidad y sus pactos locales respectivos, aliviando a los Títulos IV y V de la LOREG de demasadas precisiones en este terreno, si no eliminándolos directamente, una vez que cada Comunidad haya legislado al respecto.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

De nuevo, hemos de subrayar en primer lugar el activo que supone en favor del mantenimiento del actual sistema su institucionalización y relativa homogeneidad, facilitando los efectos psicológicos del mismo y la economía por parte del elector dispuesto a hacer uso del *voto estratégica*. Con todo, la normativa electoral para el Parlamento Europeo presenta algunas variaciones importantes con respecto a las elecciones legislativas, sobre todo en los aspectos de mayor corrección mayoritaria de éstas, así: en primer lugar, la circunscripción única, que elimina los problemas de desigualdad del voto; en segundo lugar y ligado a lo anterior, el distrito plurinominal de 60 escaños, que reduce al mínimo la corrección mayoritaria por efecto de los pequeños distritos; y en tercer lugar, la supresión de la barrera mínima, que facilita la competición de pequeñas opciones o coaliciones nacionales. Por tanto, aún manteniendo el efecto corrector de la proporcionalidad implícito en nuestra fórmula de escrutinio homogénea, el sistema de las elecciones europeas es el más proporcional de manera que ha beneficiado a los segundos partidos estatales y a los menores o más pequeños, al tiempo que no ha perjudicado a los partidos

nacionalistas o regionalistas, sobre todo, gracias a sus estrategias coalicionales en el manejo de los efectos del sistema.

El único factor de crítica es la demanda de los distritos de nacionalidad apoyada por algunos partidos nacionalistas, sin demasiada insistencia, pero no está claro que ellos mismos obtuviesen mejores resultados salvo el de no tener que aliarse con nadie, y, desde luego, el conjunto del sistema vería mermada su proporcionalidad inevitablemente. Por lo tanto y en la medida en que de estas elecciones no dependen ni la formación de gobierno, ni su estabilidad y eficacia, el rendimiento expresivo y representativo del sistema electoral es claramente satisfactorio.

Por otro lado, en este caso no tendría demasiado sentido ninguna estrategia gradualista de reforma, salvo quizá el ensayo de producir algún tipo de apertura o desbloqueo de las listas para poner a prueba su utilización y sus efectos sin demasiados riesgos añadidos. En el momento en que la formación, la estabilidad y la eficacia del Gobierno de la Unión Europea vayan a depender del Parlamento Europeo será cuando la ingeniería electoral tenga que emplearse a fondo para garantizar los efectos políticos mínimos en la legislación uniforme, que tendrá que casar con tradiciones nacionales muy diversas y que admitirá, por tanto, un cierto margen de discrecionalidad normativa para las legislaciones nacionales.

Manuel Martínez Sospedra

TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Vaya por delante que, a mi juicio, la clave de los problemas de representación, y los de legitimidad a ellos asociados, que nuestro sistema político padece no se deben primariamente a la legislación electoral. Antes bien, me parece que la clave se halla en el sistema de partidos con que contamos, en el modelo de partido que en ese sistema es dominante, y en una legislación sobre partidos parcial, incompleta y en buena medida poco satisfactoria. Si la responsabilidad por los déficits democráticos de nuestro sistema político recae primariamente sobre los partidos resulta obvio que el remedio, la necesidad de democratizar la democracia, pasa asimismo primariamente por la reforma de los partidos. Y sólo secundariamente desempeñan un papel las reglas institucionales. A lo sumo podemos pedir de estas un rediseño que incite, favorezca o prime la reforma de los partidos, pero no conviene esperar mucho de las meras reformas electorales en sí mismas consideradas. A partir de la doble convicción de que nuestro sistema político requiere de una profunda democratización, y de que esa democratización exige necesariamente la de los «príncipes modernos» paso a contestar el cuestionario que Corts ha tenido la amabilidad de enviarme.

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

El régimen electoral vigente nació como consecuencia de los compromisos que el Gobierno tuvo que alcanzar en las Cortes Orgánicas para conseguir la aprobación de la LRP, y por ello su estructura fundamental se fijó en las transitorias de dicha Ley. Nació además con vocación explícita de ser ley electoral de aplicación única y con el propósito de sacar un sistema de partidos viable del magma de la «sopa de letras». No cabe duda alguna acerca de la eficacia de la re-

gulación para alcanzar esos objetivos y que, en cuanto norma provisoria de transición, la regulación merece un juicio inequívocamente favorable.

Otra cosa es la prolongación de la vigencia del RD-L de normas electorales primero, hasta seis años y dos elecciones post-constitucionales, y la reproducción de su esquema general en la LO-REG de 1985, norma aquejada de una profusión de reformas que muestran su inadecuación. En principio el sistema de la ley no es otra cosa que la mixtura entre el esquema de la ley Maurra de 1907, con las exigencias derivadas del empleo de una fórmula de escrutinio proporcional y un voto de lista configurado en términos de voto de adhesión, en lo que toca al Congreso, y una modesta adaptación de la ley de 1933, a su vez adaptación de la ley de 1907, por lo que toca a la parte provincial del Senado. No es de extrañar que adolezca de obsolescencia. Respondiendo por orden:

A) ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

La nuestra es una administración electoral transitoria y judicializada. En general me parece que es poco satisfactoria la configuración como transitoria de la administración electoral, fuera del caso especial de la JEC. Aunque algunos de sus defectos viene paliados por la práctica, como, por ejemplo, el hábito de designar a los mismos funcionarios en comisión ante las Juntas Electorales, que permiten contar con un personal experto, es bien cierto que la transitoriedad presenta tres serios defectos: de un lado el periodo de mandato no alcanza a cubrir el periodo de duración de los eventuales procesos electorales, de tal modo que puede darse el caso, y se da, de extinción del mandato de la administración electoral antes de que los litigios hayan finalizado, lo que posibilita la incertidumbre de algo tan básico como la custodia de la documentación electoral¹; de otro lado la transitoriedad mueve al legislador a la judicialización de la administración electoral, lo que es malo por dos razones: los jueces no están habituados a resolver problemas prácticos, ni hacerlo con celeridad, como la dinámica de la elección impone; la judicialización de la administración electoral minora la eficiencia del control judicial sobre la misma en razón de los vínculos entre jueces y magistrados de las Juntas y sus colegas que permanecen en

¹ El autor guarda memoria de la persecución de la documentación electoral abandonada en los pasillos de un Colegio de Abogados con motivo de recurso de amparo electoral.

los Tribunales ²; finalmente la transitoriedad se constituye en un límite importante a la especialización de los funcionarios, que es sumamente recomendable en una administración que debe ser «motorizada» por imperativo de la realidad.

Es posible que algunos de esos inconvenientes sean el precio de la neutralidad política, pero me parece dudoso que lo tengan que ser todos. Una administración electoral en todo caso con mandatos mucho más amplios, y probablemente permanente debería ser objeto de consideración. Téngase en cuenta la frecuencia de las elecciones en nuestro país ³, frecuencia que la realidad política más bien tenderá a expandir que a limitar por mor de la naturaleza misma de la forma parlamentaria de gobierno, existente tanto en el nivel estatal como en el territorial.

B) RÉGIMEN DE CIRCUNSCRIPCIONES

Viene consagrado bien sea en normas constitucionales, bien en normas estatutarias, según los casos. Con independencia del acierto político de tal tipo de decisión no parece que quepa cuestionar la consagración iusconstitucional de tal elemento del sistema electoral, la importancia y naturaleza de la materia la abonan. Puede estimarse más prudente el silencio en la materia, pero fuera del factor prudencial la decisión no parece censurable. En especial porque la indeterminación del concepto de circunscripción y su relativización (especialmente visible en el caso de elecciones autonómicas) abren a la interpretación un margen de actuación mucho más amplio que el usualmente considerado. Por poner un ejemplo: a mi juicio, los enunciados del art. 68.2. CE no impiden el reparto de escaños entre partidos a nivel estatal o autonómico siempre que

- 2 La cuestión puede parecer menor, pero no lo es en modo alguno. Si, de una parte, los miembros de la Juntas Electorales de extracción judicial tienden a reproducir en su gestión administrativa los modos y formas propios del ejercicio de la potestad jurisdiccional, con lo que no hacen sino seguir la inclinación natural que proviene de su formación y hábitos intelectuales, del peso de su experiencia profesional y hasta de la voluntad de imparcialidad de que la hacen gala, de la otra los miembros de los órganos jurisdiccionales que tienen a su cargo el control de una administración electoral judicializada tienden a ver en ésta no tanto su naturaleza cuanto el detalle, a la postre secundario e instrumental, de su judicialización. Y, en consecuencia, tienden a valorar las decisiones de órganos administrativos en términos similares a los generalmente usados para valorar los de otros órganos judiciales, con lo cual elementos claves de la administración, como la eficacia o la prontitud no pueden sino padecer. Lo que es gravísimo en una administración-relámpago como la que tratamos.
- 3 Un vistazo al calendario desde 1979 acá muestra que no hay año sin comicios. Además, los proyectos de reforma estatutaria que admiten la disolución anticipada del Parlamento Territorial, pero exigen que el mandato se la Cámara producto de la disolución tenga una duración inferior a los cuatro años, al efecto de mantener la coincidencia electoral el último domingo de mayo, acabará por producir inevitablemente, y como efecto no querido, un aumento de la frecuencia electoral, y con ellas de los gastos correspondientes...que teóricamente la coincidencia debería reducir.

la presentación de candidaturas, el voto y la provisión de los escaños se hagan en el nivel provincial.

Otra cosa es la clave de representación, que al introducir la exigencia de representación mínima uniforme por circunscripción electoral, bien por mandato constitucional, bien por mandato estatutario, hace imposible el sufragio universal, al impedir que pueda existir la igualdad en el valor inicial del voto, al impedir la satisfacción de la regla definitoria « *one man, one vote* »⁴. Con la penosa conclusión de que no existen elecciones por sufragio universal en España fuera del ámbito de las elecciones municipales. Es cierto que el impacto material de las reglas que configuran en los términos precitados la clave de representación puede minimizarse por vía de interpretación (y esa es una de las razones, y no la menor, que me hacen parecer deseable una normativa electoral que establezca que la composición política de la representación se determina de modo unitario y no directamente por circunscripciones), pero no es menos cierto que el vicio es en este caso estructural, y que su corrección exigiría cirugía mayor. Por lo demás es bien conocida mi opinión según la cual el inciso final del art. 68.2. CE es un buen ejemplo de lo que Bachof denominaba «disposición constitucional inconstitucional», a más de introducir la incongruencia en el propio precepto de referencia.

C) MODO DE VOTACIÓN

Es el punto en el que la innovación respecto de la ley Maura es menor, si dejamos de lado la sustitución del vidrio por el metacrilato. Lo menos que puede decirse es que el método es de un acusado primitivismo, y fuente de numerosos errores menores, que comporta un elevado gasto innecesario y no escasas dificultades materiales. En este punto sería cuestión de reexaminar la opción, que se deshechó en 1984, de introducir un método de votación y escrutinio electrónicos, pues uno de los dos grandes obstáculos existentes entonces, el del coste, ha sufrido una drástica reducción. Dicha introducción sería aún más aconsejable si se modificara el tipo de voto introduciendo alguna clase de voto de preferencia, y sus ventajas serían aplastantes en caso de optar por un método de votación que implique listas abiertas. Aun hoy ahorraría

⁴ Lo que viene a significar que ni la elección de las Cortes Generales, ni la de los Parlamentos Territoriales satisface uno de los cinco criterios que Dahl estima necesarios para calificar como democrático un gobierno. vide Dahl, R. A, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus. Madrid. 1999, pp. 47/51.

tiempo y errores en el voto de lista y liberaría a los miembros de las Mesas Electorales del tor -
mento del escrutinio del Senado.

A mayor abundamiento la introducción del voto electrónico eliminaría dos fuentes de gasto importantes al suprimir la exigencia de la impresión de papeletas con destino a los colegios electorales, de un lado, y al hacer superfluo el mailing, la más costosa de las operaciones electo -
rales, del otro. Claro está que el ahorro para el contribuyente y para los partidos en general que el voto electrónico supondría tiene el precio de eliminar ventajas comparativas favorables a los partidos de mayor financiación, y el adicional de disminuir las barreras de acceso, aumentando con ello la competencia política, la potencial cuanto menos. Razones que movieron a su deses -
timación en 1984 y que, a mi juicio, requieren revisión.

D) EL TIPO DE VOTO

Es una variable dependiente del régimen de circunscripciones, del método de escrutinio y, par -
cialmente, del modo de votación. Me parece evidente que el descontento con el voto de adhe -
sión existente es general, y que una reforma afectante a este punto constituye una fuerte de -
manda social. Otra cosa es que el que suscribe sea escéptico acerca del posible efecto de la
introducción del voto de preferencia en las elecciones parlamentarias en punto al comporta -
miento de electos y partidos. Al menos si se presenta sólo. Sería cuestión a discutir si la refor -
ma demandada debe seguir el camino de la máxima preferencia, asegurando el máximo grado
posible de discrecionalidad al elector, adoptando el voto en listas abiertas, o si aquella deman -
da se satisfaría mediante el recurso, bastante más simple de instrumentar, de un voto en lista
cerrada pero no bloqueada, y aunque mis preferencias vayan por la primera (uno pertenece a
los politólogos pro VUT de que hace mención Dahl), entiendo que sentado el principio del
voto de preferencia la modalidad es, a la postre, cuestión menor. En todo caso no me parece
ocioso recordar que el voto de preferencia sólo es factible si hay voto de lista, de tal modo que
la combinación entre voto de preferencia y distrito uninominal sólo es factible con el escruti -
nio australiano, porque tanto en el «escrutinio inglés» como en el «ballotage» francés el voto es
de rigurosa adhesión, aun más rigurosa que en el caso de la lista cerrada y bloqueada, pues en

el voto uninominal ni siquiera se deja al elector del consuelo que pueda darle el agrado de alguno de los candidatos que figuran en la lista.

E) EL TIPO DE ESCRUTINIO

Al pobre don Victor d'Hondt se le han imputado la casi totalidad de los inconvenientes, reales o presuntos, de nuestro sistema electoral, con el agravante de que resulta inocente de la mayor parte de ellos. Es significativo que siendo el método que se emplea de modo punto menos que general sólo se critique su uso en la elección del Congreso. En verdad la combinación entre un método de la media mayor como el citado con un número muy bajo de puestos repartidos en un número muy alto de circunscripciones da una circunscripción media pequeña con un notable grado de dispersión no puede no dar como resultado el producto que da. Esa es la clave del funcionamiento marcadamente mayoritario de nuestro sistema electoral ⁵.

De lege ferenda me parece que no necesitamos una reforma de la LOREG, necesitamos una ley electoral nueva. Las innovaciones que me parecen deseables en buena medida se traslucen claramente de lo dicho: administración electoral permanente, método electrónico de votación, voto de preferencia, fijación de la composición política del Congreso a nivel nacional, etc. A ello cabría agregar una ordenación más racional de la campaña electoral y una simplemente cuerda de incompatibilidades, puesto que la vigente en este último caso sirve de ejemplo del destino de una regulación draconiana: la rigidez paliada por la arbitrariedad y el incumplimiento ⁶.

Respondiendo directamente el cuestionario mi preferencia particular se encamina por el método del Voto Único Transferible por cuatro razones: primera, es un método sumamente proporcional; segunda, es muy poco sensible a la variable «tamaño de la circunscripción»; tercera, admite y aun postula el voto con listas abiertas; cuarta, permite maximizar la intervención del elector individual en el proceso de elección sin costes excesivos para el partido. En suma coincido con la opinión manifestada en la materia por Stuart Mill, a cuya autoridad me remito. Ahora bien, tal método de elección exige reforma constitucional, y esta es cuestión que por sí

⁵ A estas alturas me parece que la tesis avanzada por Colliard de 1979 cuenta con el suficiente soporte empírico para sostener su acierto. En este sentido los trabajos de Montero o Vallés son contundentes.

⁶ La «dedicación absoluta» del parlamentario, introducida en la reforma de la LOREG en 1991 ha sufrido el destino por todos conocido. Mejor no citar casos y ejemplos.

misma no justifica tal operación. Sólo una reforma del Senado que afectara a la composición y elección de éste en el sentido de la representación territorial ofrecería la oportunidad correspondiente, al forzar la eliminación de las restricciones territoriales del sufragio universal que hoy figuran el art. 68.2. CE.

Como opción de segunda preferencia, que puede resultar compatible con una interpretación abierta del art. 68 CE, postularía un método similar al germano: reparto de puestos entre partidos a nivel nacional, elección de los diputados en parte en distrito uninominal y en parte en listas (provinciales o autonómicas).

En todo caso me parece que hay dos observaciones pertinentes en la materia: según la primera carece literalmente de sentido la propuesta de modificar la ley electoral para introducir un método de elección mayoritaria. La elección mayoritaria ya existe y, como es conocido por los especialistas, el sistema actual es tan mayoritario como el sistema electoral inglés y por ello proporciona un patrón de resultados virtualmente idéntico. Según la segunda el actual método de elección comporta muy elevadas barreras de acceso que penalizan desproporcionadamente a los partidos de ámbito estatal y tamaño mediano o pequeño, en razón de ello la actual regulación tiene un destacado papel en la configuración de un escenario político que otorga una posición pivotal a determinados partidos nacionalistas, empero esa posición pivotal sólo podría ser desempeñada por un partido pequeño o mediano de ámbito estatal si el sistema electoral fuere acentadamente más proporcional, lo que comporta necesariamente una reducción de las abultadas primas que el mismo sistema otorga a los dos partidos estatales de mayor tamaño. En el pecado de las primas muy abultadas los dos mayores partidos del sistema llevan la penitencia de la dependencia de los nacionalistas.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

A) LAS ENCUESTAS

Comenzando por la segunda parte de la pregunta, la referente a las encuestas, me parece que las normas prohibitivas de la difusión actualmente existentes tienen un muy escaso fundamen-

to objetivo y su compatibilidad con los derechos del art. 20.1. CE es, como mínimo, problemática. La prohibición de difusión no me parece ciertamente una decisión feliz en cuanto revela un cierto paternalismo (determinada información veraz no debe hallarse a disposición del ciudadano en tiempo útil porque distorsionaría su decisión), en cuanto que su fundamentación dista de ser clara (no sabe bien porqué en unos casos produce el efecto de compensación contramayoritaria y en otros produce la carrera en socorro del vencedor), en cuanto, en fin, la racionalidad y proporcionalidad de la limitación distan de ser evidentes. La prohibición de publicación de sondeos del art. 69.7. LOREG me parece, en consecuencia, políticamente desacertada.

De otro lado la prohibición de publicidad de los resultados de los sondeos durante los últimos cinco días de campaña constituye una medida mediante la cual se impide la difusión de una información por parte de los medios de comunicación social e incluso su elaboración por los mismos, en consecuencia constituye un supuesto de «censura» en los términos en que la jurisprudencia constitucional viene definiendo tal concepto, como la práctica obstativa de la elaboración y difusión es anterior a la confección del número o programa se trata de una «censura previa» y, en cuanto tal, explícitamente proscrita por el art. 20.3. CE. Como en la prohibición no entran en juego de modo directo y necesario otros u otros derechos fundamentales, ni parece que la prohibición en sí misma tengan un impacto apreciable ni una influencia previamente determinable no parece que se fácil justificar su constitucionalidad mediante la ponderación de bienes o valores constitucionalmente protegidos.

Finalmente se trata de una prohibición fácilmente burlable y cuya infracción una vez efectuada resulta de prohibición socialmente muy costosa, si no inadmisibles. El ejemplo de la publicación de sondeos en las pasadas elecciones legislativas portuguesas me inclina a pensar en la conveniencia de su desaparición. Siempre es sabio escarmentar en cabeza ajena.

Otra cosa es que la administración electoral se tomara con mayor seriedad la exigencia de los requisitos de elaboración y procedimiento que a la publicación de encuestas exige el art. 69 LOREG, que es donde se juega la veracidad material (y aun la jurídica) de la información obtenible mediante sondeos. Y digo la administración electoral porque esperar de los candidatos

que lo hagan, a riesgo de atraerse la hostilidad de los medios que publican sondeos de baja credibilidad y peor técnica, corresponde de lleno al mundo de las quimeras.

B) LA FINANCIACIÓN PÚBLICA

La cuestión central es, obviamente, la de la financiación pública, que en el cuestionario se limita a la discusión de la directa. Desde luego la financiación pública tiene un respaldo jurídico indiscutible: si los partidos son instituciones que ejercen funciones públicas, como parece evidente, esta constitucionalmente justificada su financiación directa con fondos públicos. Otra cosa es el juicio que pueda merecer desde una perspectiva política, y aun meramente prudencial, pues sus inconvenientes son numerosos y notorios. No parece dudoso afirmar que la literatura crítica no anda desencaminada cuando señala efectos perversos de la misma, como su tendencia a favorecer la oligarquización de los partidos, el fomento del desinterés por la afiliación, el vaciamiento progresivo del papel de los partidos como mediadores entre las instituciones y la sociedad civil, etc. Del mismo modo que no escapa a la producción de paradojas (el contribuyente financia los partidos a los que detesta).

A mi juicio la financiación pública directa es una hijuela del predominio, de facto el cuasimonopolio, del modelo del partido de electores, del que nuestro sistema de partidos es un ejemplo particularmente radical. Partidos con escasa capacidad para producir incentivos de identidad difícilmente pueden contar con una afiliación masiva y obtener de esta tanto el trabajo político honorario como los fondos indispensables para el desempeño de las funciones públicas que les competen. En tanto esa situación de fondo no cambie sustancialmente me parece que la única alternativa consistente a la financiación pública directa es una combinación de donativos a gran escala y corrupción.

Otra cosa es la configuración legal de esa financiación. Por lo que toca a la de sostenimiento de los partidos (la actualmente regulada por la ley orgánica de financiación de 1987) me parece preferible un cambio radical de sistema. El actualmente seguido corrobora y amplifica los efectos de la naturaleza mayoritaria de nuestro sistema electoral, con lo que refuerza la asimetría inherente a éste último, y tiene, además, un importante efecto de barrera de acceso de tal calibre que si a los partidos les fuere aplicable la legislación sobre mercantiles cabría hablar bien de

«abuso de posición dominante», bien de «prácticas restrictivas de la competencia»⁷. En este campo la financiación pública debería extenderse a los partidos extraparlamentarios al efecto de no dificultar adicionalmente la ya de sí costosa operación de acceso al Parlamento. Ahora bien, los gastos de sostenimiento, precisamente porque lo son, no deberían financiarse tomando como referente los resultados electorales previos, antes bien me parece preferible establecer un sistema que se base en el número efectivo de afiliados (tomando por referente aquellos que estén al corriente del pago de cuotas, por ejemplo), aunque solo fuere por el efecto incentivador de la movilización partidaria que ello supondría.

Por el contrario la financiación compensatoria de gestos de campaña sí debe estar en función de los resultados electorales. Si acaso podría establecerse una financiación mínima común (un poco al estilo de lo que se daba bajo el RD-L de Normas Electorales en la financiación indirecta) y una franja mayor a distribuir según el volumen de apoyo electoral. En todo caso como lo que se financia es el esfuerzo por captar sufragios es el volumen de estos, antes que el de escaños (muy dependiente de la fórmula electoral y, sobre todo, de algo tan poco relacionado con el apoyo social como el tamaño del distrito) el elemento a considerar primariamente para establecer los criterios de reparto debe ser el voto recibido.

En concreto la financiación compensatoria deseable debería componerse de cuatro elementos: en primer lugar el establecimiento de un porcentaje mínimo de apoyo electoral para acceder (el 0,5 % de los votos válidos emitidos que se usa como límite inferior por el Tribunal Constitucional germano me parece un buen indicador⁸); en segundo lugar un tramo de financiación común, bien que reducido, que podría calcularse en función del coste medio estimado de una campaña en la radio, por ejemplo; en tercer lugar una financiación por votos obtenidos; finalmente una subvención por escaño a la que, obviamente, sólo accederían los partidos parlamentarios.

Finalmente me parece se deberían suprimir los anticipos sobre subvenciones compensatorias que prevé la ley electoral, de un lado porque al venir necesariamente referidos al pasado distor-

⁷ Por cierto que una de las cuestiones que reclaman una reflexión detenida es precisamente esta: la de las barreras de acceso

⁸ Es la mitad del umbral de relevancia.

sionan las condiciones de la competencia electoral en el presente, del otro porque algunos de esos gastos son perfectamente prescindibles (una de las razones que abonan el voto electrónico es precisamente la desaparición del gasto público en papeletas y *mailing*, como ya se señaló).

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTÓNOMICOS

En un Estado tan plural como España, en el que existen 17 comunidades autónomas, cuatro regímenes de financiación, países tradicionalmente favorables a la provincialización, junto a otros profundamente reticentes a la misma, con autonomías que van de un cuarto de millón de habitantes a casi ocho millones y de apenas cinco mil kilómetros cuadrados a casi cien mil, en el que hay cuatro lenguas oficiales y una marcada diversidad sociológica, económica y aun climática la existencia de un régimen electoral autonómico prácticamente homogéneo me parece una notable incongruencia. No es que la diversidad exija siempre y necesariamente regímenes electorales asimismo diversos, lo que es indiscutible no exige es la uniformidad básica de los sistemas de elección. Es más, precisamente la diversidad de condiciones mas bien abona la producción de un cierto grado de diversidad. Mas vayamos por partes.

En todo sistema electoral hay una elección central o dominante que opera como referencia primaria del mismo. En los Estados con forma parlamentaria de gobierno ese sistema de elección es el propio de la Cámara Baja del Parlamento del Estado. Los regímenes de las restantes elecciones tienden a adoptar una estructura y principios similares, pues de ello se siguen tres propiedades positivas: en primer lugar, existe coherencia entre la ordenación de las diferentes elecciones y, en consecuencia, de los distintos sistemas de producción de representación, de tal modo que resulta improbable que surjan problemas de antagonismos surgidos de la diversidad de métodos de representación; en segundo lugar se facilita la orientación del electorado al reducir la complejidad de las decisiones electorales, toda vez que los principios que estructuran las distintas normativas electorales son comunes, y el elector puede, sin excesivas dificultades, formar decisiones de voto sin el coste adicional derivado de la consideración de la

variación de las reglas institucionales; finalmente facilitan las relaciones entre ejecutivos y asambleas, toda vez que una legislación electoral con principios comunes hace más probable la similitud de composición y articulación de los cuerpos representativos de los diversos niveles del sistema de gobierno.

Pero lo dicho justifica sencillamente que los principios de los distintos sistemas de elección sean comunes, no que sean rigurosamente idénticos. Esa identidad sólo es racional si reposa sobre un sustrato sociopolítico sustancialmente homogéneo, o se ha tornado respetable y aceptado por la combinación entre ausencia de alternativas practicables y la antigüedad. Ninguno de esos supuestos concurren en nuestro caso, en consecuencia no me parece que la homogeneidad electoral merezca un juicio positivo.

De otro lado la uniformidad electoral adolece de un inconveniente particular en un Estado Complejo como el nuestro. Una de las ventajas de tal tipo de Estado es que proporciona una pluralidad de escenarios institucionales subestatales que permiten explorar los cambios o reformas institucionales aplicando el método de prueba y error, la uniformidad institucional, y dentro de ella la electoral, desaprovechan ese tipo de oportunidades y recursos.

En cuanto a la segunda parte de la pregunta no me siento capacitado para dar una opinión fundada fuera del caso que conozco bien, esto es la elección a Cortes Valencianas. En nuestro caso los arts. 12 y s. EACV establecen en la materia unas normas estatutarias fuertemente restrictivas de la discrecionalidad del Parlamento. De hecho el elemento que me parece más censurable del sistema electoral valenciano, la cláusula de barrera⁹, se halla establecido en normas estatutarias, al igual que lo está la clave de representación (muy gravosa por cierto). En consecuencia la democratización de la elección al Parlamento autónomo no resulta jurídicamente factible sin previa reforma estatutaria. Como la experiencia muestra que los partidos mayores, sin cuya concurrencia es imposible la satisfacción de los requisitos establecidos para la reforma estatutaria, tienen un interés manifiesto en no proceder a la misma, aun al precio de cerrar la puerta al sufragio universal (o precisamente para ello) me parece ocioso especular sobre una

9 A pesar de una jurisprudencia constitucional favorable sigo alimentando serias dudas acerca de la compatibilidad de la cláusula de barrera, sea cual sea, con el derecho fundamental del art. 23.1. CE. Es de advertir que hasta la fecha se ha cuestionado el instituto desde la perspectiva del principio de proporcionalidad (que es la nota común, por ejemplo, al caso del PCC y al recurso del Defensor del Pueblo contra la ley electoral canaria) pero no lo ha sido desde la que me parece pertinente: la cláusula de barrera supone la ablación del derecho de sufragio activo de aquellos electores que han tenido la desdicha de votar a candidaturas de bajo soporte electoral, al privar a sus votos de cualquier capacidad de configuración de la voluntad colectiva en razón de la dimensión de los apoyos electorales de la candidatura escogida por el elector. Vistas así las cosas la compatibilidad del instituto con el derecho a participar en los asuntos públicos mediante elecciones por sufragio universal resulta, como mínimo, discutible. Especialmente en un ordenamiento que define al pluralismo político como uno de sus valores superiores.

operación inviable. Las normas estatutarias tan sólo dejan dos cuestiones relevantes a la disposición del legislador autonómico en materia electoral: el tipo de voto y la fórmula electoral, toda vez que la clave de representación hace punto menos que imposible la satisfacción del mandato comarcalizador del art. 12.1. *in fine* EACV. Respecto del primer punto me parece aconsejable establecer alguna clase de voto de preferencia, en cambio en el segundo no me parece ningún tipo de cambio, toda vez que en circunscripciones del tamaño de las existentes (la menor cuenta con un mínimo de 22 escaños) hacen razonable el uso de la vigente fórmula d' Hondt.

En todo caso, si se produjera la voluntad política de dar alguna clase de concreción al mandato comarcalizador de que se ha hecho mención me parece que la adopción de un sistema electoral semejante a la «representación proporcional personalizada»¹⁰ germana, que algún dirigente político a defendido en tiempos recientes, merecería consideración¹¹.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

Las dos cuestiones planteadas, elección municipal y de Diputaciones, tienen poco en común, fuera del hecho de tratarse de elección a órganos rectores de corporaciones autárquicas sujetas a derecho administrativo. El caso que me parece más sencillo es el de las corporaciones provinciales, por el contrario dada la complejidad de la realidad municipal la cuestión del o de los regímenes electorales pertinentes resulta necesariamente más complicada.

¹⁰ Que es un sistema íntegramente proporcional, y no un sistema electoral mixto como se suele decir erróneamente, toda vez que la composición política de la Cámara se fija a partir de la totalidad de los votos obtenidos en el conjunto de la Federación, en tanto que la elección en distrito uninominal es primariamente un mecanismo sofisticado para procurar un voto de preferencia.

¹¹ Tal vez no esté de más señalar que la introducción de cualquier clase de elección en distrito uninominal tiene como condición indispensable la encomienda de la fijación del mapa electoral y de sus revisiones a una comisión políticamente neutra e independiente, al estilo de la Boundary Commission británica. Lo que podría constituir un argumento adicional en favor de una administración electoral permanente.

A) LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN

En cuanto a las Diputaciones para nadie es un secreto que se trata de instituciones discutidas, tanto por razones políticas como meramente administrativas. El examen del proceso de introducción de la división provincial permite entender su distinta popularidad. Mientras que en parte del territorio (antigua Corona de Castilla) la división provincial venía a racionalizar una división preexistente y a atender demandas consistentes, en la antigua Corona de Aragón la provincialización suponía romper la unidad y cohesión territorial de los viejos reinos, de ahí que la popularidad de la institución tenga una distribución desigual y que las demandas de sustitución, preferentemente por algún tipo de ente comarcal, tengan aceptación y hayan alcanzado parcialmente consagración estatutaria en las Comunidades del Este peninsular, en las que no es infrecuente la demanda de su desaparición.

De otro lado las Diputaciones no existen en parte del territorio: no hay diputación en las comunidades insulares, ni en las uniprovinciales, ni en el País Vasco, esto es, no existen en doce provincias, entre otras cosas porque si la provincia es constitucionalmente necesaria la Diputación no lo es, en los términos del art. 141.2. CE. Ello es relevante para el tema que tratamos porque uno de los argumentos tradicionalmente empleados para defender la inclusión de la elección de aquellas en el «régimen electoral general», a saber que la elección se celebre en todo el territorio del Estado, no concurre en este supuesto, y, por ello, me parece constitucionalmente admisible sostener la tesis de que la cuestión debería pasar a integrarse en la competencia de la Comunidad Autónoma.

Nacidas como una adaptación de las diputaciones vascas con la Constitución de 1812, las diputaciones provinciales siempre han sido elegidas por los mismos electores y mediante el mismo método de elección que los diputados a Cortes. Desde que la elección de éstos es directa, la de las Diputaciones también lo es. La elección directa es, por lo demás, la norma en términos de Derecho Comparado, hasta el punto que a la hora de ratificar España la Carta Europea de Poderes Locales hubo que hacer reserva porque esta exige la elección directa de tal tipo de corporaciones. El régimen actual de elección indirecta (si es que es factible emplear el término «elección» en un sentido que no sea metafórico en el caso) es uno de los escasos residuos de la legislación electoral franquista supérstites. Va de suyo que no parece precisamente acertado.

A mi juicio resulta inexcusable acabar con un régimen electoral ajeno al voto popular y al principio de mayorías, y proceder a su sustitución por un método de elección directa. En este sentido el camino que me parece más indicado más indicado, porque permitiría resolver con una sola reforma legal varios problemas estrechamente ligados entre sí, sería la adopción de la fórmula aplicada en Baleares para los Consejos Insulares: integrar la Diputación con los diputados electos en la provincia para el Parlamento Autónomo.

B) LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Muy distinto es el problema de la elección municipal. A la vista de la extrema disparidad existente, ni siquiera la uniformista regulación existente, integrada por el bloque formado por el T.III LOREG y la LRBRL, ha llegado al extremo de uniformar por completo el sistema electoral municipal, aunque las especialidades reconocidas para los casos de micromunicipios no pasan de ser una anécdota. Y no parece que esa sea una solución particularmente afortunada. Empero la cuestión que se plantea enlaza de modo necesario con otra, que se apunta, de mucho mayor calado: la ordenación del sistema de gobierno local.

La LRBRL, y en parte la LOREG, vienen a mantener una tradición larga y vieja, que se remonta a los orígenes del sistema constitucional, de conformidad con la cual los entes locales son cuerpos de naturaleza primaria, si no exclusivamente, administrativa, regidos por corporaciones integradas por funcionarios electos, y no por representantes. La pretensión despolitizadora de los ayuntamientos, que arranca al menos de la reacción de los moderados frente a los municipios doceañistas y está estrechamente vinculada al proceso de centralización, define una corriente que vertebró la regulación administrativa, abomina de lo que Maura llamó despectivamente el «parlamentarismo municipal» y concluye en la pretensión de resolver el problema de los gobiernos locales mediante la técnica del «gobierno por corporación».

A mi juicio la negativa a considerar a los gobiernos locales como órganos rectores de entes públicos territoriales cuya naturaleza es primariamente política, choca frontalmente con la realidad y está, por ello, condenada al fracaso. En la materia nuestra legislación de régimen local está atravesada por la contradicción entre una regulación de la vida de los gobiernos locales de

inspiración técnico-administrativa, que ve en ellos primariamente a entes prestadores de servicios, y el peso de la realidad que impone el carácter representativo del gobierno local, la provisión de su gobierno mediante elecciones competidas y la caracterización política del gobierno local que es su consecuencia. Los ayuntamientos son órganos de gobierno, como explicitamente precisa el art.140 CE, incluyendo la palabra que desencadenó el conflicto de la ley de ayuntamientos de 1840.

En ese contexto el intento de mantener el «gobierno por corporación» resulta absurdo. Si la pretensión despolitizadora que es el alma de ese modelo puede ser practicable en los municipios de pequeño tamaño, primariamente rurales, que rigen una sociedad de baja complejidad, cuentan con un aparato administrativo sumario y cuyos medios materiales y personales les impiden ir mucho mas allá de la prestación de algunos servicios primarios y actuar de «cazadores de subvenciones», resulta completamente inviable en los municipios mayores en los que la realidad subyacente es bien diferente. Los municipios necesitan un sistema de gobierno «político», a configurar por el Legislador, que, en los estrictos términos del art. 140 CE, tiene limitada su capacidad de maniobra a un menú de cuatro opciones adicionales: el presidencialismo, el parlamentarismo, el semipresidencialismo y el semiparlamentarismo municipales. Y un gobierno local de carácter político necesita contar con una serie de medios de los que hoy carece: monopolio ejecutivo de la iniciativa presupuestaria, plena discrecionalidad en la conformación del equipo de gobierno, limitación del Pleno a la condición de cuerpo deliberante, nomotético y controlador, introducción de los mecanismos de ajuste necesarios que hagan posible la correspondencia de mayorías, etc. Y, sobre todo, exigen de un sistema electoral adaptado en lo posible a la configuración de los distintos tipos de municipio.

De lo cual se siguen tres consecuencias: el sistema de gobierno y el método de elección deben ser distintos según la clase de municipios de que se trate y según la configuración de la población; el sistema de gobierno debe establecer una diferenciación clara entre rama ejecutiva y rama legislativa y de control; la competencia legislativa en la materia debe pasar punto menos que en su integridad a los Parlamentos Territoriales, mejor adaptados que las Cortes Generales para implantar la diversidad legislativa que la realidad impone. Lo que ciertamente supone el abandono de la autocontradictoria doctrina de la STC de 16/5/83 sobre la que se basa la LO-REG.

Finalmente, y por lo que toca a los temas concretos de regulación electoral que se plantean, la

respuesta se halla en buena parte implícita en lo dicho: si a mi juicio es inconveniente que la regulación del sistema de gobierno y método de elección sea uniforme, resulta claro que no puedo sostener con carácter general la conveniencia de uno u otro modo de elección. Únicamente precisar que, por razones de coherencia sistémica, los principios rectores del método de elección deben ser comunes, de tal modo que si la elección parlamentaria es proporcional al menos en los municipios medianos y grandes también debe serlo, la experiencia prueba que con un método de elección proporcional que, además, funciona como tal, la inestabilidad de los gobiernos locales es bajísima (se halla por debajo del 1% de la varianza), y el grado de satisfacción alto. Y es que la clave de los problemas de los gobiernos locales no está primariamente en el modo de elección.

Por lo que toca a la elección directa de alcalde hay que partir del supuesto de que la misma tiene sentido sí, y sólo si, el alcalde es la cabeza de la administración municipal, tiene capacidad plena para organizar discrecionalmente su equipo de gobierno, y cuenta con los instrumentos necesarios para gobernar, en tanto que el Pleno desempeña el papel de Parlamento Local, lo que, por cierto, hace recomendable aumentar su tamaño, considerablemente las más de las veces. Sentados esos supuestos me parece que la elección directa de los alcaldes sólo es recomendable en las grandes ciudades, en las que el tamaño y la complejidad de la vida local hace fácil el distanciamiento entre la corporación y los vecinos, y en los que la única alternativa plausible sería organizar ayuntamientos de barrio o distrito, lo que constituye una salida de muy elevada complejidad y cuyos costes administrativos serían probablemente inasumibles por debajo de un umbral de tamaño mas bien alto (por encima del cuarto de millón de habitantes probablemente). En todo caso señalar que la elección directa del alcalde exige como complemento lógico la eliminación de las cláusulas de barrera, en especial si se introdujera una suerte de sistema de gobierno presidencial.

En cuanto a la cuestión de la elección en distrito uninominal, la misma sólo sería congruente con el conjunto del sistema electoral adoptando una fórmula similar a la alemana. Fuera de ese supuesto no veo que pueda tener cabida. En todo caso me parece que al menos en los municipios medios y grandes sería de interés introducir alguna clase de mecanismo de personalización de voto del tipo de señalado, o, en su caso, de otra forma de voto de preferencia

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

Pese a la inexistencia de un procedimiento uniforme para la elección de los diputados al Parlamento Europeo existen en las legislaciones nacionales tendencias comunes sumamente llamativas. Así es general el empleo del escrutinio proporcional, pues incluso el Reino Unido lo ha usado parcialmente para la elección de los eurodiputados del Ulster y lo ha incorporado para la elección de todos los diputados en la reciente elección, es dominante la elección en distrito nacional único, y ampliamente aceptado el voto de preferencia. De otro lado hay que contar con que se va a conservar un amplio margen de actuación para el legislador nacional, no solo porque el Tratado de Amsterdam deja claro que el procedimiento electoral debe ser único, pero no necesariamente uniforme, sino también porque los diversos proyectos adoptados por la Eurocámara siempre han contemplado la configuración de un espacio normativo para la intervención del legislador nacional (Informes Seitlingen – 1982– Boklet – 1985– o De Gutch – 1992/93–).

La primera cuestión a considerar es la del estatuto de los parlamentarios, puesto que en el momento actual no hay una regulación unitaria del mismo. La fragmentación derivada de un estatuto que en parte depende de normas de la Unión y en parte de normas nacionales es más bien poco deseable. Y la situación derivada del fracaso de la reciente propuesta del Consejo no hace ser precisamente optimista en la materia, entre otras razones porque si resulta tan difícil como muestra el caso llegar a un acuerdo sobre algo cuya significación política es escasa, con mayor motivo cabe esperar obstáculos poco menos que insalvables para alcanzar un método único de elección, cuyo calado político es de alto bordo.

Por lo que toca al método de elección que sigue en España para proveer la representación en la Eurocámara cabe decir que, en principio, sólo hay dos cuestiones relacionadas con la elección que han recibido críticas: al tipo de voto y la circunscripción. Por lo que toca al primero simplemente reiterar mi preferencia por el voto en lista abierta, que me parece particularmente aconsejable en el caso de unas elecciones como estas en las que las preferencias políticas se entrecruzan con los posicionamientos partidistas y de los candidatos en mayor medida que en una elección nacional. Por lo que a la segunda cuestión afecta hay que hacer notar que el Tratado de Amsterdam acepta la limitación del número de escaños del PE, fijándolo en un máximo de 700. Ello implica que aun cuando el procedimiento único no contemplara listas de toda la Unión, cosa que me parece recomendable, la representación actual de 64 diputados que corres-

ponden a España está llamada a reducirse, por lo que la circunscripción autonómica estaría llamada a introducir un fuerte componente mayoritario, aún mayor que en el caso del sistema LOREG (el tamaño medio de la circunscripción sería poco más de la mitad, situándose en 3,7 escaños por circunscripción, constantes los 64 escaños). En conjunto, y a salvo de que sea adoptara el método electoral irlandés, no parece ese un escenario especialmente favorable para la representación proporcional. Unas cosas por otras, me parece que si no lo impusiera el procedimiento común, el mantenimiento del distrito único parece aconsejable, tanto en términos de sujeto representado como en términos de lógica del método de elección.

Juan Montabes Pereira

CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

Las directrices fundamentales diseñadas en la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 para la elección de diputados y senadores se trasladaron y desarrollaron, como no podía ser de otra forma, al Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 sobre normas electorales ¹. Ese Decreto, aprobado por un gobierno aún predemocrático y sobre una base legal franquista, no sólo regularía las primeras elecciones democráticas convocadas por ese mismo Gobierno presidido por Adolfo Suárez para el 15 de junio de 1977, sino que, en sus componentes fundamentales, mantendría su vigencia formal y material hasta ocho años después. En efecto, el diseño básico del sistema electoral configurado en la Ley para la Reforma Política y en el Decreto-Ley sobre normas electorales, pasaría a formar parte del contenido de la Constitución de 1978 en los arts. 68 y 69, constituyendo la base legal del régimen electoral aplicado a las elecciones de

¹ Entre otras previsiones la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, con rango de Ley Fundamental del sistema franquista, incluía en su articulado una serie de decisiones previas en relación con el sistema electoral que habría de regir para la elección de Diputados y Senadores. En su breve articulado y reducido texto, se incluyeron y predeterminaron los siguientes componentes del sistema electoral:

- Estructura bicameral de las Cortes – Congreso y Senado.
- Tipo de sufragio para el Congreso y para el Senado: Universal, directo y secreto (art. 2,2 para el Congreso y Disposición Transitoria Primera, para el Senado).
- Número de diputados y senadores en sus respectivas Cámaras: 350 para el Congreso y 207 para el Senado (Disposición transitoria primera)
- Tipo de circunscripción tanto para el Congreso como para el Senado: la provincia. (Disposición transitoria primera).
- Reparto de escaños por circunscripción: Número fijo inicial de escaños para cada circunscripción para el Congreso y reparto del resto (Disposición transitoria primera, Apartado nº 2). Igualación territorial por circunscripciones en la distribución de senadores, correspondiendo cuatro a cada provincia más uno más por cada provincia insular y dos por Ceuta y otros dos por Melilla.
- Elección de los senadores sobre unas bases de "representación de entidades territoriales – art. 2,3.
- Fórmula electoral de criterios proporcionales para el Congreso (Disposición transitoria primera) y fórmula electoral inspirada en criterios mayoritarios para el Senado.
- Prerrogativa real de designación de hasta una quinta parte del total de los elegidos.
- Duración del mandato de Diputados y Senadores de un máximo de cuatro años.
- Establecimiento de una barrera electoral (Disposición transitoria primera, Apto. nº 1).

1977, 1979 y 1982². Ocho años más tarde de esa inicial regulación del decreto de marzo de 1977 se aprobó finalmente en las Cortes, con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios y la abstención de tres diputados, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LO-REG)³. Con ello se daría finalmente cumplimiento a la exigencia constitucional del art. 81 de que el sistema electoral general adoptase la forma de Ley Orgánica. Sin embargo, una vez más, los contenidos esenciales del sistema electoral para la elección de Diputados y Senadores se mantuvieron inalterados. Número de diputados, circunscripción electoral, magnitud de la misma y modalidad de reparto, tipo de candidatura, forma de expresión del voto, fórmula electoral y barrera legal, se mantienen, efectivamente, invariados desde 1977.

Los veintidós años transcurridos desde aquellas primeras elecciones y las siete convocatorias electorales a Cortes Generales desarrolladas desde entonces⁴, han posibilitado un campo de experimentación y análisis privilegiado de los rendimientos que el sistema electoral español ha producido desde esa fecha hasta nuestros días⁵.

La evaluación del funcionamiento y de los rendimientos políticos de un sistema electoral puede responder, a juicio de Nohlen, a los cinco siguientes criterios que constituirían, a su vez,

- 2 La Disposición Transitoria Octava de la CE, a efectos de salvar la reserva de Ley Orgánica contenida en el art. 81 para *el régimen electoral general*, y previendo la posibilidad de disolución anticipada de las Cortes por el Presidente del Gobierno (art. 115 CE), sin haberse desarrollado las previsiones de los arts. 68 y 69, consideraba como válidas las normas vigentes con anterioridad (RD Ley de 18 de marzo de 1977), con la sola excepción de lo referente a las inelegibilidades e incompatibilidades. En consecuencia las elecciones a Diputados y Senadores de 3 de marzo de 1979 se realizaron de acuerdo con esa normativa. Sin embargo, el hecho de que en la I Legislatura (1979-1982), no se llegase a aprobar por las Cortes Generales un nuevo Régimen Electoral con rango de Ley Orgánica provocaría el que las elecciones de 28 de octubre de 1982 se realizaran bajo el soporte legal y el sistema diseñado por la normativa preconstitucional (RD Ley de 18 de marzo de 1977), lo que provocaría algunas críticas de legalidad por incumplimiento del art. 81 de la CE.
- 3 Ley Orgánica/2, de 2 de junio de 1985, sobre el Régimen Electoral General.
- 4 Hasta ahora todas las convocatorias electorales a Cortes Generales han sido simultáneas para el Congreso de los Diputados y el Senado, supuesto éste que por común no es obligado ya que cabría la posibilidad de convocatorias y legislaturas diferenciadas para cada una de las Cámaras.
- 5 **Con carácter general sobre la evolución, rendimientos y propuestas de reforma del sistema electoral español se pueden consultar los siguientes trabajos:**
 AA.VV. (1994): *La reforma del régimen electoral*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
 AA.VV. (1997): *Reflexiones sobre el régimen electoral. IV Jornadas de derecho Parlamentario*. Boletín Oficial del Estado /Cortes Generales. Madrid.
 BARAS, M., y BOTELLA, J. (1996): *El sistema electoral*. Tecnos. Madrid.
 COLOMÉ, G.; ICETA, M., y VALLÉS, J. M. (1996): «Seminario sobre la Reforma Electoral», en *Papers de la Fundació Campalans*, nº 87.
 MONTABES, Juan (Ed.): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. CIS-Parlamento de Andalucía. Madrid, 1998.
 MONTERO, J. R.; LLERA, F. J., y TORCAL, M. (1992): «Sistemas electorales en España: una recapitulación», en *REIS* nº 58, págs. 7-58.
 MONTERO, J. R., y VALLÉS, J. M. (1992): «El debate sobre la reforma electoral: ¿para qué las reformas?», en *Claves de la Razón Práctica* nº 22, págs. 2-11.
 RAE, D., y RAMÍREZ, V. (1993): *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*. McGraw-Hill. Madrid.
 VALLÉS, J. M., y BOSCH, A. (1997): *Sistemas electorales y Gobierno Representativo*. Ariel, Barcelona.
 VIDAL, C. (1995): *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*. Molina Ediciones. Granada.

las exigencias básicas acerca de su correcto funcionamiento: representación, concentración, participación, simplicidad y legitimidad. Por el primer criterio de la *representación* se trataría de «reflejar adecuadamente los intereses sociales y opiniones políticas en los órganos representativos». A través del segundo criterio enunciado de la *concentración* el sistema debería dar respuesta adecuada a la «agregación de intereses sociales y opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiriera capacidad de acción política». Es decir se trataría de que el sistema electoral posibilite la formación de mayorías suficientes para que del sistema representativo pueda surgir, directa o indirectamente, acción de gobierno. Según el tercer criterio de la *participación* el sistema electoral debe satisfacer, en mayor o menor grado, «la posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector» en una graduación que iría desde el voto personal al voto de partido o de lista. Esta posibilidad, agrega Nohlen, «se asocia con un mayor o un menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos». En cuarto lugar se ha enunciado la pauta de *simplicidad*. Por esta exigencia o criterio en el diseño del sistema, éste debería quedar conformado, a pesar de los tres criterios anteriores, de forma que «el electorado pueda comprender como opera el sistema electoral y pueda hasta cierto punto prever cuáles serán los efectos de su voto». Por último, en quinto lugar, el sistema debe de gozar de *legitimidad*. Este criterio sería en realidad una síntesis integradora de todos los demás enunciados ya que se referiría a «la aceptación de los resultados de las elecciones, del sistema político como un todo –en otras palabras, de la democracia- y del sistema electoral, es decir, de las reglas de juego de la democracia»⁶.

De un análisis del funcionamiento y de los rendimientos que el sistema electoral ha generado para el conjunto del sistema político en estos últimos años podríamos deducir que ha sido un instrumento muy útil para la estabilidad de la democracia, satisfaciendo, sobradamente, los criterios enunciados por Nohlen para el diseño correcto y adecuado de los sistemas electorales. No obstante, el debate político en España ha otorgado un exceso de protagonismo al sistema electoral atribuyéndole unas consecuencias y resultados desproporcionados e inexactos, en muchas ocasiones, con respecto a su verdadero funcionamiento. Se ha tendido con excesiva frecuencia a trasladar al sistema electoral disfunciones y resultados políticos atribuibles antes al diseño del sistema político en su conjunto o a alguno de sus actores, que a uno de sus elementos

6 NOHLEN, Dieter: «El sistema electoral alemán: un estudio comparativo», en MONTABES, Juan: *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. CIS-Parlamento de Andalucía. Madrid, 1998. págs. 136-137.

institucionales, fundamentales pero no determinantes en exclusiva, como es el sistema electoral.

Las críticas al sistema electoral español han venido girando en los últimos años veinte años en torno a tres núcleos y en tres momentos diferenciados de nuestra reciente historia democrática. Un primer bloque de críticas habría puesto el acento en la escasa proporcionalidad generada por el sistema y se formularía en los primeros años de funcionamiento del sistema — entre 1977 y 1985— aunque reaparecería intermitentemente a lo largo de estos veinte años según el momento político. Los numerosos estudios realizados hasta el momento a este respecto ⁷, demuestran que a pesar de generar una proporcionalidad baja ⁸, el sistema electoral no ha condicionado la presencia en el Congreso de los Diputados de grupos o partidos políticos con apoyo popular suficiente. Otra cosa distinta es que como uno de los efectos estructurales del sistema, éste genere una sobre-representación del primer y segundo partido, a costa, fundamentalmente del 3º y 4º. Sin embargo, en contra también de lo que en exceso se ha difundido, el sistema electoral no ha propiciado una representación forzada, ni tan siquiera una mínima sobre-representación parlamentaria de los partidos de ámbito no estatal que desde 1977 han obtenido una cuota de representación casi idéntica al porcentaje de votos recibido. La sobre-representación otorgada a los dos primeros partidos, mayor cuanto mayor es el porcentaje de votos, ha variado entre los 2,8 puntos (PSOE en 1996) y 12,9 (UCD en 1977 y 1979) y podría considerarla como uno de los efectos deseados, desde el principio, por el propio sistema en su diseño, de manera que otorgase gobernabilidad y estabilidad al sistema.

- 7 SANI, G., y GUNTHER, R. (1986): «Qué hubiera pasado si...?: El impacto de la normativa electoral», en JUAN J. LINZ y JOSÉ R. MONTERO (Eds.): *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. PALLARÉS, F. (1981): «La distorsión de la desproporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 23. MONTERO, J. R., y VALLÉS, J. M. (1992): «El debate sobre la reforma electoral», en *Claves de Razón Práctica*, nº 22, Págs. 2-11. MONTERO, J. R. (1998): «Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma», en MONTABES, Juan (Ed.): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. CIS-Parlamento de Andalucía. Madrid, 1998. MONTERO, J.R., LLERA, F. y TORCAL, M. (1992): «Sistemas electorales en España: una recapitulación», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 58. BOTELLA, J. (1998). «El sistema electoral español: fórmula electoral y umbrales de representación», en MONTABES, Juan: *El sistema electoral a debate*. RAMÍREZ, V.; PÉREZ GÓMEZ, R., y MÁRQUEZ, M. L. (1998). «Proporcionalidad y bonificación al partido vencedor», en MONTABES, Juan: *El sistema electoral a debate...* CAPO, J. (1999): «Sistema Electoral y gobernabilidad en España», en *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. I, nº 1, octubre de 1999.
- 8 Con independencia del índice de desproporcionalidad que se utilice (*Cuadrados mínimos*, *Loosenmore-Hanby*, *Sainte-Laguë*, etc.), el sistema electoral español siempre aparece situado en las últimas, cuando no la última, de las posiciones de aquellos casos en los que se aplica una fórmula de tipo proporcional.

Sobre este último aspecto de la gobernabilidad habría girado el segundo bloque de críticas formuladas en estos últimos años al sistema electoral⁹. Como ya indicaba Nohlen en sus criterios para la evaluación de un sistema a éste no se le podía pedir simultáneamente efectos contrapuestos o contradictorios. Esto habría ocurrido en el caso español con referencia a la exigencia de que el sistema electoral generase mayorías suficientes para la formación de gobiernos estables y al mismo tiempo produjese unas altas cotas de proporcionalidad en la representación. Ya hemos visto con anterioridad los márgenes de proporcionalidad entre los que se desenvuelve nuestro sistema, que, en cualquier caso, ni han impedido la presencia en el Congreso de los Diputados de ningún partido con apoyos suficientes ni alterado, sustancialmente, la posición de la representación entre los cuatro primeros partidos. En cualquier caso a esta crítica de creación de gobiernos débiles, generada sobre todo a partir de 1993 con el inicio en la política española de las prácticas de coalición — explícitas o implícitas— entre el primer partido y los grupos nacionalistas. Los apoyos parlamentarios de CiU al PSOE tras las elecciones de 1993 y más tarde — a partir de 1996— al PP, ha propiciado, en efecto, esta crítica al sistema electoral de no generar mayorías suficientes para gobiernos estables. Sin embargo, si nos retrotraemos unos años, podemos observar como durante el periodo que va entre 1982 y 1993, al sistema electoral se le acusaba precisamente de todo lo contrario, es decir, de propiciar unas mayorías abultadas al primer partido, muy por encima de los apoyos electorales obtenidos. Las sucesivas mayorías absolutas obtenidas por el PSOE (1982, 1986 y 1990), fueron entendidas en algunos casos, sobre todo a partir de 1986, como un producto artificial del sistema electoral. El análisis de los resultados demuestra precisamente todo lo contrario que es precisamente en 1982 cuando el PSOE recibe el porcentaje más alto de sobre representación, en la medida en que cuanto mayor es el porcentaje de votos del primer partido y mayor es la distancia con el segundo, mayor es la sobre representación que otorga el sistema al primer partido, con lo que tanto en 1986 como en 1990, y más claramente en 1993, la sobre-representación entra dentro de unos límites adecuados para propiciar la gobernabilidad. Prueba de todo ello es que en 1996 con la primera victoria del PP sobre el PSOE, con tan sólo un 1,5% de ventaja en sufragios, el PP obtendría una diferencia parlamentaria¹⁰ de 4,3 sobre el PSOE, propiciando una razonable cuota de sobre representación pero sin alterar sustancialmente las ratios iniciales.

⁹ CAPO, J. (1999): «Sistema Electoral y gobernabilidad en España», en *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. I, nº 1, octubre de 1999.

¹⁰ Este *gap* entre el campo electoral y parlamentario es lo que RAE llama *mecanismo de defragmentación* (RAE, Douglas: *The political consequences of electoral laws*. Yale University Press. New Haven, 1971.

El tercer bloque de críticas afectaría al criterio de la *participación*, en la terminología de Nohlen, al entender que el sistema electoral español limita en extremo la participación del electorado en la selección de sus representantes ya que estos aparecen en candidaturas de listas cerradas y bloqueadas propuestas por los partidos. Las diferentes propuestas han ido desde la adopción de un sistema de listas abiertas — no sabemos si con conocimiento del funcionamiento del mismo en las elecciones del Senado— hasta las diferentes modalidades de desbloqueo y de voto preferencial de lista. Incluso en el programa de algunos partidos políticos, se ha llegado a sugerir la oportunidad del desbloqueo de las listas electorales ¹¹. La solicitud de implantar las listas abiertas, como ya hemos visto anteriormente, habría sido más una demanda, más o menos articulada, de determinados sectores de los medios de comunicación que de una propuesta de grupos políticos concretos o de especialistas en el tema ¹². La inclusión del voto preferencial en el sistema electoral del Congreso, como vía para producir el desbloqueo de las listas sí puede constituir, en efecto, un importante revulsivo en la dinámica del sistema de partidos. No obstante, la repercusión de una medida de estas características sobre aspectos tan distintos como la selección de los candidatos, la financiación de las campañas, y el propio sistema de partidos, debería ser estudiado con profundidad antes de introducir casi miméticamente desde otros sistemas como el alemán, el suizo o el belga una medida de estas características.

Con referencia al resto de los componentes del sistema electoral, las principales propuestas de reforma se han dirigido hacia:

- La fórmula electoral.
- La barrera electoral.
- El número de miembros del Congreso de los Diputados y
- La distribución de escaños en circunscripciones.

Con respecto a la fórmula electoral, y dadas las limitaciones introducidas por la Constitución que establece que la elección de los diputados deberá realizarse *atendiendo a criterios de representa-*

11 Así lo han propuesto varios partidos en diversas ocasiones y, en concreto, el PSOE de Andalucía a través de una propuesta de su Secretario General, Manuel Chaves, con motivo de las elecciones autonómicas de 1996, aunque luego no llegara a recogerse en el Programa electoral. No obstante en el programa del PSOE para las generales sí se hacía una referencia expresa al estudio de esta posibilidad.

12 Ver MONTERO, J. R. y GUNTHER, R. (1994): «Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral español», en AA.VV. (1994): *La reforma del régimen electoral*. Centro de Estudios Constitucionales. Cuadernos y Debates, nº 49.

ción proporcional. La agravada desproporcionalidad del sistema electoral español no deriva tanto de la aplicación de la fórmula D'Hondt como de la escasa magnitud de las circunscripciones en las que se aplica. Como ha puesto de manifiesto Nohlen la incidencia de la fórmula electoral en los resultados parlamentarios sólo puede apreciarse cuando estos son comparados con otros sistemas que incluyen otras fórmulas pero con circunscripciones de una magnitud similar. En España si agrupamos los distritos electorales en función de su magnitud obtenemos la siguiente distribución:

TIPO DE DISTRITO	Nº DE DISTRITOS SEGÚN TIPO	Nº DE ESCAÑOS EN CADA TIPO	PORCENTAJE ESCAÑOS.	PORCENTAJE DE ELECTORES
Tipo I (1)*	2	2	0,57	0,25
Tipo II (3-6)	32	138	39,42	31,27
Tipo III (7-8)	7	50	14,28	13,92
Tipo IV (+ 9)	11	160	45,71	54,95
TOTAL	52	350	100	100

* En el tipo I se incluyen sólo las circunscripciones de Ceuta y Melilla a las que se les atribuye un escaño a cada una de ellas. En el tipo II integramos todas las circunscripciones que disponen entre un mínimo de 3 escaños y un máximo de seis. El tipo tres las circunscripciones entre 7 y 8 escaños. Por último las encuadradas en el tipo IV sería las de mayor magnitud que disponen de más de once escaños. Esta distribución de escaños se corresponde con la aplicada a las elecciones de 3 de marzo de 1996.

Fuente: Actualización del Cuadro incluido por J. R. MONTERO y Richard GUNTHER (1994): «Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en *La reforma del régimen electoral*. Centro de Estudios Constitucionales. Cuadernos y debates, nº 59.

Como se desprende de la anterior información, casi el 40 % de los escaños del Congreso de los diputados se disputan en circunscripciones de magnitud reducida, con lo que, a pesar y con independencia de la fórmula que se aplique, el resultado es que la distribución funcionará en la práctica como si de un sistema mayoritario se tratase. En ese mismo trabajo citado de José Ramón Montero y Richard Gunther, se deduce claramente como la fórmula D'Hondt proporciona tasas mucho más altas de proporcionalidad en las circunscripciones de tipo IV y, sobre todo, si sólo consideramos las dos circunscripciones de mayor magnitud, Madrid y Barcelona,

los rendimientos que se obtienen son equiparables a sistemas comparados ubicados a la cabeza de los rendimientos de proporcionalidad ¹³.

En consecuencia no se podría atribuir a la fórmula electoral una incidencia directa sobre los rendimientos de desproporcionalidad que genera el sistema, sino, más bien, a la combinación de esta fórmula con circunscripciones de tamaño medio y, sobre todo, reducido. Este factor se encuentra agravado en nuestro sistema con el procedimiento adoptado en la distribución de escaños por circunscripciones, excluidas las de Ceuta y Melilla, donde al optar por un sistema mixto de reparto proporcional por la población de las circunscripciones con el método de la igualación territorial inicial, entregando a cada una de las cincuenta circunscripciones una cuota fija de dos escaños, se potencia, aún más, la desproporcionalidad del sistema. En este sentido, las propuestas de reforma de ampliar el número de escaños del Congreso hasta el máximo constitucional permitido de los 400 y reducir el reparto de igualación hasta el mínimo de uno por circunscripción, reduciría, sólo en parte los actuales índices de desproporcionalidad, o, lo que es lo mismo, incrementaría sensiblemente la proporcionalidad media del sistema.

En cualquier caso, en las simulaciones efectuadas, proyectando los resultados de las últimas elecciones sobre un reparto de los escaños de acuerdo a los últimos criterios enunciados no produciría, en ningún caso, una variación superior a al 4,4 % en los resultados de los diferentes partidos ¹⁴, sin alterar en nada sus respectivas posiciones ni introducir ninguna candidatura nueva en la distribución de escaños.

13 Utilizando el índice de desproporcionalidad de los cuadrados mínimos de Gallagher, las circunscripciones de Madrid y Barcelona logran unas tasas medias entre 1977 y 1996 de 3,7, oscilando en ese período entre el 2,5 de 1993 y 1996 y el 4,6 de 1979. Estos índices situarían a estas circunscripciones en atención a estos índices en posiciones próximas a los sistemas de Israel, Finlandia o Suiza — 3,3 y 3,5—, y no muy distantes de los índices situados a la cabeza del *ranking* como el de Alemania con 1,0 o el de Austria con 1,5. La media española, según esta misma escala e índice en aplicación de las elecciones entre 1979 y 1989 es de 9,4, situándola a la cola de los sistemas electorales de carácter proporcional.

14 Ver Cuadro de simulaciones con la aplicación de las fórmulas D'Hondt actual, Sainte Laguë y Restos mayores sobre un reparto inicial de 1 y 2 diputados y un número de 350 y de 400, elaborado por MONTERO, J. R. (1998): «Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma», en MONTABES, Juan: *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. CIS-Parlamento de Andalucía. Madrid. Pág. 58.

**SIMULACIÓN DE LOS RESULTADOS EN ESCAÑOS DEL CONGRESO EN 1993
UTILIZANDO LAS DIVERSAS POSIBILIDADES CONSTITUCIONALES DE NÚMERO
DE MIEMBROS Y ASIGNACIÓN MÍNIMA A CIRCUNSCRIPCIONES**

	Nº DE ESCAÑOS DEL CONGRESO Y REPARTO INICIAL POR CIRCUNSCRIPCIÓN			
	350/2 *	350/1	400/2	400/1
PSOE	159	159	178	177
PP	141	145	162	156
IU	18	19	21	24
CiU	17	19	19	22
PNV	5	5	6	6
OTROS	10	3	14	15

Fuente: Elaboración propia. * Según resultados de las elecciones de 1993.

Si en lugar de atender al número de escaños obtenidos en cada uno de los casos de los diferentes tipos de repartos por circunscripciones y número total de miembros del Congreso (350 y/o 400), fijamos nuestra atención en las variaciones en los porcentajes de representación de cada una de las candidaturas (ahora sobre los resultados de las elecciones de 1996), las variaciones que se producen siguen sin ser muy significativas.

**PROYECCIÓN DE LAS DIFERENCIAS PORCENTUALES DE REPRESENTACIÓN EN
EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SEGÚN LOS RESULTADOS DE 1996. EN LA
SIMULACIÓN LAS DIVERSAS POSIBILIDADES CONSTITUCIONALES DE NÚMERO DE
MIEMBROS Y ASIGNACIÓN MÍNIMA A CIRCUNSCRIPCIONES**

PARTIDOS Y Nº DE ESCAÑOS 1996	Nº DE ESCAÑOS DEL CONGRESO Y REPARTO INICIAL POR CIRCUNSCRIPCIÓN			
	350/2 *	350/1	400/2	400/1
PP (159)	44.6 %	- 1,5 %	- 0,6 %	- 1,3 %
PSOE (141)	40.3 %	+ 0,8 %	+ 0,7 %	+ 0,9 %
IU (21)	6.0 %	+ 0,3 %	+ 0,2 %	+ 0,2 %
CiU (18)	4.6 %	+ 0,2 %	- 0,4 %	+ 0,1 %
PNV (5)	1.4 %	-	+ 0,3 %	+ 0,3 %

Fuente: MONTERO, J. R. (1998): «Sobre el sistema electoral español: rendimientos... », ob. cit. Pág. 57.

Como ya adelantábamos más arriba y se puede apreciar en los dos anteriores Cuadros, las variaciones en la representación en el Congreso, tanto para las elecciones de 1993 como para las de 1996, con la ampliación al máximo constitucional de los 400 diputados e, incluso, con la reducción a uno los escaños de reparto inicial a cada una de las circunscripciones no resulta significativa para el conjunto del sistema si no va acompañada de otra serie de medidas tales como la reforma de la fórmula electoral o el reparto de los restos en una segunda distribución sobre una bolsa nacional que permita recoger aquellos sufragios no utilizados en muchas circunscripciones, sobre todo por parte del tercer y cuarto partido.

La barrera electoral del 3 % prevista en nuestro sistema, es, en la práctica, una previsión de contenido vacío, en la medida de que los umbrales mínimos de representación en la práctica totalidad de las circunscripciones — excepción hecha de Madrid y Barcelona— se sitúa por encima de ese 3 %, con lo que su aplicabilidad teórica es prácticamente imposible. En la historia electoral española sólo ha tenido aplicación efectiva en un caso en la circunscripción de Madrid, en la que una candidatura — CDS— quedó excluida del reparto, en las elecciones de 1993, por no superar el 3 % de los votos válidos emitidos en esa circunscripción.

En definitiva, del conjunto del funcionamiento del sistema se podría deducir que éste ha constituido un elemento que ha funcionado adecuadamente a las necesidades del sistema, propiciando unos rendimientos, en este período de los últimos veintidós años y siete procesos electorales, altamente funcionales para el funcionamiento del sistema político. Ha generado y posibilitado representación, gobernabilidad y alternancia, otorgando un alto grado de estabilidad al sistema político en momentos de la trascendencia como la transición y consolidación de la democracia en nuestro país. Ello no es obstáculo para reconocer la necesidad de adaptación integral de algunos de sus componentes del sistema electoral en atención a las variaciones y mutaciones que el sistema político ha introducido o ha demandado en estos últimos veinte años.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

La financiación pública de los gastos ocasionados a los partidos políticos como consecuencia de su concurrencia a los procesos electorales adopta en España una modalidad que, en realidad, financia la representación obtenida por aquellos partidos que han participado en las elecciones. Este sistema, incorporado en España desde las primeras elecciones generales de 1977, fue ratificado en la LOREG y utilizado como modelo para la financiación regular de los partidos políticos en la Ley de financiación de los partidos de 1987. Esta financiación ordinaria o regular de los partidos políticos, por su parte, fue integrada formalmente en nuestro ordenamiento por la ley preconstitucional y aún en vigor de los partidos políticos ¹⁵.

Superado ya el debate de los años sesenta y setenta sobre la oportunidad y legitimidad de la financiación pública de los partidos políticos, especialmente intenso en Alemania e Italia, la discusión actual se centra en los procedimientos, límites, controles y extensión de la misma. En el caso alemán, no obstante, la polémica ha permanecido abierta durante más de treinta años. En sentencia de 1966 el Tribunal Constitucional alemán declaró como inconstitucional la financiación pública de las actividades regulares de los partidos políticos que venían disfrutando en ese país desde 1959, manteniendo no obstante la constitucionalidad de la financiación de los gastos ocasionados a los partidos con motivo de su concurrencia a las elecciones. Esta situación se mantuvo hasta abril de 1992 en que ese mismo Tribunal, quebró con esa doctrina jurisprudencial y declaró la constitucionalidad de la financiación pública de las actividades ordinarias de los partidos políticos. De esta forma el sistema alemán se sumaba a la opción mayoritaria de los regímenes europeos, en donde con excepción de Gran Bretaña, Irlanda y Luxemburgo, la totalidad de los países reconocen este tipo de financiación. En consecuencia, como antes señalábamos, el debate actual ya no se dilucida tanto en la contraposición entre financiación pública sí o financiación pública para actividades ordinarias no, como sobre las modalidades, límites y extensiones, controles y responsabilidades de los partidos que asumen este tipo de financiación pública, incluso cuando renuncien a ella.

¹⁵ Art. 6 de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos políticos.

La financiación pública no hay que reducirla sólo a los ingresos directos que los partidos reciben por la representación y votos obtenidos. Los poderes públicos participan, además, en el sostenimiento económico de una serie de actividades electorales necesarias en este tipo de procesos (utilización de espacios públicos, franqueos postales, participación en los medios de comunicación de titularidad pública, etc.)

La discriminación que sufren los partidos que concurriendo a las elecciones no llegan a obtener representación a pesar de que en algunos casos obtengan un importante número de votos, resulta agravada si consideramos que sólo son objeto de financiación los sufragios obtenidos en aquellas circunscripciones en las que han obtenido algún diputado o senador, en su caso, y que, además, esa financiación va a condicionar la posibilidad de poder acceder a la financiación ordinaria con carácter anual, según la Ley de 1987.

Si consideramos que las elecciones siguen hoy en día cumpliendo la triple función de *creación de representación, creación de gobierno y creación de legitimidad*, desde esta consideración de la financiación de los partidos políticos, la legitimidad generada por las elecciones no estaría tanto en relación con los partidos que han obtenido la representación y que pueden incidir de una u otra forma en la formación y acción de gobierno, sino con la derivada de la múltiple y plural concurrencia de las diferentes candidaturas, incluso a pesar de no haber obtenido representación. La igualdad y el pluralismo político, como *principios informadores del ordenamiento jurídico*, según establece el art. 1 de la Constitución española, nos llevarían al establecimiento de un sistema que necesariamente incluyera de alguna forma y con todas las cautelas necesarias, un sistema de financiación por concurrencia a las elecciones que no concentrara sus efectos sólo en los partidos mayoritarios.

En cualquier caso la posible reforma del sistema de financiación electoral en el caso español debería ir acompañada de una serie de reformas llamadas menores en el sistema electoral que podrían contribuir a reducir los gastos generales. Entre ellas la posibilidad de reforma del sistema de papeletas o *ticket* electoral de manera que se pudiera imprimir y distribuir por parte de la Administración electoral a partir de un modelo único podría favorecer la reducción de gastos electorales. La progresiva eliminación de vallas electorales, de otra parte, contribuiría igualmente a la reducción de este tipo de gastos. Esta partida que representa una buena parte de los gas-

tos de los partidos podría sustituirse por la instalación *ad hoc* de espacios públicos facilitados por las distintas administraciones – fundamentalmente la local– y controladas y supervisadas por las Juntas Electorales.

Se hace igualmente necesaria una mayor y más diligente intervención del Tribunal de Cuentas de manera que la supervisión de los gastos electorales, dentro de los límites legales establecidos actualmente, se correspondan cada vez más con la realidad y que sus datos se puedan conocer al ejercicio siguiente, como muy tarde, para de esa forma poder intervenir con eficacia. La intensificación y fortalecimiento de las diversas Juntas Electorales en el desarrollo de las campañas electorales y supervisión de los gastos superiores a determinadas cantidades, podría igualmente contribuir a esta labor de fiscalización de los gastos electorales.

En definitiva, se hace urgente una reforma del sistema de financiación de los gastos electorales que vaya dirigida realmente a costear, dentro de unos límites máximos, los gastos de los partidos políticos por el hecho de concurrir a estos procesos, con las correspondientes cautelas y salvaguardas – fianzas, depósitos, etc., que eviten el uso de la concurrencia electoral para otros fines distintos al de obtener representación– ; igualmente es preciso una reforma del sistema en aquellos aspectos «menores» que desde la Administración se pueden sufragar con ahorro final para el erario público, yendo todo ello acompañado de una mayor y más ágil fiscalización de los recursos y gastos generados por los partidos durante las campañas electorales por parte del Tribunal de Cuentas y de las distintas Juntas Electorales.

Con respecto a la segunda cuestión planteada en este tercer apartado, las posibilidades actuales de comunicación y el perfeccionamiento en la realización de las técnicas de prospección, hacen que *las limitaciones en temporales en la realización de los sondeos electorales* que establece nuestro sistema electoral tengan, en la actualidad, muy poco o ningún sentido y efectos. El art. 69, aptdo. 7 de la LOREG, en efecto señala que *durante los cinco días anteriores al de la votación queda prohibida la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación*. Tal previsión presume que la aparición de resultados de encuestas en estos últimos cinco días podría condicionar la «libertad» del sufragio en las inmediaciones del día de la votación. Sin embargo, se sobreentiende que otro tipo de comunicaciones o mensajes no afectaría en ese mismo sentido, permitiéndose, como no podía ser de otra forma, que hasta veinticuatro horas antes del día de la votación se

puedan seguir realizando actividades de campaña y de solicitud del voto.

Dejando a un lado las posibilidades técnicas que hoy se disponen para poder burlar el sentido de esta norma ¹⁶, su efectividad es más que cuestionable, entendiéndolo, por el contrario, que su estricta aplicación puede tener efectos distorsionadores para un adecuado funcionamiento técnico de las encuestas que facilitan esa información. Como recientemente ha puesto de manifiesto el Centro de Investigaciones Sociológicas a través de su Presidenta, esta normativa impide, en la práctica poder medir los efectos de la campaña sobre las tendencias de voto. En efecto, con motivo de las elecciones catalanas de 17 de octubre de 1999, el CIS hizo públicos unos resultados de su encuesta preelectoral que otorgaban a CiU un 6,9 % de votos más de los que realmente obtuvo, justificándose esta desviación por parte de esta institución, en la imposibilidad de poder haber medido el efecto de la campaña. Según la Presidenta de esta institución el grado de movilización en esta convocatoria tuvo una especial intensificación en los últimos días de la campaña, con lo que «la participación o abstención de ciertos sectores de votantes fueron decisiones que cristalizaron, en especial en la circunscripción de Barcelona, durante la campaña electoral, fundamentalmente en su último tramo. Por ello la encuesta, cuyo trabajo de campo se realizó entre el 16 de septiembre y el 3 de octubre (*consecuencia de las limitaciones legales sobre publicación de encuestas electorales de la que el CIS se ve particularmente afectado*), no pudo percibir decisiones que, además, modificaban el tradicional comportamiento» ¹⁷.

Las necesarias cautelas que la ley también prevé y la estricta supervisión de la Junta Electoral deberían ser las únicas limitaciones que en este sentido se tendrían que aplicar al régimen de publicación de las encuestas electorales y no tanto esta medida temporal que, como hemos apuntado, sólo puede introducir cierta distorsión en el funcionamiento técnico de las mismas.

16 Publicación de tales encuestas medios de comunicación de otros países – con Portugal se ha dado en alguna ocasión–, transmisiones por televisión vía satélite, edición en internet, etc.

17 PILAR DEL CASTILLO: «El CIS y las encuestas electorales», artículo publicado en el diario *El País* el 19 de noviembre de 1999.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTÓNOMICOS

Desde 1980 hasta nuestros días han tenido lugar en España más de setenta procesos electorales destinados a cubrir los escaños de los diecisiete Parlamentos autonómicos instaurados en las correspondientes Comunidades Autónomas. Tras el impulso inicial del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía (1980, 1981 y 1982) en 1983 se generalizaron en el resto de las trece Comunidades Autónomas — de forma sincronizada y concurrente— las elecciones para cubrir los escaños de sus respectivas Asambleas. El proceso autonómico andaluz fue en este sentido determinante en la medida en que impulsó una elevación de los niveles institucionales y competenciales inicialmente previstos para las CC.AA. constituidas de acuerdo con el art. 143 de la CE. Como ya se ha puesto de manifiesto y reconocido en numerosas ocasiones, en el diseño inicial de la Constitución estas Comunidades no iban a disponer inicialmente de Asambleas elegidas por sufragio universal de los ciudadanos. Los temores ante la posibilidad de que otras CC.AA. siguiesen la vía abierta por Andalucía llevó a los primeros acuerdos autonómicos de 1981 entre el Gobierno de la entonces UCD y el principal partido de la oposición, el PSOE. En esos acuerdos se estableció el diseño autonómico para las 13 Comunidades Autónomas restantes que incluía el dotarlas de una asamblea de elección directa y de unos mecanismos electorales similares, incluidos en sus respectivos Estatutos. Ello nos presentaba un teórico campo de experimentación excepcional para el análisis de los rendimientos y posibilidades que estos sistemas electorales podían producir en contextos socio-políticos diferenciados. La regularidad de la sistemática electoral de las diferentes CC.AA. en sus componentes esenciales — consecuencia de los acuerdos autonómicos mencionados— y el mimetismo de los mismos con respecto al sistema para la elección del Congreso de los Diputados nos permite trazar algunas conclusiones ya avanzadas de su práctica y desarrollo, no sólo para las propias CC.AA., sino también para el conjunto del sistema político ¹⁸.

Con la excepción de Cataluña entre 1985 y 1987 la totalidad de las Comunidades Autónomas aprobaron sus respectivas *leyes electorales* ¹⁹. El fuerte impulso mimético seguido en la conforma-

18 Uno de los primeros trabajos sobre los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas desde una perspectiva comparada fue el de BASTIDA, F. (1984): «Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», en AA.VV.: *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*. Parlamento Vasco, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia y Parlamento de Andalucía. Granada, 1984. Págs. 253-280.

19 En los primeros años de la autonomía catalana se llegó a elaborar un anteproyecto de ley electoral que no llegó ni tan siquiera a tener tramitación parlamentaria.

ción de los sistemas electorales autonómicos presenta un panorama bastante similar en la práctica totalidad de los casos. Dos podrían ser los factores que han contribuido a esa relativa homogeneidad de los sistemas electorales: de tipo institucional y de tipo político.

Desde la perspectiva institucional el régimen electoral se nutre de cuatro fuentes normativas (Constitución, Estatutos de Autonomía, Ley Orgánica del Régimen Electoral General y Ley Electoral Autonómica, en su caso). Tanto la Constitución como la LOREG conforman un espacio común que lleva a una cierta homogeneización sobre todo en lo que afecta a las condiciones para el ejercicio del derecho del sufragio – activo y pasivo– y en algunos elementos esenciales del sistema – sistema proporcional– . El espacio que resta por determinar a la voluntad autonómica a través de sus respectivos Estatutos y leyes electorales giraría en torno a los cinco siguientes focos:

- Número de representantes de la Asamblea Legislativa.
- Determinación del número y magnitud de las circunscripciones.
- Tipo de candidaturas y forma de expresión del voto.
- La fórmula electoral ²⁰.
- Establecimiento de barreras electorales o mínimos para participar en los repartos de escaños.

Con respecto al número de miembros de las Asambleas Legislativas estas varían entre los 33 del Parlamento de la Rioja y los 135 del Parlamento Catalán. El coeficiente electoral medio del conjunto de los parlamentos es de 26.872 ²¹ electores por cada representante, muy inferior al coeficiente deducido en el congreso de los Diputados. No obstante estas *ratios* varían considerablemente entre comunidades Autónomas. Muy por encima de ese umbral se encuentran Andalucía (50.561), Madrid (39.630), Cataluña (37.257) y Valencia (34.759); en torno a la media del coeficiente se sitúan Galicia, Castilla-La Mancha.

²⁰ En este caso las Comunidades constituidas formalmente a través del art. 151 de la CE tendrían una limitación añadida al establecer la propia Constitución en el art. 152 que la Asamblea Legislativa de estas Comunidades – sólo Andalucía– será *elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.*

²¹ LLERA RAMO, F. (1998): «Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto», en MONTABES, J. (Ed.): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1998. Pág. 255.

En cuanto al diseño y formato de las circunscripciones electorales en las distintas CC.AA. se podrían establecer dos grandes tendencias: el diseñado en las Comunidades uniprovinciales y las insulares de una parte, y el de las CC.AA. multiprovinciales, de otra. Mientras que en las primeras se ha ido hacia un diseño de circunscripciones menores basado en unidades comarcales o insulares, según el caso, en el resto se han mantenido, quizás como criterio más pacífico y menos problemático, las delimitaciones provinciales preexistentes ²².

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES: AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

El sistema electoral diseñado en la LOREG para elección de los concejales no es más que la traslación, con las necesarias adaptaciones al ámbito local, de las directrices generales del sistema de elección de los diputados. La decisión adoptada en 1985, con el apoyo unánime de todos los grupos parlamentarios con representación en aquel momento en las Cortes debió estar influida, sin lugar a dudas, por el resultado que hasta ese momento había propiciado el mismo tanto en las convocatorias municipales previas — 1979 y 1983—, como en las convocatorias generales de 1977, 1979 y 1982. Con anterioridad a la unificación del sistema electoral español en un solo régimen y normativa con disposiciones comunes para todas las diferentes consultas electorales, las elecciones municipales en encontraron su regulación en la Ley 39/1978 de 17 de julio, de carácter *preconstitucional*. En ella, efectivamente, se podía detectar ya la influencia del régimen electoral para el Congreso de los Diputados cuando en su artículo primero proclamaba el carácter supletorio del Decreto-Ley de 18 de marzo sobre normas electorales ²³.

La actual uniformidad del sistema electoral municipal, sin discriminar los diferentes tipo de municipios que concurren en la elección de sus concejales, parece uno de los aspectos que de-

²² En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco se opta por estas mismas demarcaciones provinciales en el diseño de las circunscripciones aunque bajo la denominación de «territorios históricos».

²³ Artículo 1º. *Las elecciones de los miembros de las Corporaciones locales se regirán por lo dispuesto en la presente ley, aplicándose con carácter supletorio lo establecido en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales.* (Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales).

bería ser urgentemente revisado. Parece un poco desproporcionado que se aplique el mismo sistema electoral — incluidos todos sus componentes esenciales de circunscripción, fórmula electoral, tipo de expresión el voto, tipo de campaña electoral, modelo de financiación etc.— en municipios que apenas superan los 250 habitantes que en los que integran una población de varios millones de personas. Igualmente la igualación en el procedimiento de elección de alcalde para unos y otros municipios, a través del sistema indirecto del voto de los concejales electos podría ser replanteado en función de la experiencia de estos últimos veinte años. Por las especiales características del ámbito local o municipal, éste podría ser un campo privilegiado de experimentación en lo que a los procedimientos y sistemas de elección de sus gobiernos afecta. Las posibilidades de ensayo que este campo local presenta podría facilitar la aplicación novedosa de demandas más o menos estructuradas en la opinión pública española ²⁴. Además dada la variedad de municipios existentes en España —según población, características geográficas, económicas y sociales muy variadas-, los modelos de sistemas podrían ser de muy distinta índole según estos criterios. Igualmente, como ya se preveía en la Ley de Bases de Régimen Local, la creación de áreas metropolitanas constituye un factor condicionante en la estructura de gobierno y de relaciones intergubernamentales con las entidades municipales que deberían quedar reflejadas en el sistema electoral.

Por último, con referencia a la elección de tipo indirecto previsto en la LOREG para los miembros de las Diputaciones Provinciales, tomando como base electoral los «partidos judiciales» de cada una de las provincias parece, hoy en día, no sólo desfasado sino disfuncional con el papel de las provincias como órganos supramunicipales. Dado el rango constitucional de estas entidades y su actual papel para el mantenimiento de determinadas prestaciones y servicios —sobre todo para los municipios más pequeños- debería de plantearse un sistema que discriminase en la formación de estos órganos de gobierno y de representación en atención, también, al tamaño de los municipios que forman parte de esa unidad provincial. El casi inevitable camino de creación de entidades supramunicipales — consorcios, áreas metropolitanas, etc.— aunque inferiores al de la provincia debería quedar plasmado, a medio plazo, en la transmisión de intereses en esta institución provincial — tanto desde la esfera autonómica como desde el propio ámbito local—. Una vez formulado adecuadamente el sistema institucional del ámbito local — cuestión ésta abierta en estos momentos a través del denominado *pacto local*—, se debería de

²⁴ Demandas tales como el desbloqueo de las listas para la elección de concejales, con o sin sistema de elección directa del Alcalde — según tamaño del municipio—, combinando distintos tipos de fórmulas y de criterios, siempre teniendo en cuenta el tamaño del municipio, como el establecimiento de distritos inframunicipales de barrio o de sección, que abriría todo un campo de experimentación en sintonía con las nuevas demandas de la ciudadanía.

iniciar un debate sobre las diferentes posibilidades de concurrencia electoral en la elección de los representantes municipales, de manera que se pudiera deducir, a través de una sola elección los diferentes cargos y puestos a los que los diferentes candidatos concurrirían en esa misma elección.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

La integración de España a la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986, conllevó, entre otras muchas cosas, la necesidad de adaptación de legislación nacional interior a las exigencias comunitarias. Una de las primeras lagunas manifestadas se vinculó con la normativa española para la elección de los entonces sesenta eurodiputados españoles en el Parlamento de Estrasburgo. Para cubrir ese hueco hubo que realizar, a poco más de un año de su entrada en vigor, una primera modificación, por adición de la LOREG²⁵. Sin lugar a dudas fue el tipo de circunscripción diseñado en esa normativa el aspecto que más polémica generó, sobre todo desde los ámbitos nacionalistas y desde una consideración teórica, por la posible inadecuación con el tipo de Estado que la propia Constitución había diseñado para la organización territorial a través del modelo autonómico. La experiencia de las elecciones al Parlamento Europeo de 1987, 1989, 1994 y 1999 nos ha puesto de manifiesto, en cada una de esas convocatorias la permanente demanda de los partidos de ámbito no estatal de abrir nuevas fórmulas que permitiesen a estos partidos concurrir a estas elecciones sin necesidad de buscar aliados forzosos en otras comunidades que le permitiesen presentarse en solitario en el ámbito de su propia comunidad.

Concretamente en estas últimas elecciones de 1999, la práctica de coaliciones ha llevado prácticamente a todos los partidos nacionalistas y regionalistas a concurrir con socios de otras comunidades con el fin de sumar los votos necesarios en esta convocatoria.

²⁵ El actual Título VI de la LOREG (arts.210-227) sobre las «Disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento europeo», fue incorporado a través de la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril.

PARTIDO POLÍTICO	% VOTOS	ESCAÑOS
<i>Partido Popular (PP)</i>	39,8	27
<i>Partido Socialista Obrero Español-Progresistas (PSOE)</i>	35,3	24
<i>Izquierda Unida (IU)</i>	5,8	4
<i>Convergència i Unió (CiU)</i>	4,4	3
<i>Coalición Europea (CE: Coalición Canaria, Partido Andalucista, Unión Valenciana, Partido Aragonés)</i>	3,2	2
<i>Coalición Nacionalista-Europa de los Pueblos (CN-EP: EAJ/Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alkartasuna, Esquerra Republicana de Catalunya+Els Verds, Unión Mallorca)</i>	2,9	2
<i>Bloque Nacionalista Galego (BNG)</i>	1,7	1
<i>Euskal Herriarok (EH)</i>	1,5	1

Fuente: Parlamento Europeo.

De estas ocho candidaturas que obtuvieron representación en el Parlamento Europeo ²⁶, seis se presentaron en solitario y, por tanto, con programas diferentes (PP, PSOE, IU, CiU, BNG y EH). No obstante, CiU y el BNG, junto con el EAJ-PNV, decidieron adoptar conjuntamente unos principios básicos que incluirían en sus respectivos programas electorales ²⁷. Las dos formaciones políticas restantes se presentaron en coalición: Coalición Europea acudió a las elecciones con un programa común para los cuatro partidos que la forman, aunque se incluyeron propuestas específicas para cada Comunidad Autónoma; en el caso de Coalición Nacionalista-Europa de los Pueblos se decidieron por presentar programas separados, excepto EAJ-PNV que elaboró un programa junto con EA ²⁸. La razón de que estos partidos deciden coaligarse no es tanto que compartan un mismo proyecto europeo como el poder obtener representa-

26 Treinta y siete partidos presentaron sus candidaturas a las elecciones al Parlamento Europeo (PE) de 13 de junio de 1999; todas fueron aceptadas por la Junta Electoral Central, con la excepción del partido que se presentaba bajo el nombre de *Partido Carlista*.

27 En las pasadas elecciones europeas de 1994, éstas dos coaliciones se presentaron por separado, obteniendo Coalición Nacionalista dos representantes y Europa de los Pueblos ninguno. En 1994, Coalición Nacionalista agrupaba a los partidos de EAJ-PNV, CC, UV, PAR, CG y UM; por su parte, Europa de los Pueblos estaba formada por EA, EARC, ACC, ENE, TC, PNC.

28 En las pasadas elecciones europeas, estas dos coaliciones se presentaron por separado, obteniendo Coalición Nacionalista dos representantes y Europa de los Pueblos ninguno. En 1994, Coalición Nacionalista agrupaba a los partidos de EAJ-PNV, CC, UV, PAR, CG y UM; por su parte, Europa de los Pueblos estaba formada por EA, EARC, ACC, ENE, TC, PNC.

ción. En las elecciones europeas se aplica la circunscripción única para el conjunto del territorio español por lo que los partidos que se presentan en Comunidades Autónomas de menor población necesitan de otros partidos para obtener el mayor número de votos ²⁹.

En los programas electorales de estos partidos en las últimas elecciones de junio de 1999 en relación al Parlamento Europeo ³⁰, una de las principales reivindicaciones de los partidos políticos consiste en el establecimiento de un sistema electoral uniforme y proporcional para todos los Estados miembros de la Unión Europea. En el Tratado de Amsterdam se establece, efectivamente, que «el Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros» (art. 190.4). La primera opción de instauración de un procedimiento análogo para todos los países se ha desechado por el momento, por la dificultad de ponerse de acuerdo los quince países en este punto. En julio de 1998, se optó por que el Parlamento Europeo elaborará unos principios electorales comunes, estos principios se recogieron en el informe *Anastassopoulos* que fue adoptado por el PE por mayoría absoluta ³¹. Estos principios comunes deberán estar en vigor antes de las elecciones europeas del año 2004; el *handicap* está en que el Consejo debe establecer estas disposiciones por unanimidad, y posteriormente deberán ser adoptadas por el Parlamento Europeo por mayoría absoluta antes de ser ratificadas por los parlamentos de los estados miembros ³².

La diversidad de modalidades de elección existentes en los diferentes sistemas electorales nacionales para la elección de sus representantes en el Parlamento Europeo, se puede reflejar de manera sinóptica en el siguiente Cuadro.

- 29 DEL CASTILLO, PILAR (1995): «Las elecciones al Parlamento europeo», en DEL CASTILLO, Pilar (1995): *Comportamiento electoral en España*. CIS. Madrid. Pág. 390.
- 30 Ver la comunicación que en el IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración presentamos sobre los programas electorales de los partidos concurrentes a las elecciones al Parlamento europeo de 13 de junio de 1999. (J. MONTABES e I. SZMOLKA: «Los programas políticos». CD de Actas del IV Congreso AECPA. Granada, 1999.
- 31 Los principios comunes de este informe se refieren: al establecimiento de un sistema de representación proporcional; la creación de circunscripciones electorales en los estados con más de 20 millones de habitantes; la libertad para fijar en el umbral mínimo de votos para obtener un escaño, aunque se recomienda que no sea superior al 5%; la recomendación de establecer el voto preferencial; la incompatibilidad del mandato como diputado del PE con el de diputado de un Parlamento nacional; y la posibilidad de que todos los ciudadanos de la UE que reúnan las condiciones requeridas puedan votar y ser elegidos en el país donde residan.
- 32 En *Internet*, www2.europarl.eu.int/election/law/es/lain01es.htm.

**CUADRO SINÓPTICO COMPARADO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES
AL PARLAMENTO EUROPEO**

	Nº de diputados	Edad mín. electores	Edad mín. candidatos	Sistema electoral	Barrera electoral	División en circunscripciones	Día de la elección
Alemania	99	18	18	Proporcional sin voto preferencial	5 %	Länder	Domingo
Austria	21	18	19	Proporcional sin voto preferencial.	4 %	Circunscripción única	
Bélgica	25	18	21	Proporcional con voto preferencial		4 Circunscripc.	Domingo
Dinamarca	16	18	18	Proporcional con voto preferencial		Circunscripción única	Jueves
Grecia	25	18	21	Proporcional		Circunscripción única	Jueves
España	64	18	18	Proporcional		Circunscripción única	Domingo
Finlandia	16	18	18	Proporcional con voto preferencial		4 Circunscripc.	
Francia	87	18	23	Proporcional	5 %	Circunscripción única	Domingo
Irlanda	15	18	21	Proporcional con STV *		4 Circunscripc.	Jueves
Italia	87	18	25	Proporcional con voto preferencial		5 Circunscripc.	Domingo
Luxemburgo	6	18	21	Proporcional con reparto del voto entre varias listas		Circunscripción única	Domingo
Países Bajos	31	18	18	Proporcional con voto preferencial		Circunscripción única	Jueves

	Nº de diputados	Edad mín. electores	Edad mín. candidatos	Sistema electoral	Barrera electoral	División en circunscripciones	Día de la elección
Portugal	25	18	18	Proporcional con voto preferencial		Circunscripción única	Domingo
Reino Unido	87	18	21	Mayoritario con circ. Uninominal. Irlanda N, proporcional con STV *		84 + 3 (Irlanda del Norte)	Jueves
Suecia	22	18	18	Proporcional con voto preferencial.	4 %	Circunscripción única	

* STV = Single Transferable Vote (elección uninominal preferencial con traspaso de voto)

Fuente: *Parlamento Europeo*. Dirección General de Estudios.
(<http://www.europarl.eu.int/fdg4/wkdocs/poli/w13/es/synoptyc.htm>).

Los partidos políticos españoles que se presentaron en las pasadas elecciones europeas, excepto PP, PSOE y EH, son sensibles a la conveniencia de confeccionar un procedimiento electoral común aplicable al PE y, así, lo reflejan en sus programas. Son dos las propuestas que se hacen en materia de legislación electoral europea: el establecimiento de una ley electoral común de tipo proporcional (IU, PNV-EA) y la implantación de la circunscripción electoral autonómica en las elecciones al PE (CiU, CE, PNV-EA). Una de las principales críticas que se le hace al sistema electoral aplicado en España a las elecciones al Parlamento Europeo es precisamente la utilización de la circunscripción única ya que favorece a los partidos de ámbito estatal y aquellos que se presentan en CC.AA. con mayor población, para mitigar este efecto distorsionador no se aplica la barrera del 3 % para obtener un escaño. No es de extrañar entonces que los partidos políticos, sobre todo, de ámbito no estatal defiendan un sistema electoral proporcional donde la circunscripción corresponda a la Comunidad Autónoma, ya que de este modo alcanzan mayor representación y, por tanto, una mayor participación en los asuntos comunitarios.

La posibilidad, enmarcable dentro del Tratado de Amsterdam, de que en España se pudieran combinar ambas fórmulas de diseño de las circunscripciones podría constituir una respuesta

adecuada e imaginativa al actual formato de circunscripción única. La combinación de este tipo de circunscripción única estatal con la posibilidad de que se asegurase al menos un escaño por Comunidad Autónoma y millón de habitantes — de manera similar a como hace actualmente la Constitución con los senadores autonómicos— para una elección directa y simultánea en la misma convocatoria mantendría la representación global estatal y la de las Comunidades Autónomas. De esta forma se elegirían 39 diputados en las Comunidades Autónomas, entendidas como circunscripción, y 25 diputados en la circunscripción estatal, utilizando para ello los mismos resultados obtenidos en cada una de las Comunidades Autónomas.

Igualmente podría ser de interés, y como respuesta a la crítica de la falta de participación que general el sistema electoral español, la posibilidad de incluir, en esa previsible reforma, la posibilidad de poder ejercer a través de alguna de sus modalidades el voto preferencial. Éste se podría aplicar en una o en las dos listas que podrían concurrir a esas elecciones: la autonómica, con el número de escaños que correspondiese a la Comunidad Autónoma según su población, y la nacional con los veinticinco diputados que completarían los sesenta y cuatro que corresponden a España. Esta experiencia podría constituir una importante plataforma de análisis sobre el ejercicio diferenciado del sufragio en relación a las propuestas de los diferentes partidos, así como un importante elemento movilizador de la participación, tan baja en este tipo de elección.

En cualquier caso en este tema se debería promover desde las propias Cortes Generales — especialmente desde el Senado— la elaboración de un Informe primero y un acuerdo después en el que participaran el mayor número posible de partidos con y sin representación parlamentaria, aunque con presencia en los diversos ámbitos de representación institucional, de composición política lo más amplia posible que trate de adoptar una posición común sobre el sistema de circunscripción única estatal y simultáneamente regional en la representación española en el Parlamento Europeo.

José Ramón Montero Gibert

CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID
Y CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN CIENCIAS SOCIALES, INSTITUTO JUAN MARCH

UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE LOS RENDIMIENTOS Y ALTERNATIVAS DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL ¹

Este trabajo trata sólo de contestar las preguntas planteadas en el primer tema del cuestionario, relativas al sistema electoral en sentido estricto, es decir, para el Congreso de los Diputados. Esas preguntas eran las siguientes: ¿qué evaluación puede hacerse de los componentes fundamentales del sistema electoral tras más de veinte años de funcionamiento?; ¿qué valoración cabe realizar de las distintas alternativas que se han propuesto para la modificación del sistema electoral?; y, de ellas, ¿cuál sería la mejor solución a la vista, como se dice literalmente, «de las actuales carencias y necesidades de nuestro sistema político»? Dada su naturaleza, este trabajo está también limitado a presentar algunos argumentos elementales para así contribuir al debate que justifica su aparición en las páginas de esta revista ².

Los análisis del sistema electoral español deben arrancar necesariamente de la inercia conservadora que protege a todo sistema electoral *per se*. En términos comparados, los sistemas electo-

¹ Quiero agradecer las facilidades del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March, y la financiación del Comité Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT [SEC95-1007]).

² He desarrollado con mayor amplitud estos argumentos en varios trabajos: J.R. Montero, «Le liste elettorale in Spagna: tra attese di riforma e fattori del comportamento elettorale», en Giancarlo Rolla, ed., *Le forme di governo nei moderni ordinamenti politici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Milán: Giuffrè Editore, 1991, pp. 239-275; J.R. Montero, Francisco Llera y Mariano Torcal, «Sistemas electorales en España: una recapitulación», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 58, 1992, pp. 7-56; J.R. Montero y Josep Maria Vallés, «El debate sobre la reforma electoral: ¿para qué las reformas?», en *Claves de Razón Práctica*, 22, 1992, pp. 2-11; J. R. Montero y Richard Gunther, «Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en J.R. Montero, R. Gunther y otros, *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 13-87; y J.R. Montero, «Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma», en Juan Montabes, ed., *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía, 1998, pp. 37-70. En estos trabajos pueden encontrarse las citas y referencias bibliográficas oportunas a los puntos tratados en este artículo, que las restringiré al máximo teniendo de nuevo en cuenta su naturaleza. Debe además señalarse que el libro editado por Montabes contiene tanto una completa colección de capítulos sobre el tema como una amplia y actualizada bibliografía.

rales han dado muestras de una llamativa estabilidad ³. En los países europeos, los cambios fundamentales se produjeron hace unos cincuenta años, y desde entonces la regla general ha consistido en la adopción de unas modificaciones menores que no han alterado los elementos definitorios de cada sistema. Su considerable resistencia a los cambios ha hecho que la mayor parte de las propuestas – sobre todo, cuando afectan a los aspectos básicos del esquema– queden aparcadas en el campo del debate teórico. Con la excepciones de Francia y Grecia, las mutaciones radicales han solido producirse con ocasión de las circunstancias extraordinarias que se concitan cuando un sistema democrático se instaure o se restaure después de un período de dictadura o de inestabilidad. Esta tendencia se ha mantenido incluso en la década de los años noventa: los recientes cambios producidos en los sistemas electorales de Italia, Nueva Zelanda o Japón se deben a sendas constelaciones particulares de circunstancias excepcionales que, por ello mismo, son difícilmente repetibles en otros países ⁴. Y tampoco parece, desde luego, que vayan a darse en España.

LOS COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: UNOS RENDIMIENTOS POSITIVOS

Existe un acuerdo generalizado sobre las características de los componentes, la determinación de los efectos y la evaluación de los rendimientos del sistema electoral español. Por lo que hace a los primeros, su diseño gravita sobre un Congreso de los Diputados de tamaño notablemente reducido: es de los más pequeños de los países europeos en términos relativos. El doble criterio de distribución de los 350 escaños entre las 52 circunscripciones (mediante la fijación de un mínimo inicial de dos escaños por distrito y el reparto del resto en proporción a la población respectiva) ha dado lugar a unas circunscripciones de magnitud variable, pero de promedio reducido: es de 6.7 escaños. En realidad, la heterogeneidad interna del sistema electoral permite distinguir tres subsistemas en función de la magnitud de sus distritos. El primer subsistema in-

³ Cf. Arend Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

⁴ Cf. Patrick Dunleavy y Helen Margetts, «Understanding the dynamics of electoral reform», en *International Political Science Review*, 16, 1995, pp. 9-29.

cluye 30 distritos con un máximo de cinco escaños, que manifiestan una extraordinaria sobre-representación en la relación electores/escaños, producen sesgos mayoritarios, favorecen la concentración del voto en sólo dos partidos, son en consecuencia altamente desproporcionales y han beneficiado a Unión de Centro Democrático (UCD) y al Partido Popular (PP) sobre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE); el segundo subsistema incluye a los seis distritos con diez o más escaños, que arrojan resultados proporcionales (parcialmente corregidos por la barrera legal, que veremos en seguida), están caracterizados por una mayor fragmentación partidista y muestran una notable proporcionalidad en la relación escaños/votos; y un tercer subsistema está compuesto por un grupo intermedio de 16 distritos con entre 6 y 9 escaños que podría ser denominado como proporcional «corregido»⁵. De esta forma, los distritos con menor población resultan doblemente sobre-representados, puesto que concitan un prorrateo territorial sumamente desviado y un considerable desajuste en la relación de votos/escaños para la mayoría de los partidos. Por si ello fuera poco, las diferencias en los apoyos electorales del PSOE y del PP durante los años ochenta en casi todos los distritos acrecentó aún más los efectos desproporcionales del sistema electoral. Pese a la existencia de la fórmula electoral D'Hondt, la traducción de votos en escaños y su posterior asignación a los partidos resulta completamente proporcional sólo en unas pocas circunscripciones, y es de carácter mayoritario en buena parte de los restantes distritos. Su aplicación favorece, así, a los partidos más grandes; castiga sin representación, o la dificulta notablemente, a los pequeños partidos de apoyos electorales dispersos por todo el ámbito estatal, y es ajustada para los partidos regionalistas o nacionalistas. Y la previsión de una barrera legal, fijada en el 3 por 100 del voto válido en el nivel de la circunscripción, ha carecido en la práctica de virtualidad: los escaños han solido repartirse entre los dos primeros partidos, por lo que quedan sin representación muchos partidos que superan con creces esa barrera⁶. En cambio, ha tenido mucha mayor importancia la *barrera efectiva* que el sistema establece *de facto* para entrar a participar en el reparto de escaños: alcanza el 10.2 por 100, sólo superada, entre los países occidentales, por la de Irlanda⁷. La última dimensión del sistema electoral estriba en las listas completas, cerradas y bloqueadas. Durante la transición, hubo un cierto consenso en que este tipo de listas era el más adecuado para unos electores carentes de experiencia y para unos partidos que acababan de nacer. Y aunque posterior-

5 Cf. Alberto Penadés, «El sistema electoral español (1977-1996)», en Juan Luis Paniagua y Juan Carlos Monedero, eds., *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid: Tecnos, 1999, pp. 293 ss.

6 Así, y tomando como ejemplo las dos elecciones generales de los años noventa, en los 30 distritos con 1 a 5 escaños, estos escaños se han repartido siempre entre el PSOE y el PP, excepto en un caso en 1993 (que fueron PSOE y CiU) y dos en 1996 (CiU y PSOE). Sólo en dos circunscripciones en 1993, y en tres en 1996, consiguieron representación tres partidos. Esta pauta ha sido calificada por Monserrat Baras y Joan Botella (en su libro sobre *El sistema electoral*, Madrid: Tecnos, 1996, p.104) como «bipartidismo circunscriptorial».

7 Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, pp. 59 y 72. Para una discusión del concepto de umbral efectivo de Lijphart, puede verse Alberto Penadés, «Proporcionalidad, umbrales y fragmentación. Una nota crítica sobre *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, de A. Lijphart», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 74, 1996, pp. 427-442.

mente la opción por las listas cerradas y bloqueadas siguió siendo tan pacífica que ni siquiera fueron enmendadas en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985, en la actualidad parece haberse invertido la dirección del consenso formado hace casi 20 años, y el de las listas es el tema que suscita la mayor parte de las críticas dirigidas al sistema electoral español.

También parece existir acuerdo, en segundo lugar, en lo que hace a los principales efectos del sistema electoral español: pertenece a la categoría de los *fuertes* dada su capacidad para constreñir el comportamiento de los votantes y para tener un impacto reductor en la vida partidista. Aunque con variaciones importantes en cada uno de los tres subsistemas electorales antes citados, sus efectos *mecánicos* han consistido indefectiblemente en la sobrerrepresentación de los dos primeros partidos a costa de los más pequeños. Y sus efectos *psicológicos* se han traducido por las élites partidistas y los electores en el *voto útil* o *estratégico*, por medio del cual muchos electores no votan al partido que prefieren en primer lugar, sino a otros que les resultan menos atractivos, pero que cuentan con mayores probabilidades de conseguir un escaño⁸. La combinación de ambos tipos de efectos han tenido un impacto evidente en la fragmentación electoral o parlamentaria, la desproporcionalidad entre los votos y los escaños y el propio sistema de partidos. Desde las primeras elecciones legislativas, la fragmentación ha sido relativamente baja, y se sitúa en torno al promedio existente en las democracias europeas. Esta situación es compatible con el considerable número de pequeños partidos (de naturaleza nacionalista o regionalista) presentes en el Congreso de los Diputados, debido a que la concentración del voto que logran en determinadas circunscripciones facilita su acceso a la Cámara; aún así esa presencia no supone *per se* un problema especialmente grave para las tareas parlamentarias, ya que los dos primeros partidos suman el 80 por 100 de los escaños. En cambio, los datos relativos a la desproporcionalidad son mucho más relevantes: la combinación de numerosos distritos de magnitud reducida o media, la aplicación de la fórmula D'Hondt y, hasta las elecciones de 1993, las diferencias en los apoyos electorales de los dos primeros partidos han ocasionado unos sesgos desproporcionales no muy distantes de los observables en los países que cuentan con alguna variante de sistema mayoritario. A su vez, esos sesgos se han traducido

⁸ Una consecuencia adicional y de suma importancia radica en la posibilidad de que las elecciones arrojen las llamadas *mayorías manufacturadas* o *prefabricadas*: como ocurrió en las tres consultas de los años ochenta, el PSOE consiguió la mayoría absoluta de escaños con proporciones de voto que oscilaban entre el 48,4 y el 39,9 por 100.

en niveles agregados de desproporcionalidad muy considerables, que se han situado entre los más elevados de los países con sistemas proporcionales ⁹. Los dos principales partidos (UCD y PSOE en los años setenta, y PSOE y AP/PP desde entonces) han obtenido siempre unas sustanciosas ventajas en sus proporciones de escaños con respecto a las de votos. Es cierto que esas ventajas han disminuido un tanto a medida que se ha incrementado la competición electoral entre los principales partidos; pero aún así siguen siendo considerables. De otra parte, esas ventajas son más elevadas para el primer partido (UCD en 1977 y 1979; PP en 1996, y PSOE en las restantes consultas), y más aún si ese primer partido es conservador (como UCD y PP). Los partidos minoritarios con apoyos electorales dispersos en todo el territorio nacional han sido sistemáticamente perjudicados en su relación de votos y escaños: así ha ocurrido con AP en los años setenta, con el CDS en los ochenta y con el PCE/IU en todas y cada una de las consultas. En cambio, los partidos con electorados concentrados en uno o en unos pocos distritos, normalmente de naturaleza nacionalista o regionalista, han logrado una representación equilibrada. Por último, los efectos del sistema electoral sobre el de partidos han sido menores, pero en absoluto irrelevantes. Si se tienen en cuenta sus sesgos representativos, no es sorprendente que el sistema español haya girado alrededor de dos partidos principales desde las primeras elecciones de 1977. Esos mismos sesgos han llevado a muchos pequeños partidos a fusionarse o a coligarse con otros mayores, y a muchos líderes minoritarios a evitar escisiones de partidos ya establecidos, como única alternativa ante su segura conversión en extraparlamentarios. Pero no ocurre necesariamente así con los partidos nacionalistas o regionalistas. De esta forma, el sistema electoral presenta dos direcciones contradictorias: mientras que en el ámbito nacional contiene unos fuertes incentivos contra la fragmentación (sobre todo, en el subsistema de perfiles mayoritarios), permite la fragmentación derivada de los partidos con apoyos concentrados en una comunidad autónoma o incluso en un distrito (sobre todo, en el subsistema de perfiles proporcionales).

Finalmente, el acuerdo con respecto al sistema electoral resulta especialmente importante tanto por su pasada aportación para el asentamiento de la democracia como por su posterior contribución para el funcionamiento del sistema político. Expertos y políticos parecen compartir un cierto consenso al considerar que el sistema electoral está funcionando razonablemente bien, contiene una combinación de elementos más que aceptable y puede exhibir, en definitiva, un

9 Cf. Montero, «Sobre el sistema electoral español», pp. 43-44, y más ampliamente Penadés, «El sistema electoral español», pp. 307 ss.

rendimiento global satisfactorio ¹⁰. En los momentos de la transición, el sistema electoral redujo la numerosa concurrencia partidista de las elecciones *fundacionales*, evitando una excesiva fragmentación que hubiera dificultado la labor parlamentaria y gubernamental. Por otra parte, no privó de representación parlamentaria a diversos partidos regionalistas o nacionalistas (especialmente vascos y catalanes), permitiéndoles tomar parte en la elaboración del texto constitucional y coadyuvando de esta forma a la legitimación del nuevo sistema democrático. Y, al beneficiar en mayor medida a la UCD, dio lugar a mayorías parlamentarias suficientes que garantizaron la estabilidad gubernamental y fomentaron las tendencias centripetas de la competición partidista. Desde 1982, con la consolidación democrática ya lograda, el sistema electoral ha dado buenas pruebas de su *institucionalización*, es decir, de su capacidad de producir efectos propios no previstos inicialmente y de permanecer pese a las variaciones ocurridas en factores externos. El sistema electoral ha dado también pruebas evidentes de su eficacia integradora: ha facilitado que ningún partido relevante quede fuera de la vida parlamentaria, propiciado la estabilidad gubernamental y arrojado en todos los casos un partido *ganador*. Y sus reglas son lo suficientemente sencillas como para que los electores puedan aplicarlas sin dificultad y para que los dirigentes de los partidos hayan conseguido en poco tiempo adaptarse a su juego de incentivos y penalizaciones. Entre sus dimensiones negativas, la principal radica obviamente en la considerable desigualdad del voto que ocasiona en el ámbito territorial y en la vida partidista. Pero, tras sus veinte años de existencia, casi todos los líderes políticos y una buena parte de los analistas parecen abrigar dudas crecientes sobre la probabilidad de que puedan adoptarse unas reglas electorales distintas que faciliten simultáneamente la formación de mayorías de gobierno, arrojen una fragmentación moderada pese a la notable desproporcionalidad subsiguiente y propicien así mecanismos favorecedores de la estabilidad política. Sea como fuere, lo cierto es que el sistema electoral español ha sido ya capaz de mostrar una extraordinaria continuidad: los elementos contenidos en el Decreto-ley de 1977 se reprodujeron luego en la Constitución, y ambos en una LOREG tramitada parlamentariamente en 1985 en el contexto de una casi completa unanimidad. De esta forma, la ley electoral vigente se ha convertido ya en la más duradera de la historia española reciente.

10 Puede encontrarse una selección de las referencias bibliográficas que contienen las valoraciones positivas en Montero, «Sobre el sistema electoral español», pp. 66-70; y para una muestra de los pronunciamientos de los líderes políticos, pueden verse los recogidos en Montero, Gunther y otros, *La reforma del régimen electoral*, pp. 142 ss., y en Montabes, *El sistema electoral a debate*, pp. 413 ss.

LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL: UNAS ALTERNATIVAS PROBLEMÁTICAS

El sistema electoral español es un caso notable por la frecuencia e intensidad con la que se han venido formulando peticiones para su reforma incluso en fecha tan temprana como la de su propio nacimiento. Y desde entonces han solido reiterarse, bien que cambiando el acento: han ido pasando de las cuestiones de desproporcionalidad (cada vez menos atendidas) a otras menores, como las de las listas electorales (que aparecen con una cierta recurrencia). En términos generales, el debate sobre la reforma no ha sido ciertamente ejemplar. En algunas ocasiones, las críticas radicales a distintos aspectos del sistema electoral, cuando no las descalificaciones *in toto*, han resultado desmesuradas, y han carecido de las mínimas exigencias argumentativas. En otras, han solido establecerse relaciones causales que desbordan con creces las limitadas posibilidades de influencia del sistema electoral, se han ocultado celosamente las posibles propuestas alternativas y, cuando se han aducido, han demostrado un llamativo desconocimiento de las cuestiones elementales de la técnica electoral. Y también ha sido frecuente la sustitución del debate sobre el sistema electoral *stricto sensu* por la denuncia retórica, el prejuicio sobre sus elementos y la desinformación sobre sus consecuencias. No le faltan razón a quienes denuncian que las muchas propuestas alternativas contienen más debilidades técnicas que en la propia normativa electoral, o señalan que las discusiones sobre el sistema electoral no suelen responder a un defectuoso funcionamiento institucional ni son el resultado de análisis políticos o académicos sobre sus componentes básicos, sino que han solido estar protagonizadas por ensayistas sin cualificaciones aparentes o por antiguos miembros de la élite política, y en ambos casos centrándose en cuestiones secundarias o ya suficientemente debatidas en la Europa de las primeras décadas del siglo ¹¹.

11 Dieter Nohlen, «La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16, 1981, p. 141, y Julián Santamaría, «El debate sobre las listas electorales», en Antonio J. Porras Nadales, ed., *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid: Tecnos, 1996, p. 115.

En esta sección del artículo quiero discutir algunas de las propuestas para la reforma del sistema electoral. He seleccionado sólo las cuatro que estimo más relevantes, y que plantean respectivamente la reducción de la desproporcionalidad sin llegar a modificar la normativa constitucional, la creación de dos niveles de distritos para también incrementar la proporcionalidad, la modificación de las listas electorales y la implantación del sistema electoral alemán. Pero en todo caso debe de recordarse una vez más que estas propuestas se formulan contando con las opiniones *à la contre* de los actores partidistas, que mantienen una valoración positiva de la mayoría de las dimensiones, sin no de todas, del sistema electoral. Por su parte, los ciudadanos no han dado hasta el momento muestras de rechazo a las manifestaciones de desproporcionalidad o a las restricciones de las listas electorales. Y tampoco parece que hayan cambiado radicalmente las condiciones políticas, estructurales e institucionales sobre las que nació y se ha desarrollado el sistema electoral: ninguna de las instituciones conectadas con él tiene problemas insolubles de funcionamiento, ni existen fuerzas políticas para las que el sistema suponga una barrera infranqueable en sus intentos de acceder al Parlamento, ni los ámbitos electorales o/y representativos están sufriendo crisis apreciables de legitimidad. En suma, las propuestas de reforma se efectúan mientras el sistema electoral sigue aparentemente gozando de una buena *salud* relativa.

LA REDUCCIÓN DE LA DESPROPORCIONALIDAD

Las propuestas dirigidas a la reducción de la desproporcionalidad territorial y partidista son ya conocidas. Todas ellas comparten la modificación de la LOREG en lo que hace al número mínimo de escaños asignado a cada provincia (pasando de dos a uno), al tamaño del Congreso (aumentándolo hasta un máximo de 400 diputados) y a la fórmula electoral (escogiendo cualquier otra diferente a la D'Hondt dentro de la familia de fórmulas proporcionales). Su virtualidad incidiría positivamente en la variable fundamental de la magnitud de las circunscripciones y, en consecuencia, repercutiría también de forma positiva en el ajuste de la relación votos/escaños para todos los partidos, pero especialmente para los pequeños con apoyos electorales distribuidos por todo el territorio nacional. En contrapartida, los cambios podrían incrementar los niveles de fragmentación a causa del menor peso parlamentario de los dos principales partidos, el incremento parlamentario de Izquierda Unida (IU) y la llegada al Congreso de nuevos

partidos nacionalistas, regionalistas o/y provinciales. Es cierto que cabría establecer algún tipo de *barrera electoral* que dificulte esta previsible mayor fragmentación; pero su eficacia dependería de la dureza de la cláusula de exclusión, algo difícilmente aceptable por las fuerzas políticas minoritarias que pueden contemplarla como un arma directamente dirigida contra sus posibilidades de representación. Además, la mayor magnitud de las circunscripciones puede generar cambios en la dinámica del *voto útil*, que tendría un cierto impacto en la distribución de los escaños en distritos cuyo tamaño se ha agrandado. Y tampoco puede conocerse de antemano la incidencia de los cambios en el sistema de partidos, que es precisamente la variable que goza de mayor autonomía relativa con respecto al sistema electoral. De hecho, las simulaciones efectuadas para comprobar el impacto hipotético de los cambios anteriores en los resultados electorales de 1993 ó 1996, por ejemplo, han comprobado la menor concentración de escaños en los dos primeros partidos, el crecimiento de IU y sobre todo el notable incremento de la fragmentación parlamentaria por el acceso de numerosos partidos de ámbito autonómico o provincial¹². Por supuesto, estas situaciones tendrían una incidencia directa en el funcionamiento del sistema parlamentario, en el sentido de acentuar sus rasgos durante los años noventa. Unos rasgos caracterizados, en primer lugar, por la existencia de gobiernos minoritarios a cargo del PSOE y del PP, y que serían aún más minoritarios a causa de su menor peso parlamentario; en segundo lugar, por el formato del sistema de partidos, que ha impedido prácticamente la formación de gobiernos de coalición con partidos de ámbito estatal dada la solitaria presencia de IU, cuya escasa capacidad de coalición incluso en el campo de la izquierda anularía el impacto de su eventual crecimiento parlamentario; y en tercer lugar por las estrategias de los partidos nacionalistas o regionalistas, que han optado por limitarse a prestar apoyo externo a gobiernos minoritarios a cambio de concesiones de políticas regionales para sus respectivas comunidades, un intercambio que se haría más complejo al tener que incluir, para obtener mayorías parlamentarias, a un mayor número de partidos de ámbito autonómico¹³. Es fácil imaginar que los principales actores partidistas contemplarán estos supuestos con escasa simpatía pese a sus consecuencias positivas en la reducción de los sesgos desproporcionales del sistema electoral.

12 Cf., entre otros muchos trabajos que han realizado esas simulaciones, Montero, «Sobre el sistema electoral español», pp. 54-58, y Carlos Vidal, *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Granada: Molino Ediciones, 1996.

13 Para una discusión de estas tendencias en los años noventa, pueden verse Josep Maria Vallès, «El número de representantes y la dimensión de las circunscripciones», en Monatbes, ed., *El sistema electoral a debate*, pp. 77-90, y más en general Juan J. Linz y J.R. Montero, *The party systems of Spain: old cleavages and new challenges*, Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, Estudio/Working Paper 138, 1999.

LA CREACIÓN DE DOS NIVELES DE DISTRITOS

Una reforma más amplia, y que implicaría al menos la modificación del artículo 68.2 de la Constitución (que establece que para el Congreso de los Diputados «la circunscripción electoral es la provincia»), propone el establecimiento de circunscripciones en dos niveles, de modo que habría dos fases para la atribución de escaños a los partidos. En la primera se llevaría a cabo la habitual distribución de escaños en el nivel de las circunscripciones provinciales, y en la segunda fase se otorgaría un número de escaños sobrantes mediante la aplicación de una fórmula electoral distinta en una circunscripción de un nivel territorial superior, que podría ser todo el territorio estatal o unidades territoriales inferiores (por ejemplo, las comunidades autónomas). Se trata de una variante del sistema proporcional que ha estado vigente desde los años cuarenta en países como Alemania, Austria, Bélgica o Dinamarca, y que ha sido adoptado recientemente por otros como Noruega o Suecia. Su atractivo reside en su combinación de ventajas: mayores posibilidades de relaciones entre los electores y los representantes en las circunscripciones del nivel inferior, por ser generalmente de magnitud reducida, y una mayor proporcionalidad en la atribución de escaños en el segundo nivel, por tratarse preferentemente del ámbito estatal. En el caso español, el establecimiento de los dos niveles de circunscripción podría tener, para algunos, una ventaja adicional: si el nivel superior coincidiera con el de las comunidades autónomas, se facilitaría el reflejo electoral de la estructura política del Estado de las autonomías. Claro que esa supuesta ventaja podría ser considerada, desde otro punto de vista, un inconveniente, ya que el Congreso de los Diputados no viene obligado a recoger la estructuración autonómica en su configuración institucional; y un inconveniente además innecesario, ya que se solaparía con la existencia del Senado como Cámara de representación territorial. Además, el objetivo de lograr un mayor conocimiento de los representantes resultará probablemente incumplido: los niveles de conocimiento de los diputados son en la actualidad especialmente bajos en los distritos más reducidos, precisamente en aquéllos donde cabría esperar lo contrario¹⁴. Y el objetivo de la mayor proporcionalidad resulta en su caso alcanzable mediante otros mecanismos menos costosos, evitando así las dificultades para hacerla efectiva mediante una reforma de la Constitución que generará probablemente recelos sobre la incertidumbre de los resultados o reticencias sobre efectos no deseados.

14 Cf. Montero y Gunther, «Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas'», pp. 49-51.

LA MODIFICACIÓN DE LAS LISTAS ELECTORALES

La configuración actual de las listas electorales se ha convertido en un objeto favorito de las críticas al sistema electoral, de modo similar a como su modificación genérica, mediante la posibilidad de que los votantes señalen o seleccionen de algún modo a sus candidatos, se ha erigido en una suerte de panacea de muchos niveles del sistema democrático. Según suele repetirse, la reforma de los requisitos actuales de las listas para el Congreso de los Diputados evitaría el alejamiento entre electores y elegidos, facilitaría una mayor personalización del mandato parlamentario, reforzaría la democracia interna de los partidos y mejoraría la calidad de los representantes parlamentarios. Pero una buena parte de los argumentos que sustentan esas afirmaciones están particularmente desenfocados, llegan tarde o son poco originales. Llama la atención, por ejemplo, la intensidad de los *males democráticos* atribuidos a la mera existencia de las listas cerradas y bloqueadas, mientras que las propuestas alternativas suelen brillar por su ausencia o pueden dar lugar a problemas hasta entonces inexistentes. En realidad, suele olvidarse que la forma de expresión del voto es la variable más débil de los sistemas electorales, y que la denominada *ingeniería electoral* es un instrumento inapropiado para resolver disfunciones graves del sistema democrático¹⁵. Pero tampoco éste parece ser el caso de la política española. Para garantizar la personalización del mandato habría que dividir las provincias en circunscripciones uninominales, lo que, al margen de otros problemas, supondría la generación de niveles máximos de desproporcionalidad. Y si se introduce en el sistema vigente algún tipo de voto de preferencia a los candidatos de una misma lista, es probable que los cambios terminen siendo escasos en el ámbito de las circunscripciones, e inapreciables con respecto al funcionamiento del Congreso de los Diputados. Aunque la experiencia de sistemas electorales con expresión de preferencias dista de ser concluyente, parece existir un cierto acuerdo en que tienden a fomentar diversas variantes de clientelismo y/o de neo caciquismo, y en que de todas maneras no resultan un contrapeso a la maquinaria directiva de los partidos, y mucho menos una alternativa a su disciplina parlamentaria. En el caso español, es posible que hayamos llegado tarde para disfrutar del funcionamiento eficaz de este mecanismo. Mientras que en la mayor parte de los países europeos las formas de expresión del voto se establecieron en los años veinte, el reciente nacimiento de la democracia española ha desarrollado una serie de factores del comportamiento electoral que limitan estructuralmente las posibilidades de selección de los candidatos en listas al menos no bloqueadas¹⁶. Pese a ello, y para el caso de que se estimara conveniente la introducción de algún cambio en la configuración actual de las listas que no acarree costes excesi-

15 Cf. Santamaría, «El debate sobre las listas electorales», p. 260.

vos, una propuesta factible consistiría en recomendar la comprobación experimental de los efectos de su *desbloqueo* (más que de su *apertura*, ya existente en las listas del Senado) en ámbitos institucionales menos relevantes que los del Congreso de los Diputados. Esa comprobación podría hacerse en los Parlamentos autonómicos y en la representación española en el Parlamento Europeo. Con respecto a los primeros, una eventual (bien que improbable) modificación de las listas en ese sentido podría proporcionar datos significativos sobre su grado de utilización por los votantes y sobre su incidencia en los partidos a la hora de seleccionar a los candidatos, confeccionar las candidaturas, planificar la estrategia electoral, preparar la campaña y ofertar a los electores la doble posibilidad de votar por una lista de candidatos partidistas y de seleccionar entre algunos de ellos. Con respecto al segundo, la implantación de alguna variante de voto preferencial en las listas para las elecciones al Parlamento Europeo podría ampliar las posibilidades de selección del votante con escasos costes para los candidatos y los partidos a causa de las características de las consultas europeas como elecciones de «segundo orden»¹⁷.

LA SUSTITUCIÓN POR EL SISTEMA ALEMÁN

El sistema electoral alemán ha sido contemplado con una particular fascinación por quienes proponen *abrir las listas* como mejor y casi exclusivo remedio para los defectos del sistema español. El aspecto que concita las mayores simpatías radica en la concesión al elector de dos *papeletas*, como suele especificarse erróneamente, o de dos votos: mediante el primero vota en circunscripciones uninominales para la elección directa de un candidato mediante mayoría relativa, y mediante el segundo vota a una lista cerrada y bloqueada de un partido en el nivel federal mediante una fórmula proporcional. De este modo, se combinaría a la perfección *lo mejor* de los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales al pretender combinar los beneficios de las relaciones personalizadas con los candidatos y las ventajas de una representación proporcional al peso electoral de los partidos. El sistema alemán no pertenece a la categoría de los

16 Debe recordarse que el Senado permite al votante la máxima libertad a la hora de confeccionar su propia candidatura mediante una variante de *panachage*. Por distintas circunstancias, sin embargo, es evidente que esta forma de expresión del voto no marca ninguna diferencia con respecto al Congreso de los Diputados, que carece asimismo de relevancia alguna para el propio votante y que no genera efectos diferenciados para la composición de la Cámara; puede verse Montero y Gunther, «Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas'», pp. 63 ss.

17 He tratado con mayor amplitud estas cuestiones en J.R. Montero, «El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», en *Revista de Estudios Políticos*, 95, 1997, pp. 9-46.

mixtos (como suele decirse, «mitad mayoritario, mitad proporcional»), sino que es en realidad un sistema acusadamente proporcional que integra criterios de voto procedentes de sistemas mayoritarios y proporcionales: como suele denominársele, se trata en realidad de un sistema de representación proporcional personalizada. Pero su personalización es menos relevante de lo que tiende a creerse. Esa personalización se mueve sobre todo en el plano *psicológico* más que en el efectivo, puesto que ni existen dos tipos de parlamentarios según se presenten en los distritos uninominales o en los plurinominales, ni los primeros son más conocidos que los segundos, ni los votantes los distinguen a lo hora de depositar sus dos papeletas: en más de nueve de cada diez casos, los dos votos se dirigen al mismo partido ¹⁸. Sea como fuere, parece evidente que la simple propuesta de adopción de todo un sistema electoral, y tan complejo además como el alemán, para solventar un problema tan específico como el de las listas electorales resulta cuando menos desmesurada. Como se ha añadido acertada y gráficamente, la relación entre el problema y la solución equivale a «recomendar que se cambie el bloque de un motor porque no funciona una bujía o incluso porque eso es lo que uno sospecha sin poderlo probar. Los cambios de un sistema electoral a otro sólo tienen sentido cuando hay algo que funciona realmente mal o incluso no funciona y existe la razonable certeza de que la causa del problema o, al menos, una de las principales causas está en el sistema electoral» ¹⁹. Además, la dificultad de la *importación* del sistema alemán se vería agravada por la necesaria reforma de la Constitución. Contra lo que se ha sostenido ²⁰, la por lo demás improbable adaptación del sistema alemán exigiría la modificación de los artículos 68.2 y 68.3 de la Constitución.

18 Para dos trabajos útiles del sistema electoral alemán, pueden verse los de Max Kaase, «Personalized proportional representation. The model of the west german electoral system», en Arend Lijphart y Bernard Grofman, eds., *Choosing an electoral system*, Nueva York: Praeger, 1984, pp. 155-164, y Dieter Nohlen, «El sistema electoral alemán. Un estudio comparativo», en Montabes, ed., *El sistema electoral a debate*, pp. 129-145.

19 Julián Santamaría, «Listas cerradas, abiertas y entreabiertas», en Montero, Gunther y otros, *La reforma del régimen electoral*, p. 124.

20 Por ejemplo, por Manuel Jiménez de Parga, *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia?* Madrid: Alianza, 1993, p. 62.

UN NUEVO SISTEMA ELECTORAL PARA UN SISTEMA POLÍTICO NUEVO

La tercera pregunta demandaba qué solución relativa al sistema electoral era la preferible a la vista de las «carencias y necesidades de nuestro sistema político». Permítaseme añadir que se trata de una pregunta a mi juicio mal planteada: cualesquiera que fuesen esas carencias y necesidades, es más probable que ni hayan sido ocasionadas por el sistema electoral, ni el sistema electoral pueda contribuir eficazmente a su resolución. Creado en 1977, el sistema electoral se ha convertido ya en el más duradero de la historia electoral española. Ha sido también, de nuevo en mi opinión, el más eficiente, bien que a lo largo del tiempo transcurrido hayan ido apareciendo las corrientes críticas y las propuestas de reforma que hemos examinado. Naturalmente, ese catálogo podría ampliarse. Pero, al cabo, la dificultad no reside tanto en la variedad de opciones existentes, sino en las razones para cambiar y en los costes de las modificaciones. Los cambios efectuados en la mayor parte de los países europeos desde los años cincuenta han solido contar con tres elementos básicos: primero, existían acuerdos entre las élites partidistas y parlamentarias tanto sobre el *problema* (casi siempre, el de la desproporcionalidad) como sobre su *solución* mediante la reforma adoptada; segundo, se ha preferido siempre una estrategia gradualista a otra maximalista en los objetivos y procedimientos seguidos; y, tercero, los protagonistas compartían formas consensuales o consociativas de hacer política, y por lo tanto muy alejadas de los discursos mayoritarios.

La traducción de estas características al caso español resulta, al menos en los momentos actuales, bien diferente. De una parte, la desproporcionalidad *no* parece ser un problema para ninguno de las principales fuerzas parlamentarias, excepto para IU; pero IU no ha hecho obviamente de la desproporción votos/escaños que le afecta una cuestión de principio con respecto a su integración en el sistema de partidos y su participación en los ámbitos parlamentarios. De otra parte, la desproporcionalidad tampoco ha sido aducida de forma más o menos airada por algún partido minoritario como la razón para ser una fuerza extraparlamentaria, convirtiendo a esta exclusión en un criterio desnaturalizador del sistema electoral y deslegitimador de la composición del Congreso de los Diputados: en realidad, no hay partidos relevantes que se queden fue-

ra de él a causa de los sesgos mayoritarios del sistema electoral. Y tampoco las mayorías parlamentarias formadas tras cada una de las elecciones han supuesto problemas de legitimidad a la hora de gobernar (sino, obviamente, todo lo contrario, incluso para los partidos de la oposición), ni las desviaciones en escaños con respecto a los votos han sido sistemáticamente contestadas por ninguno de los contendientes.

Ahora bien, el que los rendimientos del sistema electoral español hayan sido evaluados positivamente por actores políticos y expertos académicos no predetermina que lo sigan siendo en el inmediato futuro. Es probable que la configuración actual de las listas electorales siga generando en algunos sectores una cierta insatisfacción, asociada a evaluaciones críticas de los partidos, el Parlamento o los parlamentarios. Pero no debe olvidarse que la forma de expresión del voto es una de las variables más débiles del sistema electoral. Y si se vincula de algún modo la expresión del voto en listas cerradas y bloqueadas a la existencia de una cierta desafección democrática, debe tenerse en cuenta que, además de tratarse de una relación causal sumamente discutible, la *ingeniería electoral* ha mostrado con creces estar definitivamente mal equipada para afrontar ese tipo de problemas.

Mayor importancia pueden revestir los efectos del sistema electoral sobre las mayorías parlamentarias, así como sobre sus relaciones con la formación y estabilidad de los gobiernos. Hasta el momento, las propuestas de reforma más fundamentadas se integraban sin dificultad en el diseño general del sistema electoral por suponer sólo cambios menores en sus elementos constitutivos; por ejemplo, para reducir las desviaciones en el prorrateo de escaños entre las circunscripciones, o los sesgos desproporcionales en la asignación de escaños entre los partidos. Tras las elecciones de los años noventa, sin embargo, el acuerdo implícito existente en la aceptación de la desproporcionalidad por la compensación derivada de mayorías *suficientes* puede romperse si fallara uno de los términos de la ecuación. Es decir, si se agravasen las condiciones actuales de gobiernos minoritarios que son incapaces de coligarse con partidos menores y que deben basarse en los apoyos parlamentarios de partidos nacionalistas o regionalistas. Esta situación está detrás de las propuestas esporádicas que defienden la implantación de un sistema mayoritario para realzar la fuerza parlamentaria del primer partido a la vez que reducir la relevancia estratégica de los partidos nacionalistas para apoyar a gobiernos minoritarios. Pero, dejando al margen la completa falta de apoyo de las élites partidistas, estas propuestas chocan al menos con dos obstáculos. Desde el punto de vista formal, se enfrentan con la necesidad de

una reforma de la Constitución. Desde el punto de vista material, tienen aseguradas la máxima desproporcionalidad; pero no garantizan la formación de mayorías absolutas, dado que partidos políticos «locales» (o «no estatales», pero usualmente de ámbitos territoriales reducidos) pueden aprovecharse de la reforma y debilitar, en lugar de reforzar, las grandes mayorías que se persiguen. La continuidad de gobiernos minoritarios con apoyos limitados a unos partidos nacionalistas que continúen prestando sólo apoyos externos a cambio de políticas autonómicas centrífugas podría llevar así a una hipotética reconsideración del sistema electoral. Pero entonces la discusión sobre su proporcionalidad, por no decir nada sobre sus formas de expresión del voto, quedaría postergada ante la búsqueda de mecanismos que arrojen mayorías estables y a ser posible absolutas. Es probable entonces que la fascinación producida por la capacidad integradora del modelo proporcional alemán deje paso, como por lo demás está ya ocurriendo en otros países, a la invocación de la artificial eficacia del modelo mayoritario a dos vueltas francés. Pero, como suele decirse, ésa es otra historia, y que merecerá ser abordada en otra ocasión.

Francesc Pallarés Porta

CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

El juicio sobre un sistema electoral no puede hacerse fuera del contexto y de los objetivos presentes en su génesis. Cuando en 1977 se diseñó el sistema electoral que después se ha consolidado existían importantes dudas sobre el sistema de partidos que podía resultar, de la correlación de fuerzas y del nivel de fragmentación electoral y parlamentaria que pudiera surgir de las elecciones, así como de las posibilidades de formación de un gobierno apoyado en mayoría sólida para poder dirigir un complicado proceso de transición y de consolidación de la democracia.

En el marco de las negociaciones de la transición Suárez acepta la proporcionalidad que reivindica la oposición pero introduce un mecanismo corrector a sus efectos para, al tiempo que obtener ciertas ventajas, evitar una excesiva fragmentación que dificultaría la necesaria estabilidad de los gobiernos en procesos tan delicados como la transición española.

En el marco de la horquilla constitucional de 300-400 diputados la circunscripción provincial es la pieza central del mecanismo corrector y principal elemento de distorsión de la proporcionalidad en nuestro sistema. Por su parte, tanto el Decreto-Ley de 1977 como la LOREG concretan la fórmula proporcional en un sistema de la media más alta por el método d'Hondt, que en circunscripciones amplias tiene efectos sólo ligeramente más favorables a los grandes partidos (a nivel de circunscripción) que otros mecanismos proporcionales, sobre todo cuando se aplica sobre la serie numérica normal (1,2,3,...). Sin embargo los efectos favorables a los grandes partidos son mucho más importantes en circunscripciones pequeñas; y hay gran número de ellas en nuestro país. De esta forma, los dos grandes partidos a nivel estatal – UCD y PSOE – junto a los nacionalistas catalanes y vascos convergen en su apoyo a la provincia como circunscripción.

Por otra parte, la concreción legislativa en dos escaños de la garantía constitucional de representación para todas las provincias, introduce un factor de desigualdad del valor de representación del voto en favor de las circunscripciones menos pobladas, y por lo tanto a favor de los partidos con mejor implantación en medio rural, beneficiando inicialmente a UCD. La crisis de UCD deja como gran beneficiario de este diseño al PSOE, que mejora sensiblemente su posición en las circunscripciones rurales. El avance del PP desde 1993 sitúa otra vez el centro-derecha como principal beneficiario del sistema electoral.

La barrera del 3% a nivel de circunscripción no es un elemento que condicione de manera significativa la proporcionalidad del sistema.

Sin embargo los efectos del sistema electoral no quedan aislados en la representación obtenida por cada partido. Tras las distorsiones en la proporcionalidad, tras las primas y penalizaciones en el número de diputados en relación al número de votos, está la configuración de mayorías y minorías, las necesidades o no de alianzas, de coaliciones, la configuración de posibles mayorías alternativas, etc...

Comparando la composición del Congreso que resultó de las diferentes elecciones realizadas desde 1977 hasta 1996 aplicando nuestra ley electoral, con la hipotética configuración que hubiera resultado de la aplicación de un sistema plenamente proporcional a nivel global (como es el caso alemán, por ejemplo) podemos ver el importante papel jugado por nuestro sistema electoral en el proceso político de la democracia española.

Así, sin la intervención de las distorsiones — o correctivos— de nuestro sistema electoral la correlación de fuerzas en el proceso constituyente, así como en la 1ª legislatura, hubiera sido mucho más ajustada. Aquella «mayoría mecánica» de UCD+AP/CD en las legislaturas de 1977 y 1979, no hubiera existido. Sin embargo tampoco existía una mayoría alternativa clara: PSOE+PCE (junto al PSP en el 77) tenían prácticamente el mismo número de diputados que UCD+AP. Las diversas opciones nacionalistas y regionalistas, especialmente los nacionalistas catalanes y vascos, disponían de importante capacidad para alterar el equilibrio. Bien es cierto, por otro lado, que en esta fase el sistema electoral «facilitó» la formación de mayorías de gobierno monocolor, en principio más estables — lo que para muchos era especialmente conve-

niente en aquella transición—, aunque luego UCD se desintegrara por problemas internos.

Posteriormente, y durante la década de los ochenta, tan sólo en 1982 el PSOE hubiera obtenido la mayoría absoluta. En cambio en las legislaturas de 1986 y 1989, tanto el CDS como IU habrían tenido un papel mucho más relevante dada la necesidad de apoyos que hubiera tenido el PSOE.

En definitiva, sin los efectos del sistema electoral, en este periodo la dinámica parlamentaria y política se habría desarrollado sobre un mayor juego de equilibrios. Además de las conjeturas que puedan hacerse sobre si el devenir y crisis de los terceros partidos (PCE, CDS, IU) hubiera sido igual en el caso de disponer del más amplio número de parlamentarios que les correspondía según el voto popular y hubieran tenido posibilidad y responsabilidades en la formación de mayorías de gobierno.

Congreso de los Diputados

Simulación de resultados con Sistema Electoral plenamente proporcional

	77	79	82	86	89	93	96
AP/PP	32	22	97	99	97	129	142
PSOE	114	117	178	167	150	143	137
PCE/IU	36	41	14	16	34	35	38
UCD/CDS	134	134	34	34	29	6	-
CiU	10	10	13	19	19	18	16
ERC	-	2	2	-	-	2	2
PNV	6	5	7	5	4	4	4
HB	-	3	3	4	3	3	2
EE	1	1	1	2	1	-	-
EA	-	-	-	-	2	1	1
PSA/PA	-	6	-	-	3	1	1
PAR	-	-	-	1	1	2	-
UPC/AIC/CC	-	1	-	1	1	3	3
BNG	-	-	-	-	-	1	3
CG	-	-	-	1	-	1	-
UV	-	-	-	1	2	1	1
PSP	17	-	-	-	-	-	-
UN	-	8	2	-	-	-	-
RM	-	-	-	-	4	-	-
	350	350	350	350	350	350	350

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central y Ministerio del Interior

Composición real en las diversas legislaturas

	77	79	82	86	89	93	96
AP/PP	16	9	105	105	107	141	156
PSOE	118	121	202	184	175	159	141
PCE/IU	20	23	4	7	17	18	21
UCD/CDS	165	168	11+2	19	14	-	-
CiU	11(PDC)	8	12	18	18	17	16
ERC	-	1	1	-	-	1	1
PNV	8	7	8	6	5	5	5
HB	-	3	2	5	4	2	2
EE	1	1	1	2	2	-	-
EA	-	-	-	-	2	1	1
PSA/PA	1	5	-	-	2	-	-
PAR	-	1	-	1	1	1	-
UPC/AIC/CC	-	1(UPC)	-	1 (AIC)	1(AIC)	4 (CC)	4 (CC)
CG/BNG	-	-	-	1 (CG)	-	-	2(BNG)
UV	-	-	-	1	2	1	1
UPN	-	1	-	-	-	-	-
PSP	6	-	-	-	-	-	-
Unión Nacional	-	1	-	-	-	-	-
Otros	4	-	2 (UCD-AP)	-	-	-	-
	350	350	350	350	350	350	350

Fuente: Junta Electoral Central y Ministerio del Interior

Con el reequilibrio de fuerzas debido al ascenso del PP en 1993 se empiezan a observar efectos de mayor calado sobre el proceso político. En función del voto popular, y aplicando un sistema plenamente proporcional, tras las elecciones de 1993 y 1996 la única mayoría absoluta posible era PSOE + IU. Como se sabe las distorsiones a la proporcionalidad de nuestro sistema ha llevado a la formación de otro tipo de mayorías. Pero en ningún caso como en 1996 sus efectos sobre el sistema político habrán sido más contrarios a los que se hubieran derivado del estricto cumplimiento del principio proporcional que define formalmente nuestro sistema, y ha convertido una mayoría y un gobierno de izquierdas en una mayoría y un gobierno de centro-derecha.

En conjunto un sistema ideal para el mantenimiento de un sistema de partidos semejante al que lo aprobó: pluralismo moderado. Es decir, un sistema de base proporcional, corregido con efectos mayoritarios, y que favorece la existencia de mayorías de gobierno.

PROPUESTAS DE REFORMA

Las críticas al sistema electoral al Congreso de los Diputados han dibujado a lo largo de estos años un proceso irregular, de diversas fases con diversos contenidos, diversos orígenes y diversos objetivos.

En una primera fase, las críticas al sistema electoral al Congreso se dirigen a poner de manifiesto las importantes distorsiones a la proporcionalidad que produce, contrastándolo con el principio de representación proporcional a que debe responder por mandato constitucional.

A principios de los 90, después de un largo período de mayoría absoluta socialista, y en el marco de la aparición de los primeros «escándalos» (financiación irregular de los partidos, casos de corrupción, etc...) aparece un segundo tipo de críticas que imputan a determinados elementos del sistema electoral efectos perniciosos para la relación representantes-representados. Aparecen así críticas a las listas cerradas y bloqueadas, a la elaboración de las listas por las instancias de dirección de los partidos o a las circunscripciones plurinominales.

En este marco de críticas se han ido formulando algunas propuestas alternativas:

1) Con el objetivo de posibilitar una *mayor proporcionalidad* al sistema se han formulado diversas propuestas, cuyos principales ejes pueden sintetizarse en:

- Aumentar a 400 el número de escaños de la cámara. Es la formulación más posibilista, aunque de efectos muy limitados. Permitiría reducir algo la actual desigualdad en el valor del voto entre las circunscripciones más y menos pobladas. A pesar de ello probablemente no haya tenido mayor acogida política debido a dificultades de justificación ante la opinión pública de un aumento del número de diputados en un momento de creciente desconfianza en relación a la clase política.
- Cambio de la fórmula d'Hondt por un sistema de Resto mayor con la provincia como circunscripción en primera instancia y la comunidad autónoma como segundo nivel para agregación de restos y reparto de escaños no atribuidos a nivel provincial. Su principal efecto sería reducir la penalización que con el actual sistema padecen los partidos medios o menores a nivel de circunscripción (a pesar de superar la barrera del 3%). Se ha especulado con

esta propuesta desde el nivel académico, pero la doble circunscripción plantea serias dudas de constitucionalidad.

- Introducir un sistema «a la alemana» que intenta combinar las ventajas de la fórmula proporcional para garantizar la representatividad y las ventajas que se atribuyen a las candidaturas individuales en pequeñas circunscripciones, propias de los sistemas mayoritarios, para una relación más directa representantes-representados. Su principal efecto sería la práctica eliminación de las distorsiones a la proporcionalidad, posibilitando a los partidos medios o menores una representación en la Cámara acorde con su apoyo electoral, siendo más hipotéticas sus aportaciones a mejorar la relación representante-representado.
- 2) Otras propuestas se plantean como objetivos otros aspectos de la relación de representación: -) Estrechar la *relación elector-candidato*; -) Fomentar la *democratización interna* de los partidos.
- Manifestando intención de buscar una mejor *relación elector/representante*, se ha mencionado la posibilidad de utilizar un sistema de voto al candidato y listas abiertas pudiendo votar candidatos de distintos partidos; también se ha sugerido la introducción de circunscripciones uninominales y voto al candidato individual con sistema mayoritario. Sin embargo no se han formulado de manera precisa ni han merecido demasiada atención. En la actual situación supondrían un cambio demasiado radical, con abandono de la proporcionalidad y la introducción de incentivos al bipartidismo en el sistema de partidos. Además, la experiencia comparada hace ser muy cauto en la expectativa de mejora que se plantea.
 - También con el objetivo de una más directa *relación electores/representantes* pero al mismo tiempo buscando una mayor participación de los electores en la selección final de los candidatos electos de los partidos se ha planteado la introducción del voto preferencial (listas desbloqueadas). No afecta a la proporcionalidad, y en su versión más simple — en relación al cabeza de lista— los efectos esperables tanto a nivel electoral como de dinámica interna de los partidos, son muy limitados, más simbólicos de una posibilidad que reales.

La experiencia italiana presenta un balance de muy escasa utilización general del voto preferencial manteniendo la gran mayoría de los electores la propuesta del partido, al tiempo que generándose importantes perversiones clientelares del mecanismo en el sur de Italia, un marco muy específico.

En definitiva, y cara a su posible aplicación a nuestro país, dado su bajo coste, los beneficios – aunque limitados– de su introducción aparecen como claramente superiores.

- El mecanismo de *elecciones primarias* para la designación de los candidatos de los partidos, por su parte, no es un tema de sistema electoral, al menos en sentido estricto, sino un aspecto del funcionamiento de los partidos para la nominación de los candidatos electorales. Tanto Izquierda Unida como sobre todo el PSOE han ido desarrollando esta dinámica interna. De momento en estos procesos sólo participan los afiliados, no estando abiertas a la participación de los electores simpatizantes como sucede en el caso más conocido de las elecciones primarias en los Estados Unidos.

En realidad, en el marco actual de financiación pública de los partidos todos los ciudadanos pagamos cuota a los partidos, y cuando votamos estamos diciendo también a qué partido queremos que vaya aquella pequeña parte de la subvención correspondiente a nuestros impuestos. Por lo tanto existe un vínculo, una base material, para poder participar en las decisiones de unas organizaciones que desempeñan importantísimas funciones públicas en nuestras democracias. Después que cada cual participe en el partido que quiera, si quiere.

- En definitiva, el sistema electoral no es la panacea para arreglar los diversos problemas en la relación de representación. Las eventuales modificaciones que puedan introducirse en él deberán ir acompañadas de otros elementos para producir cambios en la línea de democratizar y dinamizar la vida de los partidos o mejorar la relación representado/representante.

Entiendo que la reforma que se necesita en estos momentos debe apuntar a mejorar la relación electores/institución representativa. En este sentido el primer objetivo sería mejorar la proporcionalidad, interviniendo sobre aquellos aspectos que la reducen, y en el sentido que he apuntado. Ello puede acompañarse de medidas que podrían tener ciertos efectos favorables a la relación representado/representante (sistema «alemán», voto preferencial). Pero en todo caso

una hipotética reforma debe hacerse sobre la base de un amplio consenso.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

Creo que hoy por hoy el buen funcionamiento del sistema político español exige mantener la financiación pública — directa e indirecta— de los partidos políticos y de las campañas electorales. En absoluto debe suprimirse, ni tampoco reducirse. En cambio debe exigirse transparencia total de ingresos y gastos, así como rigurosa puntualidad en la rendición de cuentas y en el control del Tribunal de Cuentas.

Por otra parte es cierto que la financiación de nuestro parlamento y nuestros parlamentarios está en niveles bajos en términos comparados. Una mejora en la financiación de la infraestructura parlamentaria y de los sueldos de los parlamentarios también sería un importante elemento de contribución a un mejor funcionamiento de los partidos, en este caso, en sede parlamentaria, es decir, como financiación de la institución pública y democrática por excelencia. Pero la imagen que reciben los ciudadanos del Parlamento y de los parlamentarios no permite plantear mayores gastos. Es un círculo vicioso que corresponde a los partidos romper por el eslabón de la transparencia y la rendición de cuentas.

Ciertamente la naturaleza dual o mixta de los partidos — privada (por su origen) y pública (por sus funciones)— introduce complejidad en el tratamiento de los Partidos, y por lo tanto también en el estudio de su financiación. Es la base para aceptar un doble tipo de financiación, pública y privada, que en general nadie discute. Por otra parte, a mi entender, la relevancia de su función pública es de tal magnitud que debe asegurarse su buen funcionamiento a través de la financiación pública. Independientemente de complementarla con financiación privada, con las restricciones que eviten dependencias de intereses privados en el ejercicio de funciones de interés público.

En sociedades como las europeas el sistema de partidos se ha formado, y expresa, un conflicto de intereses que tiene como polos opuestos los sectores acomodados y los sectores más desfavorecidos. La supresión de la financiación pública, o una limitación significativa de la misma a favor de la financiación privada significaría enormes ventajas para los partidos representantes de los sectores acomodados, con elevada capacidad de financiación. En cambio sería un grave problema para los partidos cuyo programa y cuyos apoyos electorales están más conectados a los sectores más desfavorecidos, con menor capacidad de aportación. Sería una gran fuente de desigualdad en el funcionamiento del sistema político pues afecta a los recursos con que los partidos afrontan la competencia electoral, y por lo tanto puede ser determinante de la correlación de fuerzas parlamentaria y la formación de Gobierno, con el correspondiente impacto sobre las políticas públicas. La financiación de los partidos es un tema sobre el que se manifiesta el conflicto político al igual que sobre otros temas derivados del Estado de Bienestar (Sanidad pública/privada; Educación pública/privada; Jubilación pública/privada; etc...).

La financiación de los *gastos electorales* debería hacerse en base a los votos, estableciendo unos criterios menos restrictivos que los actuales. Por ejemplo, si se obtiene al menos el 3 % de los votos en la circunscripción aunque no se alcance representación en ella.

Por su parte la *financiación ordinaria* debería introducir unos criterios algo más restringidos que en el caso de la financiación electoral pero más abiertos que los actuales. Por ejemplo, la obtención de representación en alguna de las circunscripciones en que se presenta o bien el 5 % de los votos, obteniendo financiación por estos votos aunque no se haya alcanzado representación.

Sobre la publicación de encuestas me parece excesivo el actual período de 1 semana, y creo que la prohibición de publicación de sondeos debería reducirse a los 3 ó 4 últimos días de la campaña, o incluso eliminarse por completo.

Desde el punto de vista de los efectos sobre el comportamiento no veo razón alguna para que los ciudadanos en general no puedan tener información sobre la evolución de la intención de voto hasta el último día. Es un aspecto más del contexto en el que el ciudadano emite su voto y que mejora su nivel de información.

En general la inmensa mayoría de los electores, entre el 80-90 %, tiene formada su opinión y tomada su decisión con antelación a la campaña formal; sólo un sector muy pequeño de electores toma su decisión durante la campaña. Además, sólo una parte de estos últimos dedica cierta atención a la campaña electoral, y en muchos casos su decisión de última hora se toma en función de factores (consejos de familiares o amigos fundamentalmente) que nada tienen que ver con un seguimiento puntual de los sondeos y la correspondiente especulación sobre la orientación del voto.

Los sondeos anteriores a la campaña electoral intervienen mucho más decisivamente en la configuración del contexto de voto, porque son los que ofrecen la visión del estado de la competencia partidista, y porque sobre ellos los partidos plantean sus campañas. Los sondeos de los últimos días poco pueden influir ya, y el margen de maniobra de los partidos en relación a ellos es también muy reducido. Las encuestas de campaña no se separarán demasiado de las anteriores y cualquier variación muy notoria respecto a las pautas y tendencias en ellas definidas es recibida con escepticismo, siempre que no medie algún acontecimiento realmente extraordinario que lo explique. Otra cosa es que la campaña pueda tener efectos para decantar el voto de los indecisos y que en sistemas con un gran equilibrio de fuerzas unos pocos votos, quizás decididos en el último momento, puedan en algún caso decidir mayorías. Pero ello no es motivo para privar a los electores de una información adicional para su libre decisión.

Por otra parte, en el marco del desarrollo de los medios de comunicación cada día es más difícil que estas barreras tengan efectividad y puedan darse a conocer encuestas de última hora desde otros países (prensa, radio, TV, Internet).

En este marco, el argumento de la imposibilidad de hacer cumplir el derecho de rectificación ante una encuesta manipulada aparecida en el último momento tampoco parece realmente sólida, especialmente desde la perspectiva de otorgarle un tratamiento diferente a cualquier otra información, que incluso podría tener efectos mucho más importantes en el voto.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

Ciertamente, y de forma genérica, puede decirse que las regulaciones electorales autonómicas siguen la pauta del sistema de elección para el Congreso, a pesar de tener un abanico relativamente amplio de posibilidades para su configuración. Además, teniendo en cuenta los principales elementos: circunscripción, forma de voto, barrera mínima y fórmula electoral, en las Comunidades Autónomas (CCAA) existe una gran homogeneidad en el sistema electoral y que las situaciones que pueden plantearse realmente como excepciones son muy pocas.

Pero el caso español no es único en perspectiva comparada de Estados descentralizados. Todo lo contrario; y aunque con un proceso específico sigue una pauta muy general. En países federales, como Alemania, Estados Unidos o Canadá, con amplia capacidad dispositiva de sus Estados federados/Provincias, se partía históricamente de una cierta diversidad en los sistemas electorales que ha ido confluyendo hacia una gran homogeneidad alrededor del sistema utilizado en el nivel central.

Los sistemas electorales autonómicos han sido diseñados por los mismos partidos que han diseñado el sistema electoral general. El sistema de partidos es el que se había ido formando en el marco del sistema electoral de las elecciones generales antes de que se realizaran unas elecciones autonómicas. Así pues, cara a la elaboración de la normativa electoral autonómica ninguno de los grandes partidos está interesado en alterar un mecanismo que ya le viene bien en general. Por su parte, a los terceros partidos el aumento en el número de diputados les posibilita un acceso muy proporcional a la representación, y por lo tanto desaparecen las distorsiones derivadas del escaso número de diputados por circunscripción en las elecciones al Congreso.

En relación a alternativas, y sobre el criterio constitucional de proporcionalidad que «garantice la representación de las partes del territorio», existe un cierto margen de maniobra. Así, correcciones en los divisores del método d'Hondt para favorecer a los partidos intermedios, o bien el cambio a una fórmula del resto más alto y doble circunscripción, con la CA como segundo nivel. Pero no son de interés para los grandes partidos, y su aportación a la proporcionalidad sería escasa dado el adecuado tamaño de la gran mayoría de las circunscripciones.

Otras posibles alternativas, como una fórmula «a la alemana» — proporcional personalizada con doble circunscripción— o la introducción de voto preferencial, además de mantener la proporcionalidad del sistema, revierten también a la dinámica interna de los partidos. En este sentido el *mimetismo* que observamos también tiene sus puntos de apoyo en el funcionamiento de los partidos: selección de candidatos, planteamiento de campañas electorales, organización y relaciones de poder internas, recursos a disposición de las elites para obtener (o consolidar) la nominación (i/o competir por la elección). Los partidos *se habitúan* a un determinado funcionamiento, condicionado en parte por el sistema electoral, y las elites dirigentes son, en parte, resultado de estas pautas de funcionamiento. Por lo tanto tienden a mantener el sistema electoral sobre el que, al menos en parte, han obtenido y se apoya su posición dirigente.

De todas maneras el planteamiento de posibles alternativas en los sistemas electorales de las Comunidades autónomas, debería ir ligado a una reflexión sobre el papel y funciones de los parlamentos y de los parlamentarios autonómicos. Un planteamiento mimético de la institución y del cargo tiene un lógico corolario en el mimetismo en los sistemas de elección.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

Me parece conveniente y urgente una reflexión sobre el sistema electoral aplicado en las elecciones municipales. Actualmente se utiliza el mismo sistema desde los municipios de 250 habitantes hasta las millonarias Barcelona o Madrid, con la única diferencia del número de concejales a elegir.

Esta reflexión sería conveniente ubicarla en un marco más amplio, sobre el gobierno local, y debería incluir, al menos, otros dos aspectos: uno es el de la estructura municipal; otro es el de su institucionalización, con la correspondiente atribución de competencias y recursos. Debemos tener en cuenta el gran fraccionamiento y diversidad de la estructura local y de las carac -

terísticas de ubicación de la población; también la gran homogeneidad en la regulación del ente municipal, así como las rigideces, lagunas y planteamientos obsoletos en las relaciones con las instancias supramunicipales (comarcas, provincias) y con los niveles autonómico y central.

En relación al sistema actual, el sistema proporcional y voto de lista han tenido un papel importante para el desarrollo democrático y la consolidación del sistema de partidos a nivel local. También cara al futuro, es conveniente para el buen funcionamiento de nuestro sistema político y de las relaciones ciudadanos-instituciones que el mecanismo proporcional continúe siendo la base del sistema electoral local.

También es positiva la barrera del 5% de los votos para el acceso a la representación municipal, un nivel superior a la de las elecciones generales, reduciendo los incentivos a la dispersión sobre intereses y conflictos casi personales que a veces generan las dinámicas locales.

En cambio podrían reducirse las rigideces del voto de lista e introducir algunas modificaciones para adecuar mejor el sistema electoral a las grandes diferencias en el tamaño poblacional de los municipios.

Así, podría llevarse el sistema de *listas abiertas* que hoy se aplica en los municipios entre 100 y 250 habitantes, hasta el nivel de 500 (¿o incluso 1000?). Una vez consolidados los partidos en nuestro país, este sistema permitiría una mejor elección/selección de las personas con voluntad y capacidad de desarrollar funciones de interés público en el municipio.

Para el resto de municipios, el ámbito local, donde existe un conocimiento más directo de los candidatos, ofrece un marco muy propicio para la introducción del *voto preferencial*, posibilitando un mejor encaje entre ciudadanos y partidos, eliminando la rigidez de la lista bloqueada y permitiendo «matizaciones» importantes.

Por otra parte creo que deberían estudiarse modificaciones en el sistema aplicado en los grandes municipios y ciudades. La elevadísima abstención que en las elecciones municipales se produce en estos ámbitos, en comparación a los municipios pequeños y medios, reclama atención. Las elecciones municipales son aquellas en que mayores son las diferencias de participación entre los pequeños y los grandes municipios. A pesar de que hay otros factores implicados, como

en el resto de elecciones de segundo orden, el elevado abstencionismo aparece como un síntoma claro de lejanía de la institución municipal respecto al elector en las grandes ciudades.

Ciertamente esta percepción no es debida solamente, ni siquiera principalmente, al sistema electoral. Consecuentemente, las modificaciones en el sistema electoral no pueden plantearse como la panacea para solucionar estos problemas en la relación de representación; otras reformas pueden tener un papel mucho más importante, y las relacionadas con la descentralización del gobierno municipal en las ciudades son las principales. Sin embargo las modificaciones en el sistema electoral también pueden coadyuvar en ello. En este sentido, además de la introducción del voto preferencial, en las ciudades podría combinarse la elección de concejales con la elección directa de consejos de distrito. El umbral de población para introducir este mecanismo podría situarse en los 200.000 habitantes.

Por lo que se refiere a la elección directa de alcalde, o a un sistema de primas de representación al partido más votado, creo que en el actual contexto político y sistema de partidos en nuestro país los inconvenientes exceden claramente a unas escasas aportaciones positivas. Muy sucintamente, las ventajas aducidas son que el alcalde disponga de mayoría absoluta para gobernar en base a su programa, sin depender de pactos (al menos postelectorales), y pueda disponer de mayor poder en el consistorio y ante su partido.

¿Se adoptaría un sistema presidencialista votando alcalde y concejales en dos urnas separadas? ¿Qué pasaría en el caso en que el Alcalde y la mayoría en el consistorio no fueran del mismo partido? La situación no parece excesivamente halagüeña, además de que este planteamiento presidencialista obliga a introducir una gran complejidad institucional ¿Se trataría, en cambio, de elegir conjuntamente alcalde y concejales otorgando una prima de representación hasta la mayoría absoluta a la lista más votada? Las distorsiones en la representación respecto al voto ciudadano, así como los incentivos mayoritarios que introduce, suponen un coste muy importante que sólo se justifica como solución a un problema igualmente importante.

Pero no parece que la situación sea tan grave. Por un lado porque en la gran mayoría de municipios el gobierno municipal se basa en la mayoría absoluta de alguna formación, especialmente en los pequeños y medianos municipios. La situación está más equilibrada en las ciudades.

En segundo lugar porque tal como revelan los — ciertamente escasos— estudios realizados son muy pocos los casos — si es que hay alguno— en que haya existido problemas de gobernabilidad achacables al sistema electoral de concejales y alcalde.

Claro que gobernar con mayoría absoluta es más cómodo, pero dado el buen funcionamiento general del sistema, en un país que no se expresa en términos bipartidistas hay que desarrollar la cultura del pacto y la coalición. Por otra parte, el interesado argumento que atribuye a la lista más votada una legitimidad superior a las demás, presentando como contrarios a la voluntad popular los pactos que llevan a la alcaldía a otros partidos, es falaz y antagónico con la cultura democrática. Ser la lista más votada no quiere decir otra cosa que tener más votos y concejales que el resto, pero no una legitimidad superior. Todos los votos son igualmente legítimos e igualmente legítimo es un gobierno municipal basado en pactos de opciones menores, que el basado en mayoría absoluta de una opción.

En relación a las Diputaciones, no veo en este momento necesidad de alterar el actual sistema de elección indirecta. En todo caso sería en el marco de una reflexión y reestructuración del nivel local de gobierno que tendría sentido su modificación.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

Desde el punto de vista de proporcionalidad el actual sistema funciona perfectamente. Lo que se cuestiona en nuestro país, por parte de partidos nacionalistas fundamentalmente, es la circunscripción única. La alternativa se plantea en base a circunscripciones autonómicas. La normativa actual se acerca de forma puramente simbólica a este tema, y parece inocua en sus efectos.

Desde el punto de vista de la proporcionalidad del sistema, el problema de las circunscripciones autonómicas es que en muchas de ellas sólo se podría elegir sólo 1 ó 2 diputados, convir-

tiendo la elección en mayoritaria. Así, atribuyendo un mínimo de 1 escaño por CA y distribuyendo el resto proporcionalmente a la población de cada una, en 8 CCAA se elegirían 1 ó 2 eurodiputados, y se elegirían 3 en otras tres CCAA. Ello implicaría un considerable «desperdicio» de votos en la mayoría de CCAA, convirtiéndose en un desincentivo adicional a la participación en unas elecciones que recogen ya las más bajas tasas de participación. Atribuir de entrada dos escaños por CA mejoraría algo esta situación, aunque no evitaría que la mitad de las CCAA eligieran como mucho 3 eurodiputados, suponiendo en cambio una mayor penalización para las CCAA más pobladas. En cualquiera de los casos, los pequeños y medianos partidos o candidaturas de ámbito estatal serían los más perjudicados por el cambio.

A nivel comparado en ningún otro país se produce este problema dado que las circunscripciones resultantes tienen en su práctica totalidad un número de escaños que permite el juego a la proporcionalidad. El único caso es el de la circunscripción alemana en Bélgica, que tiene sólo 1 diputado, de los 25 que tiene Bélgica. Pero se trata de un caso de representación de minoría en un país donde las comunidades valona y flamenca, es decir, las que configuran Bélgica, se reparten el resto de escaños en dos *circunscripciones/colegios* donde puede jugar perfectamente la proporcionalidad.

Josep M^a Vallés Casadevall

CATEDRÀTIC DE CIÈNCIA POLÍTICA I DE L'ADMINISTRACIÓ
UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

La ingeniería — o la «fontanería»— electoral puede ser interesante como ejercicio teórico, pero debe ser observada con prevención cuando pasamos al terreno de la práctica. Si un sistema electoral ha conseguido — como es el caso español— un razonable grado de operatividad y de legitimidad, no son demasiado aconsejables los experimentos. Por otra parte, tampoco son de demasiado viables. Como es bien sabido, la razón principal es que los actores principales — los partidos con mayor representación parlamentaria— adoptan posiciones conservadoras por motivos obvios. Por su parte, no pocos partidos menores manifiestan también poco entusiasmo por las reformas, porque la incertidumbre y el riesgo que pueden introducir en el rendimiento del sistema neutralizan las presuntas ventajas que esperan obtener de él. Sólo cuando se producen importantes crisis del sistema político se hacen viables reformas electorales en profundidad. Así lo revela la política comparada.

¿Qué juicio merece el actual sistema electoral español? En términos globales, el juicio de los expertos es positivo a la vista de sus rendimientos: una representatividad limitada en términos de proporcionalidad y una garantía razonable para la formación de gobiernos estables.

Con todo, son recurrentes las críticas que algunos sectores formulan al sistema de elección del Congreso de los Diputados. Pero se trata de críticas de sentido opuesto. Para unos, es poco proporcional, porque favorece a los partidos mayores en cada distrito y, en cambio, penaliza a los partidos menores de ámbito estatal. Para otros, es demasiado proporcional al conceder a partidos nacionalistas y regionalistas una representación parlamentaria muy ajustada a su cuota en sufragios. No entraré en el argumento extra-electoral sobre los presuntos efectos negativos de la participación de partidos nacionalistas y/o regionalistas en mayorías parlamentarias de

gobierno. Pero señalaré que una reforma encaminada a dejar fuera del sistema a tales partidos mediante la introducción de una exigente barrera electoral a nivel estatal favorecería quizás la formación de mayorías sin nacionalistas o regionalistas, pero igualmente favorecería la desestabilización del sistema político en su conjunto.

En todo caso, cualquier reforma de calado debería contar con el amplio consenso exigido por las cuestiones electorales en situación de normalidad democrática, incorporando a los partidos estatales — grandes y pequeños— y a los partidos nacionalistas y regionalistas. La estimación de las probabilidades de obtener hoy dicho consenso quedan a la consideración del lector.

Haciendo abstracción de estas premisas, pueden hacerse algunas propuestas de corrección del actual sistema, distinguiendo la elección del Congreso y la del Senado.

PARA EL CONGRESO

Si se acepta la conveniencia de aumentar ligeramente la proporcionalidad votos-escaños a escala estatal, el medio más adecuado sería, a mi juicio, la combinación de distritos de doble nivel territorial: un primer reparto de escaños a escala provincial y un segundo reparto a escala estatal y/o autonómica. Sin entrar aquí en los detalles, un reparto de escaños en los niveles citados permitiría disminuir el número de votos «estériles» o desperdiciados dedicados a partidos menores, dándoles la oportunidad de obtener algún escaño o de aumentar el número de los conseguidos en el primer reparto. Podría completarse esta reforma con la ampliación del número de diputados autorizada por la Constitución. Los modelos disponibles para esta combinación de distritos son varios: los países escandinavos y Austria ofrecen ejemplos de interés.

Soy escéptico respecto a la posibilidad de estrechar la relación entre diputado y electores mediante el recurso al distrito uninominal y/o a la lista no bloqueada. Esta vinculación no depende únicamente de elementos del sistema electoral, sino de otras variables institucionales y culturales más potentes: descentralización territorial, función de los gobiernos locales, organización interna de los partidos, papel de los medios de comunicación, etc. Por otra parte, los distritos uninominales y las listas con preferencias se han revelado a menudo como fuente de clientelismos, localismos y — también en algunos casos— de abiertas corrupciones. Finalmente, la necesidad de delimitar periódicamente los distritos uninominales añade al sistema un

coste adicional, sin que sea demasiado evidente el beneficio que puede reportar.

En cambio, creo recomendables otras variaciones menores en la operativa del proceso de votación: por ejemplo, la papeleta única y la ampliación del horario de votación. La papeleta única supondría — mientras no se adopte la votación por vía electrónica— un avance en economía y disminución de riesgos de error y manipulación. El límite horario para la jornada electoral — ocho de la noche— es sorprendente si se compara con los usos sociales del país. En el contexto europeo, España es el país que más retrasa el horario de actividades — laborales, comerciales, de ocio y espectáculos, etc.— y, en cambio, es uno de los que cierra antes sus colegios electorales. En otro orden de cosas, podría considerarse un acortamiento de plazos en el proceso electoral, cuidando de no mermar las garantías exigibles.

Finalmente, el derecho a la presentación de candidaturas debería ser revisado. En las circunscripciones actuales es más sencillo y económico constituir un partido político «ad hoc» y presentar candidaturas bajo su etiqueta que no promover la candidatura de una agrupación de electores. La exigencia de una fianza económica a todas las candidaturas — que sólo se recuperaría si se obtenía un número determinado de sufragios— podría disuadir a algunos de estos pseudo-partidos y evitar la manipulación del proceso electoral en beneficio de intereses mercantiles.

PARA EL SENADO

No es posible hacer recomendaciones demasiado precisas sin tener una idea clara del eventual resultado de la tantas veces retrasada reforma de la Cámara Alta. En todo caso, me parece poco discutible que la circunscripción debería ser la Comunidad Autónoma, tanto si los senadores son elegidos por sufragio directo, como si son elegidos por los correspondientes parlamentos y/o gobiernos autónomos. Si esta reforma supusiera — como sería recomendable— una reducción del número total de senadores y los redujera a no más de 100-120, tendría como efecto secundario una mayor legitimación de la propuesta de ampliación del Congreso de los Diputados: «menos senadores a cambio de más diputados» sería más aceptable para la opinión

que «los mismos senadores y más diputados».

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

El cuestionario plantea, a la vez, la financiación de los partidos y la financiación de sus gastos electorales. Me referiré únicamente a esta segunda cuestión, sin ignorar su relación estrecha con la primera.

Sería beneficiosa, a mi juicio, la reducción de la compensación pública por voto y por escaño. Ello podría comportar una mayor contención en el excesivo gasto electoral en que han incurrido la gran mayoría de los partidos. Por ejemplo: su discutible eficiencia y el escaso beneficio que reportan a un auténtico debate democrático recomiendan, a mi entender, la prohibición o decidida reducción de la publicidad exterior. En cambio, debería considerarse la inserción de espacios gratuitos de propaganda, no sólo en los medios de comunicación de titularidad pública, sino también en los medios privados que dependen de una concesión administrativa. La transparencia del proceso de financiación de las campañas exigiría medios de control más efectivos que los actuales, sin descartar una intervención *ex ante*.

No habría que excluir de la compensación por sufragios obtenidos a los partidos que no han conseguido representación parlamentaria. Pero sería conveniente establecer el requisito de que hubieran alcanzado un porcentaje de votos en un determinado número de distritos, para justificar un grado suficiente de apoyo entre el electorado.

Por lo que hace a los sondeos, la restricción de su publicación plantea problemas nuevos ante la expansión de medios de comunicación vía red y vía satélite, capaces de trascender fronteras y prohibiciones de todo tipo. ¿Cuánto tiempo podrá resistir una regulación restrictiva como la actual? Tal vez el levantamiento de la prohibición de publicación temporal podría compensarse

con la creación de un comité o comisión de expertos neutrales que — bajo la tutela de la Junta Electoral— dictaminara sobre la solvencia científica de los sondeos preelectorales que los medios pretendan publicar o difundir.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

Cabe explicar el mimetismo que caracteriza a los sistemas electorales autonómicos respecto del sistema electoral general por razones políticas y no como efecto de la perfección técnica de éste último. Fueron, en general, los grandes partidos estatales los que intervinieron en la elaboración de los sistemas electorales autonómicos y fueron sus intereses los que predominaron en el momento de su diseño: no debe sorprender, por tanto, la conservación en los sistemas autonómicos de algunos rasgos importante del sistema general, que no venían exigidos por la Constitución.

En cuanto a su rendimiento, la existencia de distritos con magnitud media más elevada que en la elección del Congreso de los Diputados disminuye la desproporcionalidad de la representación. El prorrateo electoral — o atribución de escaños a distritos— tiene efectos poco iguales en algunas Comunidades: especialmente en Baleares y Canarias, por el hecho de la insularidad, y en el País Vasco, por su peculiar estructura «confederal» entre tres territorios históricos. La existencia de barreras mínimas sólo ha tenido efecto en algunas Comunidades para excluir a partidos locales en beneficio de los partidos estatales.

El rendimiento de los sistemas electorales autonómicos en términos de representatividad y de formación de gobiernos estables no ha sido tampoco negativo, si aceptamos que la necesidad de negociar coaliciones de gobierno no es un defecto a evitar, sino una consecuencia posible en la democracia parlamentaria. Algunos sistemas electorales autonómicos han sido ya objeto de reforma durante estos primeros años de su vigencia. En todo caso, será la configuración del sistema de partidos en cada Comunidad Autónoma el que oriente en el futuro posibles modificaciones de su propio sistema electoral, sin que sea legítimo imponer un exceso de requisitos generales que contradigan el mismo principio del autogobierno.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

En materia de elecciones locales, se refleja una vez más la gran ficción formalista de someter a todos los municipios españoles a un mismo régimen organizativo, financiero, competencial y, en nuestro caso, electoral. La homogeneidad normativa en materia municipal sigue ignorando situaciones con espectaculares diferencias en tamaño, estructura y dinámica social, actividad económica, tradición cultural, etc. Está pendiente todavía una reforma del gobierno local que, sin descuidar algunos principios básicos comunes, atienda a las particulares circunstancias de cada entidad local.

En materia electoral, por tanto, parece aconsejable plantearse la reforma de la situación actual en dos direcciones. La primera consistiría en trasladar a las comunidades autónomas la facultad de establecer regímenes electorales para sus gobiernos locales, dejando para una ley general algunas disposiciones básicas referidas a las garantías de igualdad y libertad en el derecho de sufragio activo y pasivo.

La segunda consistiría en establecer sistemas electorales diversos, atendiendo al menos a una variable tan objetiva como es el tamaño de su población. En este punto, debería trasladarse a la ley lo que es perceptible cuando se analizan las dinámicas políticas locales, tanto las desarrolladas por élites y cargos políticos locales como las desarrolladas por los propios ciudadanos. Así, los municipios con población inferior a los diez mil habitantes — la inmensa mayoría— deberían elegir a sus ayuntamientos mediante procedimientos más flexibles que los actuales, por lo que hace a la presentación de candidaturas y a las modalidades de voto en manos de los electores. La importancia del factor personal en comunidades de esta dimensión ha de ser reconocida de modo más eficaz en el sistema electoral.

Las propuestas de elección directa del alcalde suelen basarse en dos argumentos: la personalización de la dinámica electoral y la conveniencia de facilitar la constitución de mayorías municipales sólidas y capaces de gobernar eficazmente. El primer argumento parece difícil de refutar: es cierto que todas las elecciones — generales, autonómicas, locales— tienden a plantearse en términos presidencialistas, «como si» presidente del gobierno, presidente de comunidad autónoma y alcalde fueran elegidos directamente por los ciudadanos. Esta dinámica va en detrimento de las preocupaciones programáticas y de las fidelidades partidarias que pudieran al-

bergar los ciudadanos. El segundo argumento — procurar mayorías municipales sólidas— supone que los gobiernos municipales han padecido en estos veinte años de democracia local un déficit de gobernabilidad. Pero los datos no abonan esta presunción, puesto que — pese a la existencia de algunos casos aislados de inestabilidad— hay consenso entre los especialistas para subrayar la consistencia y la eficiencia de los gobiernos locales.

Los argumentos a favor de la elección directa del alcalde no parecen tener suficiente peso para alterar el régimen electoral de todos los municipios, sometiéndoles de nuevo a un sistema uniforme: tal vez lo que sea recomendable para comunidades de tamaño reducido, lo sea menos en poblaciones de mayor dimensión. Establecer la elección directa del alcalde en municipios menores podría ser un paso para experimentar el resultado del mecanismo. En cualquier caso, sería imprescindible arbitrar cláusulas que garanticen al alcalde de elección directa un apoyo mayoritario en el concejo municipal, para evitar situaciones de «co-habitación» que degeneren en conflicto o bloqueo. Tales cláusulas no son de difícil elaboración, como se comprueba en sistemas electorales de otros países.

La elección de las diputaciones provinciales presenta déficits democráticos de importancia. Al establecer una elección de segundo grado basada en el número de concejales obtenidos por cada partido o coalición, y no en el número de votos populares que han obtenido, se propicia la existencia de desviaciones en la proporcionalidad entre diputados provinciales y voto agregado. A ello contribuye de manera decisiva la fragmentaria estructura del mapa municipal y la desigual representación entre habitantes de municipios grandes y habitantes de municipios medianos y pequeños. Mientras no se revise este mapa municipal, convendría distribuir los diputados provinciales en relación a los votos obtenidos por cada partido o coalición, y no en relación al número de concejales.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

En el sistema electoral para el parlamento europeo, lo que se consigue en proporcionalidad en la distribución de escaños gracias al distrito único estatal se pierde en proximidad entre electores y candidatos: las largas listas de las candidaturas aumentan – si cabe– la sensación de distancia entre unos y otros.

No sería adecuado señalar este factor como único o principal factor de desmovilización del electorado, que – como es sabido– se abstiene de forma notable en los comicios europeos. Reformas sustanciales en las instituciones de la UE son las que podrían estimular la participación. Sin embargo, quienes se muestran preocupados por la relación diputados-electores en otros niveles electorales no deberían oponerse a la adopción de la comunidad autónoma como distrito electoral.

En todo caso y con el fin de no afectar excesivamente la relación final entre votos y escaños, la opción más conveniente sería también aquí la combinación de distritos: la comunidad autónoma se constituiría como primer ámbito de distribución de diputados, dejando para un segundo reparto de ámbito estatal los escaños necesarios para compensar desviaciones excesivas de la proporcionalidad. Existen diversas posibilidades técnicas de traducir en la práctica el acuerdo político indispensable sobre este particular.

Miguel Ángel Altés Martí
 PROFESOR DE DERECHO PENAL. FISCAL

EL DELITO ELECTORAL

SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 NECESIDAD DE SU REGULACIÓN CON CARÁCTER ESPECIAL.
- 3 SISTEMÁTICA DE LA LEY. A) DISPOSICIONES GENERALES. 1 *Fuentes*. 2 *Problemas concursales*. 3 *Definiciones*. 4 *Penas*. B) DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR. C) NORMAS PROCESALES. D) INFRACCIONES ELECTORALES.
- 4 CONCLUSIÓN.

1 INTRODUCCIÓN

El legislador postconstitucional, al promulgar la Ley del Régimen Electoral General 5/1985 de 19 de Junio (modificada por la LO 1/1987, de 2 de Abril, y posteriormente por las LLOO 8/1991 de 13 de marzo, 6/1992 de 2 de noviembre, 13/1994 de 30 de marzo, 3/1995 de 23 de marzo, 10/1995 de 23 de noviembre y 1/1997 de 30 de mayo) siguió la pauta marcada por las precedentes leyes electorales y dedicó uno de sus Títulos a regular los delitos para la protección del proceso electoral, así como sus penas.

Así, se observa como, todas las leyes electorales, desde la primera de 1864 y siguiendo con las de 1870, 1890, 1907 y el decreto-ley de 1977, ha regulado en su seno los delitos electorales. Pero esta regulación no se ha limitado a determinar los delitos y sus penas, sino que contiene normas de carácter general, en las que se determinan el concepto de funcionario público a efectos del delito; normas de carácter procesal; así como también normas de derecho supletorio.

La vigente Ley Electoral 5/1985 de 19 de junio (con las modificaciones posteriores ya citadas) sigue fielmente los precedentes históricos en esta materia. En el Capítulo VIII del Título Primero recoge todo lo referente a los delitos e infracciones electorales, dividiéndose dicho capítulo en cuatro secciones que tratan respectivamente de las «Disposiciones generales»; de los «Delitos en particular»; del «Procedimiento judicial»; y de las «Infracciones administrativas».

De esta forma, al quedar regulada esta materia penal fuera del Código Penal, adquiere carácter de especial y mantiene la controversia sobre si era necesaria tal regulación o hubiera sido mejor incluirla dentro del Código. La normativa, además, presenta otras particularidades, ya que en la regulación de la que es objeto se entremezclan definiciones, fuentes a seguir, concursos de leyes, así como normas procedimentales; y todo ello, además, mezclando en el mismo capítulo lo que es materia de delito y lo que es constitutivo de simple falta, que no adquiere ni siquiera la categoría de penal, al regularse como en falta administrativa.

2 NECESIDAD DE SU REGULACIÓN CON CARÁCTER ESPECIAL

El triunfo del derecho Penal moderno, entendiéndose por tal el que, arrancando del modelo liberal, ha llegado hasta nuestros días, a través del movimiento codificador y la implantación del Estado de Derecho, hizo plantearse a la doctrina la posibilidad de que pudiera coexistir junto al derecho codificado un derecho penal especial que recogiera delitos, al margen de los que se tipificaban en el Código Penal y por ello llamados comunes.

Ciertamente esta posibilidad ha constituido un motivo de preocupación para la doctrina desde el propio inicio del movimiento codificador. Inicialmente, ésta se decantó por negar tal posibilidad sobre la creencia de que su aceptación conllevaría un atentado a los principios que debe de inspirar toda regulación legal de la materia penal. Como muestra podemos destacar a Pacheco que, al comentar el código de 1848, afirmaba: «lo que sobra daña. Si ha de menester el Código de reforma o mayor explicación, eso lo veremos en los artículos oportunos; pero no digamos que después de él hace falta una ley, cuando lo que habíamos de buscar en ella, tiene su propio lugar en la general que vamos examinando».

En efecto, fruto de esta posición doctrinal, el Código Penal de 1848, al que acabamos de referirnos en el comentario de Pacheco, contenía dentro del Título III, dedicado a los Delitos contra la seguridad interior del Estado y el orden público, un tercer Capítulo en el que se regulaban

muy parcamente «los delitos de desordenes, coacciones, cohechos y falsedades electorales».

La causa de esta repulsa a las leyes penales especiales venía dada por tres tipos de razones que, si bien podían ser objeto de tratamiento por separado, aparecían tan ligadas históricamente en el tiempo que obligo, en un principio, a darles una respuesta unitaria. Nos referimos, claro está, a las razones de técnica legislativa; a la existencia de una jurisdicción distinta a la ordinaria, a la que le correspondería conocer de los delitos regulados en la Ley Especial y que, por tanto, atentaría al principio de «unidad de jurisdicción»; y en tercer lugar a las relaciones entre el Código Común y la Ley Especial.

Posteriormente, la implantación del Estado democrático y de derecho conllevó, en principio, la desaparición de la preocupación por la creencia de que una Ley Penal Especial iba unida necesariamente a una jurisdicción especial, con la quiebra de las garantías de todo estado de derecho que ello suponía, ya que la propia jurisdicción ordinaria era la competente para conocer de los delitos contenidos en dichas leyes especiales. Sólo en los «interins» de la suspensión del Estado de derecho renacía esta preocupación. En cualquier caso, en lo que a nuestro país se refiere y en concreto en relación con la materia electoral, veremos que nunca llegó a plantearse tal problema, aunque no ocurrió así en otros ámbitos cubiertos por leyes especiales.

Son, en consecuencia, las otras dos razones esgrimidas — las de técnica legislativa y las de relaciones entre el Código y las leyes especiales—, las que han presidido la discusión sobre la conveniencia de recoger en una ley especial la materia penal electoral o, por el contrario, si la misma debía regularla el Código Penal.

Desde un punto de vista de la técnica legislativa, la doctrina no ha mantenido una postura unánime, encontrándonos opiniones en uno y otro sentido. Aunque el ideal sería que toda la materia penal estuviera reunida en un solo cuerpo legal, no hay que olvidar, por otro lado, que determinadas materias, por sus particularidades, no guardan relación con lo que tradicionalmente constituye la materia propia de un Código o son de tal naturaleza, por su carácter de transitoriedad o por encontrarse en un periodo incipiente de materialización, que su inclusión plantearía graves problemas de encuadre.

Como acertadamente señalaba Quintano Ripollés «un Código precisa de cierto carácter de permanencia y estabilidad que se aviene difícilmente con la ágil movilidad que demanda la idónea lucha contra ciertas infracciones. Y acontece en otras ocasiones, que determinadas infracciones criminales tienen un carácter específicamente técnico que repugna al de la generalidad que debe exigírsele a un Código. De ahí que existan leyes especiales que viene a definir y sancionar ciertas conductas al margen de las que vienen previstas en el Código Penal».

Por último, por lo que se refiere a las relaciones entre el Código Común y la Ley Especial, normalmente o bien se acude a normas de remisión de la propia Ley Especial al Código, o bien contiene éste una norma de carácter supletorio respecto a las leyes especiales.

Sin embargo, en nuestro Código Penal tradicionalmente ha establecido la separación absoluta. En este sentido el artículo 7º, cuyo origen hay que buscarlo en el Código de 1870, antes de la reforma operada en 1983 determinaba expresamente lo siguiente: «No quedan sujetos a las disposiciones de este código los delitos y las faltas que se hallen penados por leyes especiales». Había pues que acudir a las leyes especiales para encontrar en ellas, en su caso, la norma que nos permitiera aplicar como supletorio el Código Penal.

Las relaciones entre el derecho general y el especial, como señalan Cobo del Rosal y Vives Antón, se rigen por dos principios que se consideran básicos: 1º) las disposiciones de un derecho especial son preferentes a las del derecho común; y 2º) las deficiencias de las normas contenidas en los derechos especiales serán suplidas por las disposiciones del Derecho común.

El primer principio quedaba consagrado legislativamente, dada la redacción del artículo 7º del Código. Sin embargo, el segundo de los principios no aparecía claro en el texto legal, y solo la interpretación doctrinal y jurisprudencial permitían entender su vigencia, sobre la base de que no se contenía en el citado artículo una prohibición de aplicación supletoria del código en todo lo que éste regula.

Con la promulgación de la Constitución de 1978 los principios penales en ella recogidos impiden, como señala Vives, que la legislación penal especial se desvincule de ella. La Constitución sólo habla de leyes penales, sin hacer distinción entre el Código y las leyes especiales penales, como señala Quintero Olivares, y, en consecuencia, en el plano constitucional, lo penal consti-

tuye una sola cosa y las garantías fundamentales del individuo serán siempre las mismas, bien que las conductas penales se contengan en uno u otro tipo de Ley, como añade este mismo autor.

Como consecuencia de lo anterior, por Ley Orgánica de 25 de junio de 1983, se introdujo un párrafo segundo al artículo 7º que literalmente dice así: «No obstante, sí les serán de aplicación las disposiciones de este capítulo». Quedaba, por tanto, consagrado en la Ley penal el segundo de los principios a los que antes hacíamos referencia.

Por último, el vigente código penal de 1995, después de afirmar en su exposición de motivos que «hoy tanto el Código como las leyes especiales se hallan jerárquicamente subordinadas a la Constitución y obligadas a someterse a ella», y añadir a continuación que «consiguientemente las leyes especiales no pueden suscitar la prevención que históricamente provocaban», establece en el artículo 9º que «las disposiciones de este Título se aplicarán a los delitos y faltas que se hallen penados por leyes especiales. Las restantes disposiciones de este Código se aplicaran como supletorias en lo no previsto expresamente por aquellas».

Como vemos, el Código va más lejos de lo que en principio parecía una exigencia constitucional, pues concede eficacia supletoria al resto del Código en todo lo que no este previsto en las leyes especiales. Esta previsión normativa ha sido objeto de crítica por parte de Vives a causa de su gran imprecisión, pues no cabe duda que en el Código se contienen preceptos que, por su propia naturaleza, son de imposible aplicación supletoria.

En concreto, en relación al delito electoral, apuntábamos antes que, salvo su regulación dentro del Código penal de 1848, ha venido siempre regulado en ley especial, formando parte de la correspondiente Ley Electoral. La razón de ello obedece a las particularidades del proceso electoral y a la necesidad de tipificar con más detalle las conductas punibles. De esta forma y de la mano del entonces Ministro de Gobernación Cánovas del Castillo se promulgó la Ley de delitos Electorales de 22 de junio de 1864 que derogó las disposiciones que en esta materia contenía el Código de 1848.

A partir de esta fecha, ya no volverán los delitos electorales a estar entre la materias contenidas por los sucesivos Códigos penales. Serán, en cambio, las sucesivas leyes electorales las que presten atención, y ello porque, como señalaba Groizar al comentar el Código de 1870, «algunos delitos electorales reúnen ciertamente los caracteres precisos para ser incriminados sin violentar en lo más mínimo la teoría general de la Ley. Pero no sucede así con otros muchos más relacionados, que con los derechos sociales y los principios de justicia universal, con las ideas políticas dominantes, con la extensión y forma del sufragio, con la confección de las listas, con la división territorial y con otros tantos puntos accidentales, propios de la especial organización administrativa, como constituyen esta clase de Leyes eminentemente políticas».

A todas estas razones, que perviven en la actualidad, podríamos añadir la especial particularidad de que esta Ley no tiene una aplicación continuada en el tiempo, ya que sólo se aplica en los periodos electorales y, por tanto, resulta mucho más susceptible de modificación en función de las concretas deficiencias que pudieran darse.

Queda claro, por las razones apuntadas, que nuestro legislador ha optado por la técnica legislativa de regular la presente materia en Ley Especial y que, de igual forma, promulgada la Constitución, los posibles recelos a que una ley especial pueda quebrar los principios informadores de un Estado de derecho han desaparecido igualmente.

Por último, el problema de las relaciones entre la ley común y la especial, quedan igualmente solucionado con la promulgación del Código de 1995, si bien al ser anterior en el tiempo la Ley Electoral (19 de junio de 1985) hay que entender que el artículo 138 de la citada Ley Electoral, en el que se establece el carácter supletorio del Código Penal, debe de ser interpretado a la luz del artículo 9 del Código Penal vigente. Hemos de señalar finalmente que el nuevo Código contiene preceptos y disposiciones transitorias que afectan directamente al contenido material de la Ley objeto de nuestro estudio y que examinaremos en su lugar correspondiente.

En definitiva y a modo de conclusión, los delitos electorales forman parte de aquellos que justifican plenamente su regulación en una ley especial. Sin embargo, ello no quiere decir que su regulación actual sea la más apropiada, ni que responda a las exigencias del presente como oportunamente veremos.

3 SISTEMÁTICA DE LA LEY

La Ley dedica al delito electoral el capítulo VIII del Título Primero, el cual se divide en cuatro secciones que vamos a exponer a continuación.

A) DISPOSICIONES GENERALES

Dentro de esta sección trata la ley de las fuentes, del concurso de leyes, de determinadas definiciones a efectos de la aplicación de la ley, y, por último, de las penas.

Veamos en particular cada una de estas disposiciones, si bien haremos sólo una somera referencia al tema de las fuentes ya que éste ya ha sido objeto de un estudio más profundo en el apartado anterior.

1º FUENTES

La Ley en el artículo 138 establece que «en lo que no se encuentre expresamente regulado en este Capítulo se aplicara el Código Penal» y que «también serán de aplicación en todo caso las disposiciones del Capítulo I, Título 1º, del Código Penal a los delitos penados en esta Ley.»

Como ya expusimos, con la promulgación de la Constitución y a la luz del artículo 9º del vigente Código Penal, el artículo anteriormente citado de la Ley electoral debe ser interpretado en el sentido de que el Título Preliminar del Código tiene aplicación preferente y no subsidiaria y el resto del Código será el que se aplicará, en todo caso, con carácter subsidiario. Debe entenderse, además, que el párrafo segundo del artículo 138 de la presente Ley ha dejado de tener vigencia por referirse en exclusiva al Código Penal derogado.

Ningún problema mas se presenta en esta materia, como no sean los ya tratados y a los cuales nos remitimos.

2º PROBLEMAS CONCURSALES

A los problemas concursales hace referencia el artículo 136 de la Ley cuando dice que «los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a esta Ley y al Código Penal lo serán siempre por aquel precepto que aplique mayor sanción al delito o falta cometidos».

De este artículo puede entresacarse una primera conclusión: si los hechos ya están incriminados en el Código no tiene razón de ser el tipificarlos además en la Ley especial, salvo que lo que se pretenda sea una agravación de las penas por razón del objeto de protección o por razón del tiempo concreto en que se producen, cual es el periodo electoral. Si se entiende así la razón de ser del artículo, se hacía necesaria su inclusión en la Ley especial, pues, de otro modo, podría, en algún caso, truncarse la voluntad del legislador de castigar mas gravemente dichas conductas.

Se recoge, por tanto, en el citado artículo el principio de alternatividad, no planteándose problema alguno con el vigente Código Penal, toda vez que este principio se recoge igualmente en el artículo 8.4, comprendido en el título preliminar del Código, y que como hemos puesto ya de manifiesto resulta de aplicación preferente por mandato del artículo 9. Podríamos añadir que, como consecuencia de ello, se podría eliminar esta referencia de la Ley al principio de alternatividad, pero no cabe duda que lo que abunda no daña y es de esperar que, cuando se plantee una modificación de la Ley, se tenga en cuenta esta repetición innecesaria y se suprima.

3º DEFINICIONES

En los dos números del artículo 135, con el que se inicia la sección a la que ahora se presta atención, se contienen dos definiciones: la de funcionario publico; y la de documentos oficiales.

En este sentido el referido artículo expresa textualmente lo siguiente:

«1. A los efectos de este Capítulo son funcionarios públicos los que tengan esta consideración según el Código Penal, quienes desempeñen alguna función publica relacionada con las elecciones, y en particular los Presidentes y Vocales de las juntas

Electorales, los Presidentes, Vocales e Interventores de las Mesas Electorales y los correspondientes suplentes.

2. A los mismos efectos tienen la consideración de documentos oficiales, el censo y sus copias autorizadas, las Actas, listas, certificaciones, talones o credenciales de nombramientos de quienes hayan de intervenir en el proceso electoral y cuantos emanen de personas a quienes la presente ley encargue su expedición.»

El Código penal sí establece un concepto de funcionario en el artículo 24.2, puesto que el apartado 1º lo reserva para recoger el concepto de autoridad. Sin embargo, no define lo que debe entenderse por un documento oficial, si bien tanto la Jurisprudencia, como la doctrina se han preocupado de determinar su concepto a propósito de varios delitos, entre ellos los de falsedades, entendiéndose que dichos documentos serán los emanados de un funcionario público, al cual le esté encomendada tal posibilidad.

Podría perfectamente pensarse entonces en relación con el concepto de funcionario que era innecesaria su inclusión en la Ley (artículo 138 párrafo primero), al ya venir regulado en el art. 9.2 del Código. Sin embargo, las particularidades propias del proceso electoral y el fin de personas que intervienen, para conseguir, no sólo una mayor transparencia, sino la máxima fiabilidad de las mismas, hace necesario no quedarse con el concepto del Código, por su amplitud, siendo preferible detallar las personas que con responsabilidad intervienen el proceso.

Piénsese que, de esta manera, se refuerzan los principios de legalidad, taxatividad y tipicidad, ya que se huye de conceptos pendientes de valoración y, en consecuencia, existe en esta materia una mayor seguridad jurídica.

Por lo que respecta al concepto de documento oficial, al carecer el Código de una definición del mismo, puesto que sólo se menciona en el artículo 26 el de documento sin calificativo alguno, resulta correcto y positivo que la Ley Electoral lo establezca por las mismas razones que dábamos para mantener el concepto de funcionario.

4º PENAS

Por último, el artículo 137 de la Ley prevé con carácter general que «por todos los delitos a que se refiere este Capítulo se impondrá, además de la pena señalada en los artículos siguientes, la de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo».

Es una consecuencia lógica, por razón de la materia que es objeto de protección, que se imponga la pena de inhabilitación para presentarse a elecciones para cargos públicos. Antes de la promulgación del Código, la pena de inhabilitación comprendía tanto el derecho de sufragio pasivo, como el activo, pero con la promulgación del Código, al suprimirse como pena la privación del derecho de sufragio activo, el propio Código en su disposición derogatoria se preocupó de modificar este artículo de la Ley Electoral, para adecuarlo a la nueva normativa penal.

Otro problema penológico es el de la adecuación de las penas previstas en la presente ley al nuevo sistema de penas que establece el Código, ya que la Ley, al ser anterior en el tiempo, seguía el sistema de penas del anterior Código ya derogado. También en este caso es el propio Código penal, como era lógico, el que soluciona este conflicto. En efecto en la Disposición Transitoria undécima, referida a las Leyes penales especiales en general, se establecen las penas que hay que imponer en sustitución de las contenidas en las citadas leyes.

B) DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR

Los delitos electorales en concreto se recogen en los artículos 139 a 150 de la Ley, pudiendo sistematizarse los mismos en los siguientes grupos: 1º) delitos que obstaculizan el proceso electoral; 2º) Falsedades; 3º) Fraudes electorales; 4º) Abandono de funciones; 5º) Sobornos y coacciones; 6º) Desordenes públicos; 7º) propagandas ilegales; 8º) Calumnias e injurias; y 9º) Malversación de fondos.

De igual manera que en los apartados anteriores, cabe preguntarse si era necesaria una relación tan prolija de tipos penales y si no hubiera sido mucho más lógico recoger solo aquellos que, de modo exclusivo, ataquen el bien jurídico objeto de protección, es decir la pureza y transparencia del proceso electoral. Camino este que a simple vista se observa que no ha seguido la

Ley. En efecto, ésta, al regular los tipos penales constitutivos de delito electoral, no se limita a la tipificación de aquellas conductas que constituyen patentes infracciones de las normas electorales sino que, junto a ellas, recoge las que, de un modo directo o indirecto, se encuentran relacionadas con el proceso electoral, bien por que así lo ha querido el legislador especial, bien por que esa relación es necesariamente circunstancial en relación al tiempo en que se producen.

Para exponer esta técnica, seguida por la Ley, no se requiere, ni es tampoco nuestro cometido, el análisis pormenorizado de cada tipo penal. Bastará con examinar cada uno de los grupos que antes hemos señalado.

El primer grupo está comprendido por los tipos delictivos propiamente electorales. Así, en el artículo 139 de la Ley son castigados:

«Los funcionarios públicos que dolosamente:

- «1. Incumplan las normas legalmente establecidas para la formación, conservación y exhibición al público del censo electoral.
2. Incumplan las normas legalmente establecidas para la constitución de las Juntas y Mesas Electorales, así como para las votaciones, acuerdos o escrutinios que estas deban realizar.
3. No extiendan las actas, certificaciones, notificaciones y demás documentos electorales en la forma y momentos previstos por la ley.
4. Susciten, sin motivo racional dudas sobre la identidad de una persona o la identidad de sus derechos.
5. Suspendan sin causa justificada cualquier acto electoral.
6. Nieguen dificulten o retrasen indebidamente la admisión, curso o resolución de las protestas o reclamaciones de las personas que legalmente estén legitimadas para hacerlas o no dejen de ellas la debida constancia documental.

7. Causen, en el ejercicio de sus competencias manifiesto perjuicio a un candidato.
8. Incumplan los tramites establecidos para el voto por correspondencia.»

Se comprenden en estos tipos penales las infracciones de las normas reguladoras del proceso electoral y que se desarrollan en los capítulos precedentes. Sin embargo, su contenido tiene un marcado carácter de «tipo de recogida», si por tal entendemos aquel en el que se encuadran todas aquellas conductas que de una u otra forma el legislador no pudo recogerlas en un tipo homogéneo o que no podían ser incardinadas en los tipos penales ya comprendidos en el Código Penal.

Por lo demás, las conductas aquí comprendidas pueden clasificarse en dos grandes grupos: por un lado, las que suponen, por parte del funcionario, la infracción de deberes impuestos por la ley; y, por otro lado, las constitutivas de un abuso o entorpecimiento electoral, debiéndose destacar que no se contiene ninguna mención expresa al «particular», por lo que éste únicamente podrá ser imputado a título de partícipe pero no de autor.

El segundo grupo, que previamente lo hemos titulado «Falsedades», comprende en especial los delitos de falsedades documentales, tanto cometidas dolosa como culposamente; la vulneración de las normas para emitir el voto por correo; así como el falseamiento de las cuentas por parte de los administradores generales y los de las candidaturas. Por tanto en base a estos tipos delictivos la Ley persigue proteger la veracidad del proceso electoral

Las falsedades documentales se recogen en el artículo 140 de la Ley. En él que, después de hacer una prolija enumeración de las posibles falsedades — en los apartados que van desde la letra a) hasta la h)—, establece una cláusula general — en el apartado i)— que pena «cometer cualquier otra falsedad análoga a las anteriores por alguno de los medios señalados en el artículo 302 del Código Penal» (hoy este artículo debe ser sustituido por el 390 del nuevo Código).

Este sistema seguido por la Ley merece nuestra crítica. En primer lugar porque muchos de los tipos descritos están perfectamente incardinados en el delito de falsedad previsto y penado en el artículo 390 del vigente Código, por lo que era innecesaria tal exhaustiva relación. En segun -

do lugar porque recoge la analogía con relación al artículo 302 (actual 390) como medio de poder castigar cualquier tipo de falsedad no previamente prevista, lo cual atenta directamente al principio de Legalidad que proscribe la analogía en el derecho penal y más, como en el presente caso, al tratarse de una analogía en «malam partem». Por lo demás, la referencia que se hace al artículo 318 del antiguo Código penal (que permitía a los tribunales bajar la pena inferior en grado teniendo en cuenta la gravedad del hecho y las circunstancias del culpable), al no tener equivalente en el actual, carece de eficacia, por lo que habrá que acudir a las normas generales sobre las facultades de los tribunales a la hora de determinar la pena.

Por otra parte, la posibilidad de la comisión imprudente, prevista en el artículo 140.2, constituye una afirmación de la norma general prevista en el artículo 12 del Código, el cual prevé que «las acciones u omisiones imprudentes solo se castigaran cuando expresamente lo disponga la Ley», pero, al mismo tiempo, constituye una contradicción con el sistema seguido por el actual Código que abandona la posibilidad de la comisión culposa del delito de falsedad. Es de esperar, por tanto, una corrección de este criterio en la primera reforma de la Ley.

El artículo 141 se refiere a la vulneración de las normas para votar por correo. Concretamente, el artículo habla de tramites y, en tal sentido, el T.S. tiene declarado que dichos tramites deben de ser graves y no inocuos o baladíes (STS 23-2-1994). Ninguna crítica cabe hacer a este artículo, pues su inclusión era necesaria ante la imposibilidad de encontrarle un encuadre adecuado en el Código.

Finalmente, por lo que se refiere a las falsedades previstas en el artículo 149, referidas a los administradores de las candidaturas, hay que señalar que se trata de un delito de «propia mano», puesto que, según el tenor literal del artículo, sujetos activos sólo pueden ser los administradores generales y los de las candidaturas, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores. Por tanto, habrá que acudir a las normas generales del Código, respecto a estas conductas, cuando sean cometidas por personas que no tengan tal condición como copartícipes o cómplices.

En el tercero de los grupos enunciados se recogen los fraudes electorales. A ello se refiere el artículo 142 que castiga «a quienes voten dos o más veces en la misma elección o quienes voten

dolosamente sin capacidad para hacerlo». Este precepto es del todo necesario, pues, dicha conducta, no tiene posibilidad de ser inculpada en los tipos penales del Código.

El cuarto grupo, en el que hemos incluido el abandono de funciones, está sometido a las directrices del artículo 143 que castiga «al Presidente y los vocales de las mesas electorales, así como a sus respectivos suplentes que dejen de concurrir o desempeñar sus funciones, las abandonen sin causa legítima o incumplan sin causa justificada las obligaciones de excusa o aviso previo que les impone esta Ley». De nuevo estamos ante un artículo completamente necesario si se pretende la protección de la buena realización del proceso electoral el día de las elecciones. Cabe señalar que, en relación a este tipo delictivo, el Tribunal Supremo en reiteradas sentencias no ha admitido como causa de justificación la objeción de conciencia por pertenecer a una determinada religión.

En el quinto apartado comprendemos las conductas penadas en relación al proceso electoral que podríamos denominar como conductas constitutivas de sobornos o coacciones para solicitar o inducir al voto en un determinado sentido. Dichas conductas se recogen en el artículo 146 en sus apartados 1 y 2, castigándose tanto estas conductas cuando son realizadas por el particular, como por los funcionarios públicos, constituyendo este segundo caso un supuesto agravado. Es lógico que la Ley contemple estas conductas, desde el momento que el soborno, la intimidación o la coacción tienen una finalidad (el obligar a votar en un determinado sentido) que difícilmente, a excepción de la coacción, podría inculparse en el Código. Exceptuamos de esta afirmación a las coacciones, ya que, constituyendo un delito contra la libertad genéricamente considerada, el tipo del Código puede ser perfectamente aplicable cuando lo que se cercena es la libertad de voto, por lo que estos delitos no eran necesario tipificarlos en la Ley Electoral.

El sexto apartado se refiere a los desordenes públicos y se recogen en el artículo 147 de la Ley. Este artículo es de todo punto innecesario, desde el momento que dicha conducta está prevista y penada en el artículo 558 del Código Penal.

En el séptimo apartado se incluyen los delitos de propagandas ilegales y se castigan en el artículo 144 en sus números 1 y 2. En el apartado 1.a) se castiga la realización de actos de propa -

ganda una vez finalizado el plazo electoral; y en el 1.b) la infracción de las normas legales en materia de carteles electorales y espacios reservados a los mismos, así como las normas relativas a las reuniones y otros actos públicos de propaganda electoral. Por su parte, en el apartado 2 se castiga la conducta de los miembros en activo de las Fuerzas Armadas y Seguridad del Estado, los Policías de las Comunidades Autónomas y locales, los Jueces Magistrados y Fiscales y los miembros de las Juntas Electorales que difundan propaganda electoral o lleven a cabo otras actividades de campaña electoral.

No hay nada que objetar a este artículo que resulta necesario para poder castigar las prohibiciones contenidas en la Ley electoral en orden al tiempo y las normas a las que se debe ajustar las campañas electorales, así como para castigar a personas determinadas por razón de su función cuando lleven a cabo la actividad que le está prohibida.

El octavo apartado hace referencia a los delitos de calumnia e injuria. Realmente en el artículo 148 no se tipifican conductas constitutivas de ser calificadas de calumnia o injuria. Lo que el artículo establece es una agravación de las penas cuando éstas (las calumnias y las injurias) se cometan en periodo electoral y con motivo u ocasión de ella. Por tanto, habrá que acudir al Código para determinar la conducta y, como consecuencia de ello, todos los límites impuestos al derecho al honor y a la propia imagen por «el derecho a la libertad de expresión» y el «derecho a la comunicación veraz» y deberá tenerse en cuenta a la hora de calificar si, realmente, ha existido tal delito. De igual forma, dado el contexto en que se produce la conducta, la existencia del «animus iniuriandi» cobra una especial importancia, puesto que el «animus criticandi», propio de todo proceso electoral, eliminará la culpabilidad y por ende el delito.

Finalmente, en el último apartado, el noveno, se comprenden las apropiaciones y malversaciones de los fondos de las cuentas electorales. Estas conductas están castigadas en el artículo 150. En el primero de los apartados de dicho artículo se establece la conducta base y, en el segundo, una agravación de las penas, cuando se actúa con ánimo de lucro personal, para, por último, establecer en el tercer párrafo la posibilidad de una atenuación de las penas cuando el tribunal así lo crea conveniente, haciendo uso del arbitrio judicial. No se entiende muy bien la distinción establecida en orden a la pena según exista o no ánimo de lucro, desde el momento que toda apropiación o distracción supone este ánimo, por lo que el tipo base será de muy difícil, por no

decir de imposible, realización, salvo que lo que se haya querido castigar sea la desviación de los fondos en beneficio de un candidato distinto. Por lo demás, las conductas aquí descritas podrían muy bien incardinarse en los tipos del Código, si partimos del carácter de funcionario de quien realiza la conducta y de la consideración de públicos de los fondos electorales, desde el momento que son objeto de intervención y fiscalización por el estado.

Al examinar los distintos apartados en los que hemos agrupados los delitos electorales, tal como los regula la Ley Electoral, se ha diferenciado cuales de las conductas tipificadas eran necesarias, puesto de otra forma no podrían ser objeto de castigo, de aquellas otras que, por estar incluidas en el Código, resultaban innecesarias, salvo los casos, en que con ello el legislador especial haya querido, una vez más, siguiendo una vieja tradición, darles un tratamiento igualmente especial.

Promulgada la constitución y consolidado el sistema democrático es de esperar que en la próxima modificación de la Ley se corrija el sistema seguido hasta ahora y se regulen en la Ley Especial sólo aquellas conductas que, por no estar incluidas en el Código, sean necesarias para la protección del proceso electoral. Bien entendido que solamente aquellas conductas más graves deben ser las que se regulen como delitos, por imperativo del principio de mínima intervención, regulando como simples faltas o infracciones de carácter administrativo el resto de las conductas que infrinjan las normas electorales.

C) NORMAS PROCESALES

La sección 3ª del Capítulo VIII referido a los Delitos e infracciones electorales lo dedica la Ley electoral al procedimiento judicial comprendido en dos artículos: el 151 y el 152.

Sin embargo, a pesar de tal denominación, no se establece procedimiento alguno. Ello se deriva de la propia dicción del art. 151 que literalmente expresa lo siguiente:

«1. El procedimiento para la sanción de estos delitos se tramitara con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Las actuaciones que se produzcan por aplicación de

estas normas tendrán carácter preferente y se tramitaran con la máxima urgencia posible.

2. La acción penal que nace de estos delitos es publica y podrá ejercitarse sin necesidad de deposito o fianza alguna».

A la vista de este artículo, y en especial en atención al apartado primero del mismo del numero primero, solo se puede sacar una conclusión. Ésta no es otra que el legislador ha querido que los procedimientos penales que se inicien con ocasión de la presente Ley se tramiten con la máxima urgencia, si fuera posible, como el propio legislador señala.

La razón de ello es clara: la mayor o menor eficacia del castigo de los delitos comprendidos en el presente capítulo dependerá, en gran medida, del tiempo que medie desde la comisión del hecho hasta que se dicte la Sentencia. Ciertamente, en muchos casos no podrá dictarse la sentencia dentro del periodo electoral previo al día de las elecciones o unos días después, pero sí antes de que, por la junta electoral, central se den los resultados definitivos o, al menos, en el tiempo posterior en el que las elecciones siguen siendo noticia y, por tanto, de máximo interés para los ciudadanos. La finalidad de las penas que se impongan, tanto en orden a la prevención especial como general, se haría ilusoria si se proyectasen dichos procedimientos más allá del tiempo anteriormente señalado. De ahí la exigencia del legislador de que dichos procedimientos tengan carácter preferente y se tramiten con urgencia.

Sin embargo, con la actual Ley de Enjuiciamiento Criminal este deseo del legislador se hace imposible. Sólo si se dieran los presupuestos para la tramitación de los denominados «juicios rápidos» podría este deseo conseguirse.

La solución es difícil, pues no puede establecerse un procedimiento especial en virtud del principio de unidad de la jurisdicción. Habrá que esperar a una nueva Ley procesal (que por otro lado es de todo punto necesaria ante las carencias de la Ley actual) en la que se solucionen las dilaciones de todo punto indebidas, no sólo en relación con el delito electoral, sino en relación con cualquier delito.

En el apartado 2º del precepto estudiado se afirma que la acción que nace de estos delitos es

publica y que podrá ejercitarse sin necesidad de depósito o fianza alguna. La primera afirmación es de todo punto innecesaria. La técnica seguida por el Código es la de que todo delito es público o perseguible de oficio. Sólo cuando lo disponga el Código de forma expresa será necesaria la previa denuncia del ofendido, dando lugar a los delitos perseguibles a instancia de parte; o se exigirá la presentación de la querrela por parte del ofendido, dando lugar entonces a los delitos privados. Por tanto, si el legislador especial nada hubiera dicho en orden a la naturaleza de la acción, por aplicación supletoria del Código, ésta necesariamente tendría el carácter de pública.

La segunda afirmación hace referencia al ejercicio de la acción por parte de los particulares, no así del Ministerio Fiscal que por mandato de la CE, así como por disposición de su Estatuto, vendrá obligado a ejercerla. Del mismo modo, el juez deberá actuar de oficio cuando conozca los hechos.

Pero en relación al ejercicio de la acción penal por parte de los particulares entendemos que hay que clarificar quien es el que puede ejercer la acción nacida del delito.

En este sentido, si el delito es de los que admite un sujeto pasivo u ofendido, podrá como tal, y siguiendo las normas generales, ejercer la acción penal, dando lugar al procedimiento, o personarse en él, una vez iniciado, como acusación particular y sin necesidad de prestar fianza por aplicación de la LECrim.

Si, por el contrario se trata de un particular que no puede ser considerado perjudicado directo por el delito, la única posibilidad de iniciar el procedimiento o personarse en él cuando ya lo esté será mediante el ejercicio de la acción, a través de la acusación popular, y a este caso es al que se refiere el legislador cuando le releva de prestar la debida fianza o depósito

Así entendido el precepto no existe contradicción o confusión alguna. La acción es pública, porque los delitos que se tipifican en la Ley son de naturaleza pública. Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio Fiscal podrá ejercer la acción, como podrá ejercerla también el sujeto pasivo del delito, así como cualquier otro ciudadano, pero en este caso la Ley le dispensa del depósito o de la prestación de la fianza.

El otro artículo que comprende la presente sección, el 152, viene a establecer literalmente que «el Tribunal o Juez a quien corresponda la ejecución de las sentencias firmes dictadas en causas por delitos a los que se refiere este Título dispondrá la publicación de aquellas en el *Boletín Oficial de la Provincia* y remitirá testimonio literal de las mismas a la Junta Electoral».

Esta disposición es lógica por razón de la naturaleza de los delitos y el deseo del Legislador de conseguir una máxima difusión de la sentencia. De igual manera, de imponerse penas de inhabilitación para el ejercicio pasivo del derecho de sufragio, se hace necesario que las sentencias en las que se impongan sean conocidas por las juntas electorales.

Mayor problema presenta el determinar en que medida la sentencia penal puede afectar al proceso electoral en orden a su validez. Al respecto, teniendo en cuenta la lentitud del proceso penal, por un lado, y, por otro, las causas tasadas en orden a la validez de las actas sobre las que se pueden pronunciar las juntas electorales, habrá que entender que será la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la que podrá determinar la eficacia de la sentencia criminal en atención a la validez de las elecciones.

D) INFRACCIONES ELECTORALES

La sección cuarta del capítulo que comentamos se dedica a establecer las infracciones electorales. Al respecto, el artículo 153 expresa que:

«1. Toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito será sancionada por la junta Electoral competente.

2. Las infracciones de lo dispuesto en esta Ley sobre régimen de encuestas electorales serán sancionadas».

Lo primero que cabe señalar es que estamos en presencia de infracciones que tienen la consideración de faltas administrativas, y ello por una doble consideración. La primera porque las mismas no se tipifican en particular, determinando el contenido del injusto y su sanción, lo que sería exigible para considerarlas faltas penales. La segunda porque la competencia para su co-

nocimiento y sanción viene atribuida a un órgano no jurisdiccional, como son las respectivas juntas electorales.

Pero admitida la naturaleza administrativa de las faltas cabe señalar una serie de críticas al artículo que las regula.

Hemos dicho que estas infracciones no se tipifican en particular, siendo precisamente esta técnica legislativa la que es objeto de nuestra primera crítica, puesto que el legislador olvida los principios de legalidad y seguridad jurídica. La fórmula empleada en el número 1º del precepto (la infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley, que no constituya delito) produce perplejidad y constituye el mejor ejemplo de como no debe de tipificarse una conducta constitutiva de infracción, tanto penal como administrativamente.

La determinación del injusto administrativo como «la infracción de las normas obligatorias» es de todo punto inaceptable. Conforme a esto, el incumplimiento mismo de la Ley constituye la infracción administrativa, puesto que todas las normas de esta Ley, como las de cualquier otra, son de obligado cumplimiento y no por eso su no-cumplimiento constituye una infracción administrativa sujeta al derecho administrativo sancionador. Hay que entender, por tanto, que no es la infracción de la norma, sino el incumplimiento de la obligación contenida en ella lo que constituye la infracción.

Pero, admitido esto, habrá que determinar de que obligaciones se trata entre todas las contenidas en las normas de la Ley. El propio legislador, siguiendo con tan deplorable técnica, nos lo dice: «aquellas que no constituyan delito» y, si analizamos el contenido de la Ley, veremos que prácticamente todo incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley ha sido tipificado como delito por el legislador. En consecuencia, el margen de actuación que se da al injusto administrativo es prácticamente inoperante, de ahí la inutilidad de este precepto. Hay que pensar que si el legislador lo ha incluido en la Ley posiblemente haya sido por establecer un tipo «residual» o de «recogida» para, de esta forma, poder castigar, aunque sólo sea como falta administrativa, el incumplimiento de cualquier obligación electoral impuesta en la Ley.

Dando un paso más en la crítica de este precepto nos enfrentamos a la disposición contenida en el número 2º. En ella se castigan «las infracciones de lo dispuesto en esta Ley sobre régimen

de encuestas electorales... ». Si ponemos en relación esta norma con el artículo 145, donde se castiga a los que dolosamente infrinjan las normas sobre encuestas electorales, resultará que, cuando la conducta sea dolosa integrara delito, y, cuando esta sea imprudente, será constitutiva de falta administrativa, sin que se pueda entrar a graduar la mayor o menor gravedad de la imprudencia. Mayor desafuero era ya imposible de cometer.

Sin embargo, si tenemos en cuenta que la propia Ley determina en el artículo 138 párrafo segundo que «también serán de aplicación en todo caso las disposiciones del Capítulo I Título 1º del código Penal...», nos encontramos que el Código Penal en el artículo 12 (contenido en el citado capítulo) establece que «las acciones u omisiones imprudentes solo se castigaran cuando expresamente lo disponga la Ley». Por tanto, al no estar tipificadas dichas conductas como imprudentes de una forma expresa, no son punibles. Entender que la infracción que contiene el segundo párrafo es la cometida por imprudencia no es admisible, pues atentaría directamente a los principios informadores a los que debe ajustarse la Ley Penal.

A la vista de lo anterior, hubiera sido preferible que el legislador hubiera optado por eliminar las infracciones administrativas o, mejor aun, que hubiera planteado una clasificación atendiendo a la gravedad de los injustos electorales, dejando los mínimos necesarios como delitos específicos no comprendidos en el Código y, el resto, tipificarlos en particular como infracciones administrativas.

4 CONCLUSIÓN

A lo largo de la exposición de los apartados del presente trabajo hemos ido poniendo de manifiesto las posibles soluciones de futuro de una nueva ley electoral, fruto todo ello del juicio crítico que hemos llevado sobre la presente Ley. Soluciones, todas ellas, de marcado carácter técnico-jurídico que, si bien mejorarían el aspecto penal de la ley, difícilmente se podría afirmar que con ello se conseguiría una total aceptación social de la misma, por responder la misma a esa aspiración reiterada y constante de toda sociedad de una « Justicia rápida y eficaz».

Por tanto, el verdadero problema de una Ley penal Electoral es que pueda dar respuesta, castigando con rapidez y eficacia, a las infracciones que se cometan con relación a dicho proceso.

Vemos, por consiguiente, que es en su aspecto procesal o de procedimiento adecuado donde se encuentran las grandes carencias y, en consecuencia, donde debe de incidirse para buscar soluciones adecuadas. Se puede tener una muy buena Ley penal Electoral, pero, si se carece de los instrumentos adecuados para exigir dichas responsabilidades y castigarlas a lo largo del tiempo que dura el proceso electoral o a lo más en el inmediatamente posterior, aquella eficaz Ley de vendrá ineficaz y, lo que es peor, el derecho lesionado no será restablecido adecuadamente. Y, como consecuencia de ello, la sociedad, destinataria última de la Ley, no la aceptará como válida para solucionar sus necesidades.

Si, como se observa, la solución es de carácter procesal, hay que establecer una distinción según que el objeto del proceso sea un delito o, por el contrario, una falta administrativa.

Cuando de delitos se trata, la respuesta consistente en el establecimiento de un procedimiento especial es imposible. La solución está en exclusiva en manos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y las posibilidades que en orden a la rapidez esta misma ofrece. Por esta razón sólo las conductas más graves deben de ser tipificadas como delitos mientras se espera esa, tan deseada, reforma procesal, en la que se pueda abreviar el tiempo en que los procesos se extienden sin aparente necesidad.

Por el contrario, cuando de faltas se trata, las soluciones son más plausibles y se proyectan en un doble sentido. Por un lado, como ya indicábamos, regulando las infracciones como faltas administrativas, para así poder atribuir su conocimiento y fallo a las Juntas Electorales. Y, por otro lado, estableciendo un procedimiento rápido y sencillo que, sin merma de los derechos fundamentales del justiciable, permita a las juntas electorales sancionar dichas infracciones. Ciertamente que siempre quedará la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional, una vez agotada la administrativa, pero éste es un obstáculo imposible de salvar a la luz de nuestra Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

COBO DEL ROSAL y VIVES ANTÓN: *Comentarios a la Legislación Penal*, Madrid, 1985.

CÓRDOBA RODA: *Comentarios al Código Penal*, Barcelona, 1978.

GROIZAR, A.: *El Código Penal de 1870*, Burgos, 1870.

MORILLAS CUEVAS, L.: *Los delitos electorales, aspectos penales del Real Decreto 20/1977 de 18 de marzo, sobre normas electorales*, Granada, 1977.

MUÑOZ CONDE, F.: *Comentarios a la Legislación Penal*, Madrid, 1983.

PACHECO, J. F.: *El Código Penal, concordado y comentado*, Madrid, 1856.

QUINTERO OLIVARES y MUÑOZ CONDE: *La reforma Penal de 1983*, Barcelona, 1983.

RODRÍGUEZ DEVESA, J. M.: *Derecho Penal, parte general*, Madrid, 1981.

RODRÍGUEZ MORULLO: *Comentarios al Código Penal*, Barcelona, 1972.

José Ramón Cólera Leirado
OFICIAL MAYOR DEL PARLAMENTO DE GALICIA

LA ACTIVIDAD INSTITUCIONAL DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL PERÍODO ELECTORAL

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL. 1 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO EN LA LOREG. 2 DESARROLLO DE LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ELECTORAL. 3 DOCTRINA DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL.
- III LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE REALIZACIONES Y LOGROS DE UN MANDATO O LEGISLATURA.
- IV LA INFORMACIÓN PERIÓDICA INSTITUCIONAL.
- V OBSERVACIONES FINALES.

I INTRODUCCIÓN

El título provisional de mi colaboración en este número extraordinario era *«la publicidad institucional en el régimen electoral»*. A medida que leí el conjunto de normas jurídicas existentes en esta materia, que analicé la complejidad de los temas que se suscitan, que verifique la multiplicidad de acuerdos de la Junta Electoral Central y de las Juntas electorales de las comunidades autónomas en la resolución de las consultas elevadas y de los conflictos planteados, y dada la existencia de una respuesta jurisprudencial limitada sobre el ámbito material propuesto, tuve que traspasar mi esquema inicial.

Fui consciente en ese momento de la necesidad de revisar el título y limitar mi discurso en función de tres ideas centrales.

La primera es que el precepto estatal contenido en el artículo 50.1 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General – en lo sucesivo LOREG–, en concordancia con lo establecido en la Disposición Adicional Primera.1, no es *básico*. La consecuencia, con vi-

sión prospectiva, se pone de manifiesto por Santaolaya Machetti ¹ con las siguientes palabras: «... por lo que la modificación por la LO 13/1994 no afecta por sí misma a las leyes electorales autonómicas. Si bien es cierto que alguna de estas han sido enmendadas recientemente en el mismo sentido, el hecho es que en las próximas elecciones locales y autonómicas nos encontraremos con poderes públicos — el Estado y las comunidades autónomas que hayan modificado sus leyes electorales— que sólo podrán destinarlas a informar, frente a otros poderes públicos — las comunidades que no hayan procedido a la reforma— que además podrán incentivar el voto, lo cual puede evidentemente hacer surgir problemas».

La segunda reside en la carencia de límites definidos en su configuración. Bajo el epígrafe de actividad institucional de los poderes públicos se da cobertura a tres realidades distintas y con -catenadas.

- La campaña institucional.
- La publicidad institucional de realizaciones y logros de una legislatura o mandato.
- Y la información periódica institucional.

La tercera la resume, con una claridad pausable, el miembro de la Junta Electoral Central Marc Carrillo López, en su voto particular al acuerdo de la Junta Electoral Central, adoptado en la reunión de 18 de octubre de 1994 del tenor literal siguiente: «La indeterminación manifestada por la LOREG (arts. 50, 53, 141 y 153) en relación al objeto que define el ámbito material de las campañas institucionales que pueden llevar a cabo los poderes públicos, genera una notable inseguridad jurídica, especialmente en lo que concierne a los tipos y modalidades que el ordenamiento excluye de su marco de protección.

Más concretamente, ello es así puesto que a mi juicio resulta harto difícil que de las previsiones normativas contenidas en la LOREG puede afirmarse que queda excluida cualquier campaña de promoción llevada a cabo por los poderes públicos en relación a la actividad que realizan en los diversos ámbitos de actuación de la Administración Pública».

Trataré de ser consecuente con este tratamiento inicial.

1 SANTAOLAYA MACHETTI: «Manual de procedimiento electoral». 3.ª Edición, pág. 91.

II LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL

A la vista de los diferentes contenidos materiales que la legislación estatal y autonómica atribuyen al concepto campaña institucional, y con el ánimo de establecer un criterio superador, podríamos configurarla como aquella organizada por los poderes públicos, competentes en cada proceso electoral, para informar a los ciudadanos sobre el ejercicio del derecho del sufragio activo sin influir en la orientación del voto de los electores.

Este concepto inicial es la síntesis de una evolución que se ha producido tanto en el aspecto legislativo como doctrinal, y a ella nos referiremos en los apartados subsiguientes.

1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO EN LA LOREG

El artículo 50.1 vigente de la LOREG es fruto de un proceso de decantación que acusa las vicisitudes sufridas durante su aplicación.

En su versión primigenia del año 1985 decía lo siguiente:

«Los poderes públicos pueden realizar en período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores».

Dada la vis expansiva del apoderamiento legal, los poderes públicos autonómicos y locales entendieron que estaban legitimados para tomar parte – o partido– en la campaña institucional de cualquier proceso electoral. Los ejemplos cundieron y frente a estas incipientes pautas de comportamiento, la Junta Electoral Central tuvo que reaccionar a través de distintos acuerdos entre los que destacan el de 22 de septiembre de 1986, declarando sancionable la campaña institucional emprendida por una entidad local cuya actuación consistió en «... pronunciarse de forma rotunda» en contra de la decisión política sometida a referendun; o el acuerdo de 17 de octubre de 1989 por el que se suspendía la campaña institucional realizada por el Consejo de

Gobierno de una Comunidad Autónoma, incentivando la participación del ciudadano en el proceso electoral. Se vio así en la obligación de impulsar una revisión del texto legal.

La ocasión propicia se produjo con la Ley orgánica 8/1991, del 13 de marzo, que abordó una profunda modificación del régimen electoral general, introduciendo, entre otras novedades, una nueva redacción del artículo 50.1 de la LOREG, con un párrafo que determinaba qué poderes públicos estaban legitimados para realizar la campaña institucional, aquellos «... *que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral ...*».

Con esta fórmula reduccionista – no recogida en la legislación autonómica electoral de Galicia, Extremadura y Valencia– sólo los ejecutivos, estatal o autonómicos, tienen reconocida la facultad de promover una campaña institucional.

Se había así resuelto, a nivel general, el problema de la titularidad, pero pronto se multiplicaron otros derivados del objeto y límites de la campaña institucional. Límites indefinidos, a veces contradictorios, que exigieron una nueva modificación de la ley bien acogida porque la «... *conformación limitativa de las campañas institucionales en la penúltima reforma de la LOREG, la de 30 de marzo de 1994, está en la línea de la restricción de las campañas de información de los poderes públicos durante el proceso electoral por su posible incidencia electoral; en efecto, tras la redacción dada por la Ley orgánica 13/1994, de 30 de marzo, el artículo 50.1 limita el objeto de la campaña institucional, que puede realizar el poder público convocante de la elección, a informar a los ciudadanos ...*»².

Como consecuencia de la redacción actual del artículo 50.1 de la LOREG se veta como uno de los fines de la campaña institucional, «incentivar la participación en las elecciones» y se fija el contenido material de la función institucional consistente en informar a los ciudadanos, sobre «... la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores ...».

² ARNALDO ALCUBILLA, E.: «La interpretación de la normativa electoral por la Junta Electoral Central». Revista de las Cortes Generales núm. 41/1997, página 196.

2. DESARROLLO DE LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ELECTORAL.

La doctrina dominante distingue en la campaña institucional cuatro elementos que enumera el vigente artículo 50.1 de la LOREG y que las comunidades autónomas han desarrollado en su legislación de una forma sistemática.

En primer lugar se encuentra el *sujeto titular* de la campaña institucional. En este punto existen dos posiciones bien definidas. Con excepción de las comunidades autónomas de Galicia, Extremadura y Valencia, las restantes vinculan la titularidad de la campaña a los Gobiernos autonómicos respectivos, concretando de esta forma el concepto genérico de *poderes públicos* que se mantiene en el artículo 50.1 de la LOREG. Como contraste, los artículos 25.3 de la Ley autonómica electoral de Galicia 8/1985, de 13 de agosto; 31 de la Ley de Extremadura 2/1987, de 16 de marzo; y 30.2 de la Ley de Valencia 1/1987, de 31 de marzo, atribuyen la titularidad a los poderes públicos en general «... *concepto genérico que incluye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo*» (F. J. 3, párrafo 3º de la STC 35/1983, del 11 de mayo).

Para determinar su titular en estas comunidades hay que acudir, por tanto, a su respectivo estatuto de autonomía que, como en el caso de Galicia identifica a los poderes públicos de la Comunidad con los titulares de sus instituciones de autogobierno: el Parlamento, la Xunta y su Presidente (artículo 9.1 de la Ley orgánica 1/1981, del 6 de abril).

Profundizando en esta línea de análisis, nada impide que los parlamentos de las comunidades citadas, como complemento o como alternativa, puedan asumir la titularidad de la campaña institucional del proceso electoral que se celebre en su territorio. Con este planteamiento de partida, adquiere sentido la participación de las diputaciones permanentes en el proceso electoral, ya que al estar representadas en su seno las distintas fuerzas políticas de la última contienda electoral, se generaría una situación de equilibrio que contribuiría a garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y a mantener el principio de igualdad de oportunidades en función de su representación proporcional. A esta finalidad responde por ejemplo, el artículo 24.2 de la Ley del Principado de Asturias 14/1986, del 26 de diciembre, que establece como requisito, en relación con la programación de la campaña institucional, que ésta sea informada por la Diputación Permanente de la Junta General antes de ser aprobada por su Consejo de

Gobierno. Distinta es, en cambio, nuestra posición respecto al denominado poder local, que ha tratado de participar en las campañas institucionales a través de bandos de alcaldía y videos en emisoras locales recordando el deber cívico de votar y retransmitiendo coloquios y entrevistas electorales. De esta forma se abre un marco de referencia institucional con mensajes políticos que, directa o indirectamente, influyen en el ciudadano de su municipio. Frente a estos comportamientos deben reaccionar las juntas electorales de las comunidades autónomas prohibiendo tal participación, como en su día tuvo que hacer la de Galicia, en sus acuerdos de 15 de diciembre de 1989 y 24 de mayo de 1994³.

En segundo lugar hay que considerar el momento procesal oportuno para *el inicio y término de la campaña institucional*.

En este punto la diversidad es la nota concordante. La LOREG enmarca la campaña institucional «durante el período electoral» o sea, el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día anterior al de su celebración, y esta pauta de comportamiento la observan las leyes autonómicas electorales de Aragón, Asturias, Canarias, Extremadura, País Vasco, La Rioja y Valencia. Pero se separan del modelo las nueve comunidades autónomas restantes, que establecen la misma duración para la campaña institucional que para la campaña electoral, o sea, los quince días anteriores al día de la reflexión.

Esta última modalidad tiene ventajas e inconvenientes. Entre las primeras citaríamos que la limitación es bien recibida por la opinión pública, que sufre durante esos días el mensaje político generalizado tanto de los partidos políticos como de las instituciones públicas, y, además, se contribuiría a reducir los gastos electorales. Por contrapartida, se perfilan dos inconvenientes que pasamos a considerar:

- No se cumple, con la antelación suficiente, con la finalidad de informar al ciudadano sobre los requisitos y trámites del voto por correo, ya que cuando recibe el mensaje institucional ha transcurrido un tiempo apreciable para instar su formulación. No obstante, el inconveniente

³ Bando publicado en el periódico «La Voz de Galicia» el lunes día 11 de diciembre de 1989 como publicidad política y video emitido por una emisora local en las elecciones autonómicas de 25 de agosto de 1993.

niente puede paliarse si esa función institucional la asumiera la Oficina del Censo Electoral, con importantes cometidos en esta parcela electoral.

- Y que, al simultanearse el inicio de ambas campañas, cabe que se utilicen «... leyendas, slogans o elementos por una campaña institucional que coincidan substancialmente con los utilizados por entidades políticas en su campaña electoral, en cuanto que ello induce a la confusión del electorado entre ambas campañas» (acuerdos de la JEC de 4 de junio de 1993 y 12 de junio de 1994). Ello es cierto, pero ya existen soluciones legales para evitar esa confusión en el sentido de obligar a los ejecutivos autonómicos a informar — a las fuerzas políticas concurrentes y antes del inicio de la campaña electoral— sobre los elementos identificativos de la campaña institucional ⁴.

En tercer lugar hay que analizar *la finalidad* de la campaña institucional. Un estudio contrastado de la legislación orgánica estatal y de las leyes autonómicas nos ponen de manifiesto una serie de hechos indicadores:

- Sólo el artículo 50.1 de la LOREG establece que el fin de la campaña institucional sea informar a los ciudadanos sobre aspectos objetivos de la votación.
- En once comunidades autonómicas correspondientes a Galicia, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Extremadura, Navarra, País Vasco, La Rioja y Valencia, la finalidad es doble: informar y fomentar (en algún caso incentivar) la participación de los electores en la votación sin influir en la orientación del voto.
- En las restantes comunidades autónomas (con exclusión de Cataluña que carece de legislación específica) la campaña institucional está orientada exclusivamente a fomentar la participación de los electores en la votación ⁵.

Lo expuesto explica, en parte, que al acentuarse la finalidad de fomentar la participación de los electores frente a la fórmula limitada de informarles, los ejecutivos autonómicos vienen desa-

⁴ A esta finalidad responde el artículo 25.3 de la ley electoral de Galicia y el artículo 27.3 de la Ley electoral de Castilla La Mancha.

⁵ Andalucía, artículo 27.2; Baleares, artículo 20.2; Castilla-León, artículo 31; Madrid, artículo 11.3; Murcia, artículo 23.3.

rollando en el proceso electoral una intensa campaña que eleva los gastos electorales sin necesidad y ponen a prueba o en difícil equilibrio los principios de transparencia y objetividad del proceso electoral y el de igualdad de oportunidades.

En cuarto lugar hay que hacer referencia a *los medios o instrumentos* que se utilizan para la publicidad institucional.

De nuevo nos encontramos con un divorcio entre la norma estatal y las autonómicas electorales.

Después de la reforma acometida por la LO 13/1994, del 30 de marzo, el Ejecutivo estatal sólo puede difundir la campaña institucional «en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral que se trate ...».

Dicho de otra forma, en Radio Nacional y en Televisión española, teniendo presente el ámbito territorial de la consulta electoral. La citada limitación, por contrapartida, no se establece con la misma claridad en las comunidades autónomas porque, al no tener el artículo 50.1 de la LO-REG la consideración de norma básica, su aplicación en cada proceso electoral autonómico depende de la legislación específica de las comunidades autónomas respectivas.

Algunas como Aragón (artículo 22.2, modificado por la Ley 3/1995, del 29 de marzo) y País vasco (art. 68.3 modificado por la Ley 15/1998, del 19 de junio) han limitado la publicidad de las campañas institucionales a los espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública dependientes de su Comunidad autónoma o de titularidad estatal dentro del ámbito territorial de dicha comunidad. Pero las restantes comunidades autónomas no han llevado a cabo la transposición de esa norma a sus ordenamientos y admiten que la publicidad institucional se realice:

- en medios de comunicación social de titularidad privada.
- en lugares especiales gratuitos o en espacios comerciales autorizados para la colocación de la publicidad exterior mediante carteles, pancartas y banderolas.

- en Internet o en otros medios audiovisuales informáticos.

Respecto a esta segunda modalidad de publicidad institucional debo señalar que en las últimas elecciones autonómicas gallegas celebradas en 1997 se formuló una reclamación contra la colocación masiva de banderolas de publicidad institucional instaladas por la Administración electoral del Ejecutivo gallego en espacios públicos o autorizados. La Junta Electoral, después de la tramitación del correspondiente expediente administrativo, por acuerdo de 13 de octubre de 1997 y por mayoría, desestimó la reclamación en base a tres consideraciones:

- *Primera.*– Que los artículos 50.1 y 55.1 de la LOREG no son básicos y, por lo tanto, es aplicable el artículo 25.3 de la Ley autonómica que no prohíbe la realización de dicha publicidad en otros medios.
- *Segunda.*– Que la colocación de la publicidad institucional en los lugares especiales gratuitos fijados por los ayuntamientos fueron, en unas ocasiones, reservados y concedidos por las juntas electorales de zona – después de distribuir los espacios disponibles entre los partidos solicitantes– , y en otras, concedidos por los ayuntamientos a las agencias de publicidad como espacios comerciales autorizados.
- *Tercera.*– El artículo 25.4 de la Ley autonómica gallega sólo somete la propaganda y los actos de campaña electoral a la LOREG, pero no los referidos a la campaña institucional, norma de reenvío que se reitera en la mayoría de la legislaciones autonómicas electorales, vinculando esta publicidad institucional a lo dispuesto en la norma específica de su comunidad ⁶.

3 DOCTRINA DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

La Junta Electoral Central ha tratado de perfilar, a través de múltiples acuerdos, las diferencias existentes entre la campaña electoral, la campaña institucional y las denominadas campañas de información de logros o resultados. Trataré de referenciar aquellas posiciones consolidadas en sus acuerdos, en concordancia con los elementos estructurales del artículo 50.1 de la LOREG.

⁶ El artículo 25.4 fue modificado por la Ley 15/1992, de 30 de diciembre.

En relación con los *sujetos* facultados para la programación y ejecución de la campaña institucional — después de la última reforma del artículo 50.1 de la LOREG— está atribuida a los poderes públicos, estatal o autonómicos, que hayan convocado el correspondiente proceso electoral. Es la tendencia afirmada en los últimos acuerdos de 8 de octubre de 1998 y 4 de febrero de 1999, sin que, de momento, se haya pronunciado sobre la posibilidad de que los parlamentos de Galicia, Extremadura y Valencia puedan realizar una campaña institucional paralela a la de su Gobierno autonómico al amparo de sus respectivas legislaciones electorales, cuestión que, al parecer, hasta el día de la fecha no le ha sido planteada por vía de consulta.

Sobre el *límite temporal*, el acta de la Junta Electoral Central de 6 de febrero de 1995 incorpora una nota de la secretaría en la que se reseña lo siguiente:

1. *Existe un criterio consolidado de la Junta Electoral Central sobre la prohibición de realizar toda actividad de campaña publicitaria pública el día de la reflexión, por lo que podría comunicarse que «el día anterior al de la votación no cabe la realización de ninguna actividad de campaña electoral ni de campaña institucional, ni actividad publicitaria alguna de los poderes públicos que, directa o indirectamente, pueda influir en la orientación del voto de los electores».*

En sintonía con el criterio precedente hemos de mencionar el acuerdo de 24 de junio de 1994 en el mismo sentido «... por cuanto ni durante la jornada de reflexión ni durante el propio día de la elección pueden los poderes públicos realizar actividad publicitaria alguna que, directa o indirectamente, pueda influir en la orientación del voto de los electores».

En cuanto al *contenido material de la campaña*, después de la reforma del artículo 50.1 por la LO 13/1994, el objeto de la campaña institucional se circunscribe a informar sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo...

El mandato de este precepto estatal no se refleja en la legislación electoral de las comunidades autónomas, que establecen un doble destino para la campaña, informar y fomentar la participación, y este contenido del mensaje institucional habilita al legislador autonómico para superar al legislador estatal, en la medida que respete el requisito adicional consistente en que la cam -

paña no traspase los límites establecidos en los acuerdos de la Junta Electoral Central de 24 de febrero y 15 de marzo de 1995.

Por último, y con referencia a *los medios utilizados* para la difusión de la publicidad institucional, de nuevo hay que hacer constar la divergencia existente en la normativa electoral. El Gobierno Central y las comunidades de Aragón y el País Vasco, cuando convoquen sus correspondientes procesos electorales, difundirán la publicidad institucional en los espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública en los términos previstos en el acuerdo de la Junta Electoral de 10 de mayo de 1995.

Pero esta limitación no es predicable para las restantes comunidades autónomas, como reconocen los acuerdos de la Junta Electoral Central de 17 de abril y 10 de mayo de 1995 que, al pronunciarse sobre la utilización de los medios de publicidad institucional del artículo 50.1 de la LOREG, señala que «por lo que se refiere a la campaña institucional de las elecciones autonómicas ha de estarse a lo establecido en la ley electoral propia de la comunidad autónoma»⁷.

III LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE REALIZACIONES Y LOGROS DE UN MANDATO O LEGISLATURA

Esta modalidad de publicidad podemos entenderla como conjunto de actividades desarrolladas por las administraciones públicas y organismos públicos dependientes dirigidas a una pluralidad de destinatarios para hacer presentes las realizaciones conseguidas y la actividad desarrollada, los programas ejecutados y los servicios prestados durante la gestión ordinaria de los poderes públicos dentro de su mandato o legislatura.

⁷ Estos acuerdos dieron respuesta a una consulta formulada por la Consejería de Hacienda y Administración Pública de Murcia sobre si eran aplicables las limitaciones del artículo 50.1 en relación con los medios de difusión de la publicidad institucional en su comunidad.

La complejidad de esta modalidad de campaña la enmarca, en sus justos límites, el letrado de la Junta Electoral Central, Sr. Arnaldo Alcubilla al señalar que «... *la problemática de las campañas de información de los logros o resultados de la legislatura (campañas de promoción o autobombo) es tan rica como de frontera dificultosa con las de carácter institucional (artículo 50.1 LOREG), siendo conveniente que el legislador fije un criterio definitivo sobre la cuestión, con el fin de evitar interpretaciones faltas de uniformidad de la Administración Electoral como garante de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad de los distintos actores del proceso electoral*»⁸.

Si reflexionamos sobre el texto transcrito y lo ponemos en contacto con la realidad política y social que aflora en cada período electoral, llegamos a la conclusión de que esta problemática hay que afrontarla a partir de dos hechos relevantes:

- El legislador no ha fijado un criterio normativo que resuelva, con carácter general, los múltiples conflictos que se originan en el desarrollo de esta publicidad institucional.
- La Junta Electoral Central ha tratado de salvar la laguna normativa a través de una doctrina, en revisión y puntual, que ha buscado con ahínco el proporcionar «... *elementos de seguridad jurídica en orden a delimitar para el futuro que es aquello que los órganos públicos y sus agentes pueden llevar a cabo sin lesionar lo preceptuado en la legislación electoral hoy vigente*»⁹.

Sobre estos hechos parece oportuno pronunciarse.

1. La carencia de un texto legislativo que regule la publicidad institucional de las administraciones públicas tiene su excepción en Andalucía que ha tratado de dar respuesta a las cuestiones señaladas, primero en la Ley 5/1995, de 6 de noviembre – hoy derogada–, y con posterioridad en la reciente Ley 4/1999, de 11 de mayo.

Hay que reconocer que ha abierto un camino interesante en la consecución de una norma que fije un criterio definitivo sobre la publicidad institucional en período electoral.

⁸ ARNALDO ALCUBILLA, E.: «La interpretación de la normativa electoral ...» (Estudio citado anteriormente, página 193).

⁹ Voto particular del Vocal Mar Carrillo de la Junta Electoral Central al acuerdo del 24 de enero de 1995.

En este sentido hay que significar que:

- El artículo 3.b) de la referida ley define la publicidad institucional como aquellas actividades cuyo objeto es informar, con carácter general, sobre los proyectos, las realizaciones o logros en la gestión pública.
- El artículo 6.2 de la referida ley establece que esa publicidad institucional en el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza «... no podrá realizarse durante el período comprendido entre el día de la publicación de la convocatoria de elecciones y el día de la votación». Se completa el texto con una única excepción respecto a la campaña institucional que se configura como «*las actividades publicitarias relacionadas con la organización y desarrollo de los correspondientes procesos electorales*».

2. En este punto es necesario invocar la doctrina de la Junta Electoral Central poniendo de manifiesto la evolución sufrida en la regulación de estas campañas de realizaciones.

De una actitud inicial permisiva se ha decantado por una conformación restrictiva que se evidencia con la lectura de varios acuerdos de la Junta Electoral Central seleccionados por su relación con la problemática sometida a consideración.

El inicio de este proceso, a nuestro juicio, se remonta al acuerdo de 29 de mayo de 1987, que desestimó el recurso interpuesto contra la campaña institucional del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears titulada «no vuelva Vd. mañana» porque «*no incurre en la orientación del voto en un determinado sentido*».

La afirmación de este criterio se refleja en una serie de acuerdos posteriores de:

- 5 de junio de 1989, respecto de la campaña de realizaciones de la Diputación Regional de Cantabria que «*no constituye actividad propagandística relativa al proceso electoral en curso sino actividad habitual de los poderes públicos dirigida a hacer presentes sus realizaciones, criterios y posiciones políticas generales no referidas al proceso electoral convocado, por lo que el conocimiento de la referida actividad no corresponde a la administración electoral*».

- 27 de enero de 1992 por el que se desestima la petición de retirada de una determinada campaña institucional impulsada por la Generalidad de Cataluña declarando que *«no ha lugar a lo solicitado por no haberse apreciado en los espacios denunciados y en el momento presente enlace con la campaña que pueda llevar a cabo alguna entidad política una vez iniciada la campaña electoral; ni constituir actos de campaña institucional dirigidos a informar e incentivar la participación en las elecciones»*
- 8 de septiembre de 1993 que revoca un acuerdo de la Junta Electoral de Galicia de 2 de septiembre que prohibía la emisión de un vídeo de la Xunta de Galicia en la Televisión Gallega con el lema *Galicia, un país para vivir, un país para invertir*. *«... por cuanto, en el momento presente, no se aprecia que el espacio televisivo entrañe orientación del voto en favor de alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones»*.

La doctrina, hasta ese momento acuñada, entra en fase de *reconsideración* en el año 1994 y tiene su punto de inflexión en las elecciones autonómicas andaluzas celebradas el 12 de junio del mismo año. Durante el período de campaña electoral, la Junta de Andalucía difundió varias campañas institucionales bajo los lemas *Lo hecho en Andalucía: una garantía* y *Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo*. En virtud de las reclamaciones formuladas y revocando acuerdos de la Junta Electoral de Andalucía, la Junta Electoral Central dictó dos acuerdos:

- El primero de 2 de junio de 1994 que prohíbe la campaña *Lo hecho en Andalucía: una garantía* porque *«...excede de los límites de las campañas que los poderes públicos pueden realizar durante el período electoral ordenando al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía que proceda a la retirada de las vallas y demás instrumentos publicitarios de la citada campaña que aún permanezcan»*.
- Y el segundo de 24 de junio de 1994 que abre expediente sancionador al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía por difundir, el día de la reflexión, la campaña institucional *Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo*.

Los referidos acuerdos fueron anulados por el Tribunal Constitucional en sendas sentencias de 11 de marzo de 1997 por falta de audiencia en el procedimiento especial de control electoral,

ya que los acuerdos de la Junta Electoral se adoptaron con omisión de este trámite, que se considera esencial y vinculado al artículo 24.1 de la Constitución. Pero no se pronunció sobre el fondo del asunto y respecto de su trascendencia en la vía contencioso administrativa.

La última fase de este proceso supone la *rectificación* de la doctrina permisiva que en materia de campañas de realizaciones hasta entonces se había mantenido. Los acuerdos de la Junta Electoral Central de 20 de enero de 1995 ratificados por otros de 24 de febrero, 15 y 29 de marzo vienen a establecer la siguiente doctrina: «... *sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por esta Junta Electoral Central 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, principios 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.*

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:

- a) *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.*
- b) *Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos».*

La doctrina transcrita ha influido de manera favorable en la actuación de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas ya que se han corregido abusos que se venían denunciando y se les ha dotado de un criterio básico para decidir sobre la prohibición de esta modalidad de campaña. Pero sigue abierta la polémica respecto de cómo hay que entender aplicable la segunda de las excepciones establecidas porque concurren diversos criterios interpretativos — y en

parte discordantes— que se actualizan cuando se somete a consulta de las Juntas Electorales autonómicas la pertinencia de autorizar o no determinada campaña, programada o en ejecución.

3. Ya conocemos la posición del legislador autonómico y de la Junta Electoral Central sobre las campañas de realizaciones. Ha llegado el momento de conocer la doctrina del Tribunal Supremo en esta materia.

Dos sentencias merecen ser anotadas y las dos se pronuncian sobre las sanciones impuestas a altos cargos de comunidades autónomas por infracciones electorales.

La primera, de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, del 15 de abril de 1997, cuyo fundamento jurídico séptimo traza la frontera entre las tres modalidades de campaña: «... y tal campaña, ni es sólo como se pretende y como podía ser la anterior de “Sólo Andalucía”, una propaganda dirigida a fomentar el turismo, o a promocionar el nombre de Andalucía, o a destacar el indiscutible encanto de sus gentes, ciudades, paisajes, sierras y costas, ni integra la clase de campaña que ostenta “carácter institucional” cuando está dirigida, como quiere el art. 50.1 de la Ley Orgánica 5/1985, en su redacción por Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo (RCL 1994/963), a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo, sin influir en ningún caso en la orientación del voto de los electores, puesto que se destinaba, en vista de su contexto, a hacer ostentación de logros y realizaciones del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, e influía, al menos de modo indirecto, en el voto de dichos electores, al aludir a la gestión realizada por el Gobierno de aquella Comunidad que ejercía un determinado Partido Político».

La segunda, de la misma Sala del Tribunal Supremo, del 27 de marzo de 1998, declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo 313/96 contra el acuerdo de la Junta Electoral Central del 14 de febrero de 1996 que impuso, al consejero de trabajo de la Generalitat de Cataluña, una sanción de cien mil pesetas por distribuir un video juntamente con el diario AVUI en período electoral, traspasando los límites del acuerdo de la Junta Electoral Central de 24 de febrero de 1995. Tal inadmisibilidad se fundamenta en la «doctrina no por reiterada menos aplicable al presente caso que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1981 de 8 de junio, que menciona una muy reiterada jurisprudencia

del Tribunal Supremo). Un principio fundamental del Derecho sancionador, como del Derecho penal, lo constituye el de la personalidad de las sanciones, según el cual éstas no pueden producir efectos perjudiciales respecto a las personas que no han sido sancionadas. La sanción representa el reproche de haber incurrido en una conducta ilícita, reproche que sólo es posible predicar del sujeto sancionado y que únicamente respecto a él ha de producir efecto. Desde este punto de vista es evidente que la sanción impuesta por la Junta Electoral Central a don Ignasi F. i B. no afecta ni genera eficacia alguna respecto a la Generalidad de Cataluña, como persona jurídica de Derecho público en la que se integra, como un órgano administrativo, la Consejería de Trabajo».

IV LA INFORMACIÓN PERIÓDICA INSTITUCIONAL

Para marcar su diferencia en relación con las anteriormente expuestas, la configuramos como aquella que realizan las administraciones públicas, los organismos públicos y las entidades dependientes, con carácter habitual y vinculada al funcionamiento normal de los servicios públicos que tienen encomendados, o que resultan imprescindibles para la salvaguarda del interés público tutelado a través de su gestión ordinaria.

1. Esta modalidad de información ha sido analizada, debatida y autorizada o prohibida en múltiples acuerdos de la Junta Electoral Central y de las correspondientes de las Comunidades Autónomas, las cuales con frecuencia tienen que pronunciarse sobre las denuncias formuladas, en período electoral, contra folletos informativos, cuadernillos especiales -publicados como artículos periodísticos- informaciones gráficas y escritas en los medios de titularidad privada que recogen inauguraciones de obras o servicios públicos, videos informativos y cualquier otro instrumento o soporte de trascendencia para la opinión pública.

Ejemplos de esta diversidad de medios los encontramos si rastreamos algunos de los acuerdos

adoptados por la Junta Electoral Central en los últimos años. Entre ellos seleccionamos:

- El acuerdo de 4 de junio de 1993 sobre la información institucional del día de Canarias que coincidía con el período de campaña electoral y con la campaña institucional de gobierno autonómico de las islas, dentro del período electoral.
- El acuerdo de 29 de enero de 1996 sobre la distribución de una cinta de vídeo por la Consejería de Trabajo de la Generalidad de Cataluña dando a conocer las previsiones del servicio catalán de colocación
- El acuerdo de 9 de febrero de 1996 atinente a las campañas institucionales de AENA *avance y prosperidad* y de TENEO *creando futuro*, acuerdo por el que se dispone la retirada inmediata de estas campañas hasta la finalización del período electoral.
- Acuerdo de 23 de febrero de 1996 sobre la distribución de un vídeo publicitario de la dirección general de turismo para su promoción en el extranjero, que se realiza todos los años con el mismo contenido y calendario, alegación que la Junta Electoral Central admite y dispone el archivo de la denuncia formulada.
- El acuerdo de 3 de marzo de 1996 sobre actos de inauguración en Castellón y Alicante de locales afectos al orden jurisdiccional y que la Junta Electoral autoriza, revocando los acuerdos desestimatorios de las juntas electorales provinciales por estimar *«que el acto previsto no es constitutivo de campaña electoral»*.
- Y por último citaríamos el acuerdo de la Junta Electoral de Galicia de 15 de septiembre de 1997 por el que se pronuncia sobre la retirada o no de folletos informativos anteriores y durante el proceso electoral.

2. El estudio del contenido de los acuerdos referenciados y su contraste con lo que hay que entender como gestión ordinaria de las administraciones públicas y con las prestaciones funcionales de entidades y empresas — públicas o privadas—, que se difunden en período electoral, aconseja acometer la elaboración de unos criterios delimitadores de esa difícil vertiente entre lo que es la información institucional y lo que es la propaganda institucional, encubierta o

distorsionada, criterios que serán, como señala la Junta electoral Central, aplicables a cada uno de los supuestos concretos que se sometan a decisión de las juntas electorales de la comunidad autónoma respectiva.

El primer criterio es subjetivo y nace de la relación existente entre el responsable de la información y su destinatario.

En origen, el sujeto titular de la campaña institucional son los poderes públicos convocantes del proceso electoral; en las campañas de realizaciones los gobiernos y las administraciones públicas dependientes; pero en el caso de la información periódica institucional el titular se difumina. Son las administraciones públicas autonómicas y locales, los organismos públicos dependientes, las empresas participadas, los concesionarios de servicios públicos, los adjudicatarios de contratos públicos ...

Y también su destinatario es plural. No es necesariamente el elector cuya opinión hay que contribuir a formar dentro del proceso electoral, es el ciudadano que accede a los servicios públicos, que utiliza instalaciones públicas o que se beneficia como consumidor de determinados bienes y servicios. Esa dualidad obliga a la Junta Electoral, en cada caso, a deslindar lo que es orientación del voto de lo que es información institucional admisible en cualquier período.

El segundo es material, y exige que la información escrita, gráfica o audiovisual, reúna unas características especiales:

a) *Habitual*. Quiere ello decir que es una actividad publicitaria que las administraciones públicas despliegan a lo largo del año, como parte integrante de su gestión ordinaria y sin connotaciones específicas con los procesos electorales.

Son las campañas de promoción del turismo que se realizan principalmente durante el primer semestre de cada año y en los meses de septiembre, octubre y noviembre. Son las informaciones sobre inauguraciones de obras o sobre la entrada en funcionamiento de servicios que costean las empresas privadas que han participado en su ejecución. Son, en definitiva, las informaciones sobre la regularidad y el correcto funcionamiento de determinados servicios públicos.

b) *Puntual y no global.* No estamos en presencia de un balance de proyectos ejecutados o de realizaciones y logros conseguidos, que se acumulan para justificar la acción de un gobierno o de su administración, sino ante la información de algo concreto, detallado, que se produce como resultado de la conclusión de un proceso. Es la obra terminada que se recibe, el servicio de abastecimiento de agua a una población que entra en funcionamiento, el tramo de carretera o autopista abierto al público. Estamos, por tanto, en presencia de una información de interés general que se actualiza para un determinado grupo social beneficiado por su prestación.

c) *Periódica.* Es decir, conectada con la realidad de los hechos. Es algo que acontece en ese momento temporal y que pone de manifiesto la actividad diaria de un organismo público o de un concesionario de un servicio público y como tales actividades forman parte del ámbito de su gestión ordinaria temporal.

d) *No es susceptible de suspensión sin causar perjuicio al interés general.*

«... Se trata de campañas publicitarias dirigidas a informar y explicar sobre los aspectos relativos a la concreta prestación de los bienes o servicios que correspondan, de acuerdo con su respectivo objeto, y resulta necesario realizar dichas campañas precisamente en período electoral, por razón de su posición concurrencial en el mercado ...» (acuerdo JEC del 29 de enero de 1996).

Y el tercer criterio es finalista. Hay que determinar, en cada supuesto y a la vista de su contexto, si prima la información sobre la propaganda, si lo que se difunde salvaguarda el interés público -permanente y atemporal- o se vincula necesariamente *al correcto desenvolvimiento de los servicios públicos* o obedece a fines electoralistas del Gobierno o de los partidos políticos en contienda.

En resumen, que esa información se constituya en el complemento necesario de un funcionamiento normal de los servicios encomendados a las administraciones públicas.

V OBSERVACIONES FINALES

Las ideas expuestas con anterioridad pretenden que, a partir de su reflexión, se considere la necesidad o procedencia de reformar la actividad institucional de los poderes públicos en el periodo electoral.

Consecuente con este propósito se formulan tres conclusiones.

Primera.– La regulación actual de la *campana institucional* debe modificarse y varias son las alternativas posibles.

Una sería acometer *su supresión*. Voces tan autorizadas como las del Arnaldo Alcubilla ¹⁰ o Arias Salgado ¹¹ postulan esta medida, en parte justificada por la consolidación del sistema democrático y por la madurez política del pueblo español y, en otra, por la conveniencia de reducir el gasto público y de evitar los conflictos permanentes que surgen en el periodo electoral por su programación o ejecución.

Otra sería su *modificación*. Con la finalidad de mantenerla en sus justos límites porque «... *me parece que ciertos aspectos de las campañas institucionales, los que tienen que ver con el conocimiento o el recuerdo de la mecánica del voto siguen siendo necesarios ...*»¹².

De tener que pronunciarme sobre estas dos alternativas, me inclinaría por una tercera que consistiría en su *revisión* en función del titular de la convocatoria del proceso electoral.

Si el *Gobierno estatal* convoca elecciones generales, locales o europeas, la campaña institucional debería ser programada y dirigida por la Oficina del Censo Electoral, con el destino y los medios de difusión establecidos en el artículo 50.1 de la LOREG. Su profesionalidad, objetividad y neutralidad contribuirían a que la campaña institucional se mantuviera circunscrita a los límites legales señalados.

¹⁰ La reforma del Régimen Electoral». cuadernos y debates del Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994. Pág. 155.

¹¹ Idem, pág. 182.

¹² Idem. JOSÉ IGNACIO WERT. Pág. 182.

Si los *gobiernos de las comunidades autónomas* convocan elecciones para constituir sus parlamentos y asambleas legislativas, los artículos correspondientes de sus respectivas legislaciones electorales deberían ser revisados para lograr un común denominador jurídico en la titularidad, duración, destino y medios de la campaña institucional.

La *titularidad* de la programación y ejecución de la campaña en esta opción corresponde al gobierno autonómico, pero en su diseño y en la conformación del mensaje institucional deben participar las diputaciones permanentes de los poderes legislativos autonómicos, para controlar la neutralidad informativa, correspondiendo a la junta electoral de cada comunidad cerrar el proceso velando por el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 8 de la LOREG.

La *duración*, a mi juicio, debe ser la correspondiente al período electoral. Los costes social y económico de su alargamiento estarían compensados por la simplicidad del mensaje institucional y por su necesaria difusión a través de los medios de comunicación de titularidad públicas en espacios gratuitos.

El *destino* de la campaña hay que limitarlo a informar al elector sobre los aspectos objetivos de la votación con unos contenidos similares a los preceptuados en el artículo 50.1 de la LOREG que no es norma de carácter básico.

Y por último, en relación con los *instrumentos* de la publicidad institucional, me inclino por su limitación a los espacios gratuitos de los medios de comunicación de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente y, por contrapartida, a su extensión a Internet y a otros medios audiovisuales e informáticos que configuran la denominada democracia virtual.

Segunda.– La campaña institucional de realizaciones y logros de un mandato o legislatura debe prohibirse por precepto legal.

La Junta Electoral Central dio un paso decidido en ese sentido mediante sus acuerdos de 20 de enero, 24 de febrero y 15 de marzo de 1995; el legislador autonómico andaluz ha dado el siguiente de especial importancia a promulgar su Ley 4/1999, de 11 de mayo; falta, pues, que cunda el ejemplo y se apueste por esta solución traumática que garantiza los principios de

transparencia y objetividad del proceso electoral y el de igualdad de oportunidad dentro de la proporcionalidad representada.

Tercera.— La información periódica institucional es inevitable pero hay que reconducirla.

Su fuerza radica en la libertad de expresión y en el derecho a comunicar o a recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión en los términos previstos en el artículo 20 del texto constitucional.

Las empresas, los medios de comunicación, los ciudadanos en general, hacen uso periódica - mente de estos derechos. Pero deben establecerse unos límites cuando su ejercicio se produce dentro del período electoral para no crear confusión en el electorado, que tiene derecho a poder distinguir, con claridad, entre los mensajes institucionales y de interés general — vinculados a la gestión ordinaria de las administración públicas y al tráfico comercial de las entidades privadas— de otros de naturaleza partidista.

Su regulación exige la fijación de unos criterios limitadores, que genere seguridad jurídica en el responsable de la información y que facilite la labor interpretativa de las juntas electorales, las cuales no efectúan pronunciamientos previos sobre el contenido de la información periódica institucional, pero tienen que resolver los supuestos concretos que se les planteen.

Como resumen de estas observaciones hay que concluir defendiendo la necesidad de impulsar *«el interés del legislador por el tema de la publicidad institucional porque su programación y ejecución con violación de la neutralidad en su impulso y de la igualdad en su aplicación puede alterar el principio democrático que configura e informa un sistema democrático y, en definitiva, un estado de derecho»*¹³.

Santiago de Compostela, 21 de junio de 1999.

13 CANO MATA, A. A.: Juridificación de las campañas electorales. «Las previsiones de la Ley orgánica del Régimen Electoral» (Revista de Derecho Público núm. 115/89).

Francisco Fernández Segado

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES

SUMARIO

- 1 GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE LAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES.
- 2 CAMPAÑA INSTITUCIONAL *VERSUS* CAMPAÑA ELECTORAL.
- 3 SUJETOS HABILITADOS PARA LLEVAR A CABO UNA CAMPAÑA INSTITUCIONAL.
- 4 PERÍODO DE DESARROLLO DE LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL.
- 5 FINALIDAD DE LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL.
- 6 MEDIOS DE CANALIZACIÓN INFORMATIVA DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL.
- 7 LAS CAMPAÑAS INFORMATIVAS DE LOS PODERES PÚBLICOS SOBRE SU GESTIÓN: A) LA DOCTRINA PRIMIGENIA DE LA JEC. B) EL CAMBIO DE DOCTRINA. EL ACUERDO DE 24 DE FEBRERO DE 1995. C) LA PERVERSA DINÁMICA DESCADENADA POR LA NUEVA DOCTRINA. D) LA INSTRUCCIÓN DE LA JEC DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999.

1 GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE LAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES

- I. Las campañas institucionales iban a ser objeto de regulación por vez primera por el artículo 50.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). Sin embargo, la génesis de esa norma no resultaría fácil.

El Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General nada preveía en relación con esta cuestión. Su artículo 49¹ procedía a definir, en su apartado primero, lo que había de entenderse por campaña electoral a los efectos de la propia Ley, proyectando en su apartado segundo las restricciones legalmente establecidas para la campaña electoral a las actividades que, con la finalidad de incidir sobre el voto del cuerpo electoral, pudieran desarrollar otras organizaciones distintas de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, sujetos primigenios, en unión de los candidatos, de las actividades conformadoras de la campaña electoral.

1 Puede verse en RAMÓN ENTRENA CUESTA (director de la edición), «Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos parlamentarios», Cortes Generales, tomo I, Madrid, 1986, pág. 19.

Una enmienda del Sr. Bandrés Molet (enmienda número 7) ² planteaba, al menos de modo implícito, la problemática subyacente a las campañas institucionales, al pretender impedir que la publicidad de la Administración llevada a cabo con fondos públicos pudiera favorecer al partido gobernante. A tal efecto postulaba la adición al artículo 49 de un nuevo apartado del siguiente tenor:

«Queda prohibido realizar propaganda oficial por parte de la Administración tendente a influir en la intención del voto del electorado, haciendo referencia a las realizaciones del Gobierno, inauguraciones y similares».

La enmienda en cuestión sería desestimada por la Ponencia ³, que seguiría omitiendo en el texto del artículo 49 (y del Proyecto en general) toda referencia a la campaña institucional, a la par que procedía a alterar de modo sustancial la redacción del apartado segundo del precepto con la finalidad de impedir radicalmente que cualquier persona jurídica distinta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores pudiera realizar cualquier tipo de campaña o publicidad electoral a partir de la fecha de la convocatoria de los comicios ⁴.

La introducción por la Ponencia de esta innovación en el texto del precepto tendrá mucho que ver con el planteamiento de una serie de propuestas de reforma del artículo en cuestión en el seno de la Comisión Constitucional ⁵, en el marco de cuya discusión se gestará la normación relativa a la campaña institucional.

En la dirección reformadora expuesta, el Sr. Sancho Rof, por el Grupo Parlamentario Centrista, planteaba una enmienda *in voce* con el fin de volver al texto del Proyecto, suprimiendo la modificación introducida por la Ponencia en el art. 49.2. Con una finalidad análoga, el Sr. De la Vallina Velarde, del Grupo Parlamentario Popular, defendía un voto particular frente al texto del art. 49.2 sobre la base de que *«quizá no resulta muy correctamente expresado el sentido, la filosofía que a ese precepto se le quiere dar».*

² Puede verse en la obra *«Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos...»*, op. cit., tomo I, pág. 142.

³ *Ibidem*, pág. 371.

⁴ Tras la modificación introducida por la Ponencia, el artículo 49.2 quedaba redactado como sigue: *«Ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior (partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores) podrá realizar campaña o publicidad electoral orientada a promover o dirigir el voto de los ciudadanos en un determinado sentido, a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones».*

⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en adelante DSCD), Comisión Constitucional, II Legislatura, núm. 286, 26 de marzo de 1985, págs. 8927 y sigs.; en concreto, págs. 8948 y sigs. Puede verse asimismo en la obra *«La Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos parlamentarios»*, op. cit., tomo I, págs. 452 y sigs.

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, el Sr. Jover i Presa formulaba una propuesta transaccional consistente en la adición al precepto de un nuevo apartado con el que se pretendía regular lo que normalmente era conocido en los medios de comunicación como «*campaña institucional*». A tal efecto, se proponía añadir al art. 49 un apartado, que se ubicaba como su norma de apertura, del siguiente tenor: «*Las instituciones públicas pueden realizar, en período electoral, campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones sin influir en la orientación del voto de los electores*».

Esta innovación suscitaría algunas dudas al Sr. De la Vallina Velarde, quien se interrogaba ante la Comisión acerca de si la expresión «*instituciones públicas*» era utilizada en sentido jurídico o, por el contrario, en sentido más bien político, equivalente a los poderes públicos, significado que era, según entendía con buen criterio el diputado popular, el latente en las palabras del diputado socialista Sr. Jover. Éste corroboraría las apreciaciones del Sr. De la Vallina al proponer de inmediato la sustitución de la expresión «*instituciones públicas*» por la de «*poderes públicos*», que se incorporaba así al texto del que, tras su aprobación por la Comisión ⁶, había de convertirse en el apartado primero del artículo 50 del texto del Dictamen ⁷, texto que ya no sufriría modificación alguna en el «*iter*» legislativo, convirtiéndose en consecuencia en el artículo 50.1 de la LOREG.

La génesis de la norma reguladora de la campaña institucional, como fácilmente puede percibirse, deja inequívocamente claro que esta norma nace como contrapunto frente a la cláusula del apartado tercero del propio precepto, que al prohibir la realización del cualquier tipo de campaña electoral por una persona jurídica distinta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, podía obstaculizar la realización por los poderes públicos de las llamadas campañas institucionales.

El cambio de redacción que el Pleno del Congreso introduciría en el inciso inicial (y también en el final, adicionado en ese momento del debate) del artículo 50.3 ⁸, respecto a la dicción dada al mismo por el Dictamen de la Comisión, cambio que a la postre sería definitivo, refuer-

⁶ El nuevo apartado del art. 49 sería aprobado por una amplia mayoría de la Comisión: 20 votos a favor y 5 abstenciones.

⁷ Puede verse el Dictamen de la Comisión en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, núm. 120-II, 15 de abril de 1985.

⁸ Ese cambio de redacción es fruto de una enmienda presentada por el Sr. Martín Toval en nombre del Grupo Parlamentario Socialista, enmienda que pretendía ser transaccional frente a los votos particulares de los Grupos Popular y Centrista.

za aún más si cabe la apreciación precedente. En efecto, la habilitación a los poderes públicos para llevar a cabo en periodo electoral una campaña de carácter institucional se conforma como una salvedad frente a la interdicción que acoge el apartado tercero del art. 50, prohibición que, dicho sea al margen, sería duramente enjuiciada en el debate en el Pleno del Congreso del Proyecto de Ley Orgánica por los diputados señores Alzaga Villaamil (Grupo Popular) y Sancho Rof (Grupo Centrista)⁹.

Tras su aprobación por el Pleno de la Cámara baja el art. 50.1 quedaría redactado en los términos que, a la postre, habrían de ser los definitivos. A su tenor:

«Los poderes públicos pueden realizar en periodo electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores».

Digamos por último que en el Senado el precepto en cuestión ni tan siquiera sería objeto de enmienda alguna¹⁰.

- II. La Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la LOREG, procedería a reformar, entre otros, el artículo 50.1 de la citada norma legal, con la finalidad de precisar que poderes públicos se hallaban habilitados para realizar en periodo electoral una campaña de carácter institucional, disponiendo al efecto que tal campaña podía ser llevada a cabo por los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hubieran convocado un proceso electoral.

Conviene recordar que el origen de la Ley Orgánica 8/1991 se encuentra en la refundición en un solo texto legal de tres iniciativas legislativas de reforma de la LOREG¹¹, acordada por la Comisión Constitucional a sugerencia de la Mesa de la Cámara¹². De esas tres iniciativas sólo en una de ellas, la apoyada por varios Grupos Parlamentarios, se contemplaba la modificación del art. 50.1

⁹ DSCD, II Legislatura, núm. 199, 18 de abril de 1985, en especial págs. 9144-9147.

¹⁰ Las enmiendas pueden verse en BOCG, Senado, II Legislatura, Serie II, núm. 244, b/, 14 de mayo de 1995, págs. 59 y sigs.

¹¹ Las tres iniciativas legislativas eran las siguientes:

Un proyecto de Ley Orgánica (BOCG, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie A, núm. 46-1, 17 de diciembre de 1990).

Una proposición de Ley Orgánica presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista del Congreso, Popular en el Congreso, Catalán (Convergència i Unió), CDS y Vasco (PNV) y el diputado don Luis Mardones Sevilla (del Grupo Mixto) (BOCG, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie B, núm. 58-1, 24 de octubre de 1990). Y

Una proposición de Ley Orgánica de reforma de los artículos 155.4, 157, 159, 160, 212 y 213 LOREG (BOCG, Congreso, IV Legislatura, Serie B, núm. 61-1, 24 de octubre de 1990).

¹² BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 46-6, 19 de febrero de 1991, pág. 65.

en los mismos términos que se habían de recoger en el texto final de la Ley. Quiere ello decir que la reforma que comentamos fue introducida, desde su mismo origen formal, con un amplio consenso parlamentario.

Con todo, no deja de ser significativo que, coetáneamente, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentara una Proposición de Ley de modificación de la LOREG ¹³, en un momento ulterior retirada, en la que se acogía explícitamente la misma reforma del art. 50.1 que se contemplaba en la Proposición consensuada por varios Grupos, circunstancia que parece apuntar hacia la que podríamos llamar «paternidad popular» de esta reforma.

Es innecesario decir que en la tramitación de este Proyecto por el procedimiento de urgencia, acordado por la Mesa de la Cámara ¹⁴, no se suscitaba debate alguno en torno a la cuestión que nos ocupa, bien que el consenso inicialmente logrado en torno a la totalidad del Proyecto se resquebrajara finalmente, como revela la votación de totalidad del mismo ¹⁵.

En la Alta Cámara se iban a presentar tres enmiendas frente al texto de reforma del art. 50.1 aprobado por el Congreso ¹⁶: en una de ellas (enmienda núm. 7), el Grupo Parlamentario Catalán de CiU proponía la supresión de la reforma que se introducía en la LOREG con el fin de no limitar los poderes públicos autorizados a realizar estas campañas institucionales; en otra (la núm. 2), del Grupo Parlamentario Mixto, se proponía añadir un nuevo párrafo de acuerdo con el cual esta facultad que se atribuía a ciertos poderes públicos debía ejercerse siempre que en una misma fecha coincidieran las elecciones municipales y autonómicas; finalmente, la tercera enmienda (enmienda núm. 61), del Grupo Popular, propugnaba la adición al art. 50.1 de un nuevo párrafo del siguiente tenor: «*La campaña institucional mencionada en el apartado anterior deberá ser llevada a cabo necesariamente, para fomentar el voto incentivando la participación en las elecciones, por Radiotelevisión Española, hasta el fin de la campaña, incluido el día de reflexión*».

¹³ BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 59-1, 24 de octubre de 1990, págs. 1-3.

¹⁴ Así se recogía en el BOCG, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie A, núm. 50-1, 12 de febrero de 1991, pág. 1.

¹⁵ De los 285 votos emitidos, 193 fueron a favor, 12 en contra y 80 abstenciones (DSCD, IV Legislatura, núm. 88, 14 de febrero de 1991, pág. 4375).

¹⁶ BOCG, Senado, IV Legislatura, Serie II, núm. 41(c), 28 de febrero de 1991, págs. 19 y sigs.

Las tres enmiendas serían desestimadas por la Ponencia, al igual que todas las demás presentadas¹⁷. Aunque se mantendrían como votos particulares para su defensa en el Pleno, en éste serían ampliamente rechazadas las tres enmiendas¹⁸.

- III. La última norma legal que ha incidido sobre el precepto que nos ocupa ha sido la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de modificación de la LOREG, que procede a su reforma en un doble sentido: en primer término, en el de delimitar con mucha mayor concreción la finalidad de las campañas institucionales, que no ha de ser otra que la de informar a los ciudadanos, de modo específico, sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, y en segundo lugar, en el de precisar los medios de comunicación social a cuyo través se puede realizar esta publicidad institucional, esto es, los medios de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña, determinando la norma legal, complementariamente, la gratuidad de los respectivos espacios publicitarios, precisión esta última que no sólo no era marginal, sino que, por el contrario, apuntaba a la finalidad realmente perseguida por la norma: la limitación de los gastos electorales.

El Proyecto de reforma de la LOREG que desembocaría en la Ley Orgánica 13/1994¹⁹, no contemplaba esta modificación, pues su pretensión se circunscribía a dar cumplimiento, en el ámbito del régimen jurídico electoral, a los compromisos asumidos por España al ratificar el Tratado de la Unión Europea y, más específicamente, a una serie de disposiciones comunitarias como la Directiva 93/109/CE, del Consejo, de 6 de diciembre de 1993.

En el trámite de enmienda iba, sin embargo, a suscitarse esta cuestión. La enmienda núm. 26, del Grupo Popular, propugnaba la adición de un nuevo párrafo que había de integrarse en el actual art. 210 bis de la Ley, de acuerdo con el cual: «*El Estado informará en tiempo y en forma a los electores y elegibles comunitarios acerca de las condiciones y modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en España*». Aun cuando con un alcance no exactamente coincidente con el del art. 50, el precepto que se trataba de introducir incidía indiscutiblemente sobre el tema que nos ocupa.

17 BOCG, Senado, IV Legislatura, Serie II, núm. 41 (d), 6 de marzo de 1991, pág. 53.

18 Diario de Sesiones del Senado (DSS), IV Legislatura, núm. 58, 13 de marzo de 1991, págs. 3209 y sigs.

19 Puede verse en BOCG, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie A, núm. 50-1, 25 de enero de 1994, págs. 1-3.

Sería, no obstante, la enmienda núm. 35, suscrita por seis Grupos Parlamentarios, la que propugnaría una nueva redacción para el art. 50.1 LOREG que, a la postre, habría de ser la definitiva, cambio que se fundamentaría en un doble motivo: de un lado, en la conveniencia de precisar con más detalle los fines que han de perseguir las campañas institucionales, y de otro, en la necesidad de limitar los gastos electorales mediante el acotamiento del ámbito donde se puede realizar la campaña institucional.

En el debate en trámite de lectura única del Proyecto de Ley Orgánica que nos ocupa, en el Pleno del Congreso, el diputado popular Sr. Vera Pro defendería la ya comentada enmienda de su Grupo en coherencia, según su argumentación²⁰, con el mandato de la Directiva comunitaria número 93/109, de 6 de diciembre, que establece la obligación de los Estados miembros de la Unión Europea de informar en tiempo y forma a los electores y elegibles comunitarios acerca de las condiciones y modalidades del derecho de sufragio activo y pasivo en el propio Estado. Y tal obligación, a juicio del diputado popular, no podía entenderse subsumida en el art. 50 LOREG que contemplaba la campaña institucional con un carácter meramente potestativo.

A nuestro juicio, el art. 50.1 LOREG hacía innecesaria una cláusula normativa como la postulada por el Grupo Popular. La información demandada por nuestros compromisos comunitarios podía y debía tener perfecto encaje en la campaña institucional. En esta misma dirección se manifestaría el diputado socialista Sr. Izquierdo Collado²¹. Y en último término, la enmienda núm. 26, del Grupo Popular, sería rechazada bien que por escasa mayoría (158 votos en contra frente a 151 a favor). De esta forma, el texto aprobado por el Pleno de la Cámara baja²² acogía en su art. 2º, relativo a la campaña institucional, la nueva redacción que había de darse al art. 50.1 que, como antes señalamos, sería la definitiva.

En el Senado, el art. 2º del texto remitido por el Congreso ya no sería objeto de enmienda alguna, si bien el Grupo Parlamentario Popular redundaría en su propuesta de adición al art. 210 bis de la Ley de un nuevo párrafo de dicción idéntica a la postulada en su enmienda del Congreso número 26²³, insistiendo en la necesidad de tal cláusula en orden a la conveniente

²⁰ DSCD, V Legislatura, núm. 48, 17 de febrero de 1994, págs. 2310 y 2316-2317.

²¹ *Ibidem*, pág. 2317.

²² BOCG, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie A, núm. 50-4, 22 de febrero de 1994, págs. 29-33.

²³ Se trataba ahora de la enmienda núm. 35, del Grupo Popular en el Senado. Puede verse en BOCG, Senado, V Legislatura, Serie II, núm. 17, b), 2 de marzo de 1994, pág. 17.

adaptación de nuestra normativa electoral a la ya citada Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, en lo relativo a la obligación del Estado de informar a los ciudadanos de la Unión Europea no españoles residentes en España acerca de las condiciones y modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo. La enmienda en cuestión sería rechazada en el seno de la Comisión Constitucional del Senado ²⁴, manteniéndose, no obstante, como voto particular para su defensa en el Pleno ²⁵, en donde nuevamente se produciría el rechazo a la misma ²⁶.

De esta forma, tras la Ley Orgánica 13/1994, quedaba incorporada al texto del art. 50.1 la redacción que ha llegado hasta hoy.

2 CAMPAÑA INSTITUCIONAL *VERSUS* CAMPAÑA ELECTORAL

El art. 50 LOREG, aunque ubicado en la sección relativa a las disposiciones generales sobre la campaña electoral, diferencia dos tipos de campañas: la campaña electoral propiamente dicha y la campaña institucional.

I. La campaña electoral se define por la conjunción de dos elementos convergentes:

a) Un elemento subjetivo: los sujetos que realizan las actividades calificadas como campaña, que no pueden ser sino los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, por cuanto que el art. 50.3, muy restrictivamente, veda a cualquier otra persona jurídica la realización de un acto de campaña electoral a partir de la fecha de convocatoria de las elecciones.

b) Un elemento teleológico: la finalidad de los actos de campaña es la captación de sufragios,

²⁴ DSS, Comisión Constitucional, V Legislatura, Comisiones, núm. 75, 3 de marzo de 1994, pág. 13-14.

²⁵ BOCG, Senado, V Legislatura, Serie II, núm. 17, c), 7 de marzo de 1994, pág. 32.

²⁶ DSS, V Legislatura, núm. 25, 9 de marzo de 1994, pág. 1162.

siento éste su elemento más peculiar, si bien, como ha significado el Tribunal Supremo ²⁷, para que exista campaña electoral deben darse sus dos elementos constitutivos.

La LOREG, al definir la campaña electoral (art. 50.2), alude a un «conjunto de actividades lícitas». De ello bien puede desprenderse que un solo acto concreto no puede ser considerado campaña si no se enlaza, vincula e integra en un conjunto de actos ligados por el mismo fin. Ahora bien, como la Junta Electoral Central (en adelante JEC) ha puesto de relieve ²⁸, esta sola consideración, aunque resulte relevante, no es por sí sola bastante para denegar la calificación de campaña a un acto aislado, siendo en todo caso preciso analizar el sentido de dicho acto.

- II. La campaña institucional se diferencia con nitidez de la campaña electoral, y ello tanto si se atiende al elemento subjetivo como al teleológico, diferencia que se acentúa aún más si cabe si se atiende a sus límites materiales.

En efecto, la campaña institucional tiene una finalidad meramente informativa: informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo. Su ámbito es, pues, muy específico y se halla estrictamente delimitado, como ha reconocido la JEC ²⁹. Y por otro lado, sólo puede ser llevada a cabo por los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral. Y por si esta doble frontal divergencia no fuera suficiente, cabe apuntar un tercer aspecto de contraposición: la campaña institucional tiene un límite material insalvable, ya que a través de la misma no se puede influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores, mientras que la campaña electoral se orienta precisamente a la captación de sufragios del cuerpo electoral.

Las profundas divergencias apuntadas conducen a que haya de considerarse que la campaña electoral nada tiene que ver con la campaña institucional. Se trata de realidades bien diferenciadas entre las que no cabe confusión. Es por ello mismo por lo que resulta incomprensible el origen del apartado primero del art. 50 LOREG, que, como ya antes señalamos, nace como una suerte de contrapunto frente al apartado tercero, cuando es lo cierto que la campaña institucional de los poderes públicos, ya desde la redacción inicial del art. 50.1, no admite confusión

²⁷ Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS), Sala Cuarta, de 14 de julio de 1982. Aranzadi, marginal núm. 5411.

²⁸ Acuerdo de la Junta Electoral Central (en adelante AJEC) de 13 de mayo de 1999, por el que se desestima el recurso contra el Acuerdo de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana de 6 de mayo de 1999.

²⁹ AJEC de 1 de diciembre de 1994.

alguna con la campaña que en orden a la captación de votos llevan a cabo los partidos y demás actores políticos.

Por todo lo anterior, coincidimos plenamente con Ballarín ³⁰ cuando afirma que debe considerarse un error el encabezamiento del apartado tercero del art. 50, cuando excluye a los poderes públicos de las personas jurídicas a quienes prohíbe la realización de campaña electoral; no sólo esta salvedad era innecesaria, sino que genera una cierta confusión, al producir la impresión errónea de que el apartado primero sí permite a los poderes públicos llevar a cabo una campaña electoral. Bien es cierto que la confusión desaparece de inmediato si interpretamos, como obviamente ha de hacerse, sistemática y armónicamente los tres apartados del precepto del que venimos ocupándonos y, muy en especial, los dos primeros, tal y como, por lo demás, ya hemos significado. Ello no obstante, la crítica a la errónea construcción del precepto no puede ser soslayada.

- III. La comprensión de algunas de las cláusulas del art. 50, muy especialmente de su apartado tercero, exige atender al inmediato pasado que antecede a la promulgación de la LOREG.

El Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, encomendaba en su art. 37.1 a los partidos, federaciones, coaliciones, agrupaciones de electores y candidatos la realización de actividades propias de la campaña de propaganda electoral en orden a la captación de sufragios; es decir, el referido precepto acogía una norma que tendría fiel reflejo en el art. 50.2 LOREG. Sin embargo, el citado Decreto-Ley no contemplaba una específica prohibición del estilo de la acogida por el art. 50.3

Un problema jurídico importante se planteó durante la vigencia del Decreto-Ley de Normas Electorales con ocasión de una serie de actos que bien podían calificarse como de propaganda electoral, llevados a cabo por la Confederación de Empresarios de Andalucía, que condujeron a la JEC, tras conocer del tema previo el oportuno recurso, a declarar *«que la Confederación de Empresarios Andaluces no es una organización legitimada para hacer campaña electoral pidiendo el voto a favor o en contra de ninguna opción política en la presente campaña de elecciones al Parlamento Andaluz»*³¹, y en sintonía con ello, a requerir a la citada organización empresarial para que se abstuviera de

30 JAVIER BALLARÍN IRIBARREN: «Comentario al artículo 50», en Luis M^a Cazorla Prieto (dir.), «Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General». Civitas, Madrid, 1986, págs. 431 y sigs.; en concreto, pág. 434.

Este criterio interpretativo sería confirmado por el Tribunal Supremo en Sentencia del 14 de julio de 1982³², en la que el alto órgano jurisdiccional desestimaba el recurso de apelación promovido por el Abogado del Estado, confirmando la Sentencia apelada.

A partir de este precedente no resulta en exceso aventurado significar que el art. 50.3 LOREG parece tener como finalidad impedir el mantenimiento del referido criterio hermenéutico³³, al prohibir de modo específico la realización de actos de campaña electoral por personas jurídicas distintas de las enumeradas por el art. 50.2.

El precepto, que no estaba previsto en el texto del Proyecto y que sería introducido con su significado actual por la Ponencia, suscitaría bastante controversia en la Comisión Constitucional, siendo objetado por los representantes del Grupo Parlamentario Centrista, Sr. Sancho Rof, y del Popular, Sr. De la Vallina Velarde³⁴, al entender que entrañaba una limitación excesiva, pudiendo afectar incluso el derecho a la libertad de expresión constitucionalizado en el art. 20.

Como ya tuvimos oportunidad de exponer, el Grupo Socialista respondió, a modo de propuesta transaccional, con la adición del texto que hoy incorpora el art. 50.1. La adición de este nuevo apartado alusivo a la campaña institucional no acallaría las críticas frente a la cláusula restrictiva acogida por el art. 50.3 del texto del Dictamen. Tales críticas quedan perfectamente sintetizadas en la consideración del diputado popular Sr. Alzaga: *«la política — dirá— no es un “ghetto” y, consiguientemente, el momento electoral no es un momento de monopolio de los partidos»*³⁵. En muy similar dirección se pronunciaba el diputado centrista Sr. Sancho Rof, a cuyo juicio el art. 50.3 era gravemente limitativo a lo que es la libertad de expresión en una sociedad plural, que no sólo está conformada por los partidos políticos, sino también por una pluralidad de organizaciones³⁶.

A paliar en alguna medida las fallas apuntadas se encaminaría, como ya tuvimos oportunidad de indicar, la presentación por el diputado Sr. Martín Toval, en nombre del Grupo Socialista,

32 STS (Sala Cuarta) de 14 de julio de 1982. Aranzadi, marginal núm. 5411.

33 En el mismo sentido, ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA y MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO: *«Código Electoral»*, 3ª ed., Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1999, pág. 287.

34 DSCD, Comisión Constitucional, II Legislatura, núm. 286, 26 de marzo de 1985, págs. 8948-8949.

35 DSCD, II Legislatura, núm. 199, 18 de abril de 1985, pág. 9146.

36 Ibidem, pág. 9147.

de una nueva enmienda transaccional frente a los votos particulares de populares y centristas³⁷, que plasmaría en el que habría de ser el texto definitivo del art. 50.3 LOREG. Si el inciso final del art. 50.3 (*«sin perjuicio de lo establecido en el art. 20 de la Constitución»*) que ahora se adiciona, encuentra pleno sentido como una vía con la que atenuar las críticas al precepto por parte de populares y centristas, la adición del inciso que encabeza el art. 50.3 no parece encontrar ninguna lógica por todo lo ya expuesto hasta ahora. Ni tan siquiera una lógica política, pues la crítica de la oposición popular y centrista no postulaba ninguna modificación de este género.

En definitiva, la habilitación a los poderes públicos en general para llevar a cabo una campaña institucional, inicialmente contemplada por la Ley, pareció ofrecerse como contrapunto o modulación frente a la prohibición, acogida por el art. 50.3, que a su vez respondía al intento de impedir a toda persona jurídica distinta de los partidos y demás actores políticos enumerados por el art. 50.2, la realización de actos encuadrables dentro de la denominación legal de *«campaña electoral»*. Bien es verdad que la problemática subyacente en todo ello, y de modo muy particular en el art. 50.3, está lejos de haber sido resuelta definitiva e incontestablemente en cuanto que, en ocasiones, puede resultar muy dificultoso deslindar los actos de campaña electoral de aquellos otros que sean, lisa y llanamente, el fruto del ejercicio por personas jurídicas distintas de las contempladas por el art. 50.2 del derecho a la libertad de expresión constitucionalmente garantizada.

3 SUJETOS HABILITADOS PARA LLEVAR A CABO UNA CAMPAÑA INSTITUCIONAL

En su redacción inicial, el art. 50 LOREG habilitaba genéricamente a los poderes públicos para la realización en periodo electoral de la campaña institucional.

³⁷ Ibidem, pág. 9162.

El Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de definir la noción de « *poderes públicos* » que utiliza nuestra Constitución en muy diferentes preceptos (artículos 9º, 27, 29 a 31, 44 a 51, 53 y otros). A juicio del Alto Tribunal³⁸, esta noción sirve como concepto genérico que incluye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo.

Aunque sea casi una obviedad, el Juez de la Constitución ha recordado la evidencia de que entre los poderes públicos se encuentran las Comunidades Autónomas³⁹ y los Ayuntamientos, órganos a los que, constitucionalmente, corresponde el gobierno y administración de los Municipios⁴⁰.

Quiero ello decir que en su redacción inicial la LOREG habilitaba a un amplio conjunto de entes y órganos, estatales y territoriales, para la realización de las campañas institucionales, planteándose de esta forma la problemática de la determinación de en qué procesos electorales podían realizar campaña institucional cada uno de ellos.

La búsqueda de un criterio competencial delimitador era empresa harto dificultosa, más aún a la vista de la finalidad perseguida con estas campañas, a tenor de la redacción original del precepto: informar e incentivar la participación en las elecciones. No parecía en modo alguno una extralimitación en sus competencias que en unas elecciones generales las Comunidades Autónomas, a través de sus Consejos de Gobierno, llevaran a cabo una campaña de esta naturaleza, como tampoco semejaba desproporcionado que los Ayuntamientos, en las elecciones municipales, operasen de modo análogo. A este respecto, la JEC, en un Acuerdo del año 1987⁴¹, consideraría ajustada a derecho la campaña institucional realizada por una entidad local que no tenga carácter electoral partidista, al referirse a deberes cívicos de alcance general coincidentes con los intereses de las Corporaciones locales.

A su vez, y desde otra perspectiva, en el ámbito de los poderes del Estado no dejaban, potencialmente al menos, de suscitarse algunos problemas. Ciertamente, el poder judicial debía quedar al margen de este tipo de campañas dada la exclusividad de su función jurisdiccional (art.

38 STC 35/1983, de 11 de mayo, fund. jur. 3º.

39 STC 64/1982, de 4 de noviembre, fund. jur. 2º.

40 Auto del TC (ATC) 13/1980, de 24 de septiembre, fund. jur. 2º.

41 AJEC de 11 de mayo de 1987.

117.4 CE), pero la exclusión del poder legislativo era, cuando menos, mucho más discutible. Indudablemente, el Gobierno parecía el órgano idóneo para diseñar y llevar a cabo, por intermedio de la Administración del Estado, una campaña de estas características, pero no cabía descartar una cierta intervención del poder legislativo.

En definitiva, la falta de concreción legal posibilitaba que en un proceso electoral pudiesen, al unísono, realizar campañas institucionales una pluralidad de entes y órganos y, como dice con cierta ironía Ballarín ⁴², esta concurrencia de muchos poderes públicos en la campaña institucional, queriendo cada uno de ellos dejar de influir a su manera en la orientación del voto, podía resultar cacofónica, además de muy costosa. Por lo demás, esta plural concurrencia de organizadores de campañas institucionales conducía, en la práctica, a la intervención de entes u órganos ajenos al proceso electoral tanto desde el punto de vista territorial como competencial, lo que no dejaba de ser una incongruencia con potenciales efectos disfuncionales.

Los problemas suscitados, dimanantes de la genérica habilitación a los poderes públicos para la realización de este tipo de campañas, conducirían al legislador a modificar la redacción del art. 50.1. En efecto, como ya tuvimos oportunidad de exponer, la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, incidía sobre el precepto al precisar que quedaban habilitados para realizar una campaña institucional los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hubieran convocado un proceso electoral.

La reforma suponía que, salvo en el supuesto de elecciones autonómicas, fuese el Gobierno de la Nación el único poder público facultado para llevar a cabo la campaña institucional, ya que es al propio Gobierno a quien compete legalmente convocar elecciones generales (art. 167 LOREG), municipales (art. 185 LOREG) y europeas (art. 218 LOREG).

Esta reforma ha supuesto una drástica reducción de los poderes públicos legalmente habilitados para llevar a cabo una campaña de esta naturaleza. Aunque algún sector de la doctrina ⁴³ considera que esta reducción es especialmente discutible en el caso de las elecciones locales, al haberse privado a los Ayuntamientos de toda intervención al respecto, por nuestra parte, creemos que la reforma ha introducido un elemento de racionalidad en la concreción del sujeto ac-

⁴² JAVIER BALLARÍN IRIBARREN: «Comentario al artículo 50», op. cit., pág. 436.

⁴³ PABLO SANTOLAYA MACHETTI: «Manual de Procedimiento Electoral», 4ª ed., Ministerio del Interior, Madrid, 1999, pág. 122.

tivo de estas campañas, algo que aún se hará más patente tras la reforma del mismo precepto llevada a cabo en 1994. Ello es tanto como decir que se ha introducido un elemento de racionalidad en el propio proceso electoral.

4 PERÍODO DE DESARROLLO DE LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL

La campaña institucional puede realizarse durante el *«periodo electoral»*, referencia que ha de entenderse que abarca un espacio de tiempo delimitado por la convocatoria electoral y por el momento de finalización de la campaña electoral, que, a tenor del art. 51.3 LOREG, termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.

En un primer momento, la doctrina⁴⁴ se inclinó por entender que, al margen ya de la mayor o menor conveniencia de que la campaña institucional pudiera prolongarse durante el día de reflexión, lo cierto es que nada autorizaba a establecer esta limitación temporal.

No ha sido ese el criterio seguido por el máximo órgano de la Administración Electoral, que, en una reiterada doctrina⁴⁵, ha entendido que no cabe realizar campaña institucional el día anterior al de la celebración de las elecciones, el llamado «día de reflexión», de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51.3 y 53 LOREG.

Cabe recordar ahora algunas de las reflexiones vertidas por la JEC en su Acuerdo de 24 de junio de 1994, cuyo objeto era el recurso interpuesto por el representante general del Partido Popular, contra la resolución de la Junta Electoral de Andalucía, de 15 de junio de 1994, en relación con la emisión de propaganda institucional durante la jornada de reflexión. *«El hecho de la difusión por la Junta de Andalucía de anuncios de la campaña “Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo” en distintos medios de comunicación el día de reflexión constituye — siempre según el Acuerdo de la Junta*

⁴⁴ JAVIER BALLARÍN IRIBARREN: *«Comentario al artículo 50»*, op. cit., pág. 437.

⁴⁵ AAJEC de 15 de junio de 1989, 24 de junio y 1 de diciembre de 1994, y 10 de mayo de 1995.

Electoral Central— , *objetivamente considerado, vulneración de la normativa electoral por cuanto ni durante la jornada de reflexión ni durante el propio día de la elección pueden los poderes públicos realizar actividad publicitaria alguna que, directa o indirectamente, pueda influir en la orientación de voto de los electores»*

En realidad, la reflexión de la JEC que antecede no sólo es válida para la jornada de reflexión y el día de la elección, sino que también lo es para cualquier otro día del periodo electoral, pues el art. 50.1 veda de modo expreso toda campaña institucional que pueda influir en la orientación de voto de los electores. En cualquier caso, parece obvio que incidir sobre la orientación de voto cualquiera de los dos días antes citados es una violación de la previsión del art. 50.1 de mucha mayor gravedad que si la incidencia se produce cualquier otro día anterior.

No nos cabe la menor duda de que, aunque de la literalidad del Acuerdo comentado no se deduzca expresamente, en el ánimo de la JEC, cuando adoptó tal Acuerdo por mayoría (siete votos a favor y cuatro en contra), estaba latente la idea de impedir *pro futuro* todo tipo de campaña institucional la jornada de reflexión y el día de los comicios.

La interdicción de los actos propios de la campaña institucional los días citados ha de considerarse, a nuestro entender, muy acertada por cuanto en el espíritu de la norma legal late la idea de que el elector disponga, en las veinticuatro horas inmediatamente anteriores a la votación, de un corto periodo de tiempo en el que, al margen ya de los múltiples mensajes electorales de la campaña, pueda decidir, si no lo hizo aún, con toda calma, tranquilidad y sosiego, cuál va a ser su opción de voto. Y aunque, ciertamente, la campaña institucional no persiga influir en tal opción de voto, entendemos muy conveniente que haya una sintonía en la delimitación temporal final de una y otra campaña. Además, y desde una óptica diferente, hay que presuponer que a esas alturas del proceso electoral, la campaña institucional debe de haber ya surtido todos sus efectos, por lo que no se vislumbra la necesidad de prolongarla en la «jornada de reflexión».

En cuanto al día de los comicios, conviene para terminar recordar, en la línea de lo ya anterior -mente expuesto, que es doctrina creemos que consolidada de la JEC ⁴⁶ que no cabe realizar campaña institucional el día de la votación.

5 FINALIDAD DE LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL

- I. En su redacción inicial, el art. 50.1 LOREG establecía una doble finalidad para toda campaña de carácter institucional: de un lado, informar, y de otro, incentivar la participación en las elecciones. A modo de contrapunto, el precepto delimitaba negativamente el ámbito de la campaña al vedar que a través de ella pudiera influirse en la orientación del voto de los electores.

No nos cabe la menor duda de que los dos fines de una campaña de esta naturaleza se podían reconducir a un único fin: fomentar la participación de la ciudadanía en los comicios. La finalidad informativa, a nuestro juicio, no era sino un instrumento al servicio del fin primigenio: incentivar la participación. Se había de informar a los electores sobre aspectos tales como la fecha de la votación o el procedimiento de emisión del voto, a fin de promover la participación de aquéllos.

Esta finalidad no sólo era legítima y loable, sino que, además, resultaba perfectamente coherente con el mandato constitucional del art. 9º.2, que encomienda a los poderes públicos, entre otras genéricas misiones, la de facilitar la participación de todos los ciudadanos en los muy diversos aspectos de la vida en colectividad, y entre ellos, en la vida política.

Algún sector de la doctrina acogió esta finalidad incentivadora del voto de modo bastante crítico. Es el caso, por ejemplo, de Ballarín ⁴⁷, para quien la actividad persuasiva que late en la incentivación de la participación en las elecciones, y que supone que los poderes públicos representen a los electores los beneficios que han de seguirse de su participación, no parece que

⁴⁶ Así, por ejemplo, AJEC de 26 de mayo de 1991.

⁴⁷ JAVIER BALLARÍN IRIBARREN: «Comentario al artículo 50», op. cit., pág. 438.

encuentre justificación en el citado art. 9º.2 CE, pues una cosa es facilitar la participación y otra promoverla. Facilitar la participación entraña, siempre a juicio de Ballarín, la remoción de los obstáculos que impiden participar, pero no abarca la acción persuasiva, que incide sobre el contenido de esa voluntad.

No podemos concordar con estas reflexiones. Facilitar es, según la Real Academia Española ⁴⁸, hacer posible la consecución de un fin. Facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política presupone adoptar aquellas medidas que se entiendan más idóneas para posibilitar que esa amplia participación ciudadana sea una realidad. El principio de legitimidad democrática que se encarna en el art. 1º.2 CE acentúa aún más la relevancia de la participación ciudadana en los procesos electorales.

La finalidad de incentivar la participación, a nuestro entender, casa a la perfección con el mandato constitucional. Incentivar, nuevamente según la Real Academia ⁴⁹, significa «*estimular para que algo se acreciente o aumente*». Incentivar la participación es, pues, tanto como estimular a la ciudadanía para que se incremente su participación en los comicios, algo análogo, por no decir que plenamente coincidente, con lo que el mandato constitucional persigue.

Ciertamente, el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, se configura constitucionalmente como un derecho (art. 23.1 CE) no como un deber. Por lo mismo, coincidimos con Ballarín ⁵⁰ cuando señala que sería ilícito amenazar o coaccionar moralmente a los electores para que acudan a las urnas. Más aún, el art. 5º LOREG proscribía explícitamente tal conducta. Ahora bien, en modo alguno ha de presuponerse que la finalidad de incentivar la participación propia de una campaña institucional puede entrañar una suerte de amenaza o coacción moral para el elector. Estimular la participación es algo bien diferente de coaccionar moralmente para que se participe. Es tan evidente para nosotros esta reflexión que no vale la pena insistir más en ella. Por lo demás, es obvia la legitimidad de la abstención.

48 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: «*Diccionario de la Lengua Española*», 20ª ed., Madrid, 1984, tomo I, pág. 626.

49 *Ibidem*, tomo II, pág. 762.

50 JAVIER BALLARÍN IRIBARREN: «*Comentario al artículo 50*», op. cit., pág. 439.

La legitimidad de la conducta abstencionista no empece, sin embargo, una campaña dirigida a combatir la abstención, perfectamente legítima igualmente. Así lo entendió además la JEC ya en 1978⁵¹, al considerar que la expresión «*tu deber es votar*» había de interpretarse como válida y legítima alusión al deber cívico de ejercer el derecho de sufragio, deber inseparablemente unido por propia naturaleza a un derecho función como es el de voto, aunque no se trate de un deber cuyo incumplimiento comporte consecuencias jurídicas ni sanciones de ninguna clase, a las que por lo demás no se hacía en absoluto alusión en el referido «slogan».

La doctrina ha esgrimido un nuevo peligro ante este tipo de campañas. Así, Ballarín⁵², una vez más, expone su temor ante el hecho de que una campaña con los fines previstos por el art. 50.1 (en su inicial redacción en 1985) genere el peligro de que, insensiblemente, los poderes públicos orienten el voto, por cuanto, según sus palabras, «*la organización pública del entusiasmo electoral habrá de recurrir a lemas, símbolos, conceptos, cuyo halo semántico escapa con facilidad al control de quienes los formulan*». A nuestro entender, el peligro antes aludido no tiene fatalmente que convertirse en realidad, pero si así aconteciera habría que estar a los mecanismos de reacción que la Ley acoge con vistas a reconducir una campaña institucional viciada y a sancionar a los poderes públicos que incumplan la normativa legal. Por otra parte, la modificación legal de las finalidades que ha de perseguir una campaña de esta naturaleza (como la que tuvo lugar en 1994) no soslaya totalmente el peligro reseñado.

Las consideraciones precedentes nos conducen a una conclusión obvia: no creemos en exceso acertada la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 13/1994 de los posibles fines que ha de pretender una campaña institucional, y nuestro juicio crítico tiene mucho que ver con el hecho de que se haya prescindido de la finalidad incentivadora de la participación, telos que, y coincidimos plenamente con Santolaya⁵³, constituía precisamente el sentido primordial de estas campañas antes de la reforma.

- II. Tras la redacción dada al art. 50.1 por la Ley Orgánica 13/1994, la campaña institucional se ha de encaminar tan sólo a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo.

51 AJEC de 12 de septiembre de 1978.

52 JAVIER BALLARÍN IRIBARREN: «Comentario al artículo 50», op. cit., pág. 439.

53 PABLO SANTOLAYA MACHETTI: «Manual de Procedimiento Electoral», op.cit., pág. 123.

Quiere ello decir que la doble finalidad de estas campañas inicialmente contemplada por el legislador ha cedido el paso ahora a una única finalidad: la meramente informativa, que además es estrictamente reglada, pues a los poderes públicos legitimados para llevar a cabo este tipo de campañas la Ley les precisa con exactitud milimétrica los contenidos de la información que ha de suministrar a la ciudadanía.

La reforma de 1994, al acotar y delimitar de modo muy estricto y cerrado el ámbito de la información, pretende acentuar la asepsia de este tipo de campañas, disminuyendo de esta forma el antes apuntado peligro de que las mismas amparen una información tendenciosa encaminada a influir, sibilinaamente si se quiere, sobre la orientación de voto del cuerpo electoral.

La finalidad perseguida, objetivamente, es loable; ahora bien, no nos cabe duda de que esta información que se ha de facilitar al elector potencia, incentiva, la participación en los comicios. Con anterioridad, y en referencia al texto inicial del art. 50.1 LOREG, ya advertíamos que la finalidad informativa había de considerarse como meramente instrumental de la finalidad incentivadora de la participación. Ahora, aunque esta última desaparezca del texto legal, es obvio que, en alguna medida, sigue presente en cuanto que, en pura lógica, la estricta información sobre una serie de datos objetivos relacionados con las elecciones que la reforma legal contempla, ha de estimular la participación en las mismas.

A la vista de todo lo anterior puede llegarse a la conclusión optimista de la bondad de la reforma que, en último término, sigue potenciando a través de las campañas institucionales la participación del cuerpo electoral, a la par que acentúa la asepsia de la información que se ha de transmitir al elector.

Sin embargo, tan optimista conclusión se difumina si se atiende a otros argumentos. En primer término, que con la reforma se ha ignorado, o por lo menos formalmente suprimido, el mandato constitucional del art. 9º.2, al que ya aludimos con cierto detenimiento. En segundo término, que la supresión en el art. 50.1 de ese estímulo incentivador de la participación electoral, como fin primigenio de toda campaña institucional, no garantiza de modo absoluto la asepsia de la información transmitida por los poderes públicos al hilo de estas campañas. Finalmente, que esta nueva redacción del precepto puede suscitar problemas e incongruencias notables en

relación con las campañas de igual naturaleza que puedan llevar a cabo los ejecutivos autonómicos de determinadas Comunidades cuando coincidan las elecciones autonómicas con unos comicios de ámbito estatal, como ha de acontecer cuando se celebren elecciones municipales.

El planteamiento de este último problema exige ante todo poner de relieve que el art. 50 LOREG no es de los preceptos de aplicación directa a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pues no está expresamente contemplado, entre los que sí lo son, por la Disposición Adicional primera, apartado segundo, de la LOREG, siendo de aplicación en cada caso los preceptos análogos de las Leyes Electorales de cada Comunidad Autónoma.

Estas Leyes autonómicas, en un primer momento, como pauta general, reproducían casi en su literalidad la redacción del art. 50.1. Con posterioridad a la reforma de 1994, algunas de ellas han sido modificadas en este punto con el fin de acomodar sus previsiones en torno a la campaña institucional a las determinaciones de la Ley estatal. Pero ello no ha sucedido en todos los supuestos, lo que entraña que, caso de coincidencia de elecciones autonómicas con europeas, generales o municipales, puede darse la circunstancia de que la campaña institucional desarrollada por los órganos ejecutivos autonómicos tenga fines formalmente diferentes de la que, al unísono, lleva a cabo el Gobierno de la Nación.

La posibilidad apuntada se materializa en algunas Comunidades Autónomas. Así, el art. 23.3 de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, dispone que la campaña institucional ha de orientarse exclusivamente a fomentar la participación de los electores en la votación. Idéntica es, entre otras, la previsión del art. 27.2 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía.

Otras Leyes Electorales autonómicas siguen previendo la doble finalidad, informativa e incentivadora de la participación, que contemplaba en su redacción inicial el art. 50.1 LOREG. Es el caso, entre otras normas, de: el art. 24.1 de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias; el art. 31 de la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de Elecciones a la Asamblea de Extremadura; el art. 25.3 de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de Elecciones al Parlamento de Galicia; el art. 29 de la Ley 3/1991, de 21 de

marzo, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, y el art. 30 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

En definitiva, caso de conjunción de procesos electorales autonómicos con estatales, como aconteció el día 13 de junio de 1999, puede darse la circunstancia un tanto absurda de que las distintas campañas institucionales que lleven a cabo órganos diferentes verse sobre fines formalmente diferenciados. A la vista de este hecho, creemos que disfuncional, sería positivo llevar a cabo un esfuerzo conjunto (del Estado y de las Comunidades Autónomas) orientado a homogeneizar el tratamiento de esta materia. Bien es verdad que el problema también se solventaría mediante la modificación de la Disposición Adicional primera de la LOREG en el sentido de incluir el art. 50 de la Ley entre aquellos que la citada Disposición considera de aplicación directa a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

- III. Quedaría incompleto este análisis de los fines que persigue una campaña institucional si no aludiéramos al mandato legal que viene a delimitar negativamente el ámbito de la campaña institucional.

Ya en la redacción originaria del precepto (art. 50.1 LOREG) se disponía de modo taxativo que los actos de la campaña institucional no podían influir en la orientación del voto de los electores. Tras la reforma de 1994 se adicionó la expresión «*en ningún caso*», con la que se trata de reforzar aún más la proscripción de esta influencia sobre el voto de los ciudadanos.

Esta exigencia legal entraña, según la doctrina de la JEC⁵⁴, que hayan de distinguirse con nitidez los mensajes institucionales de los partidistas, por lo que no cabe la utilización de leyendas, slogans o elementos por una campaña institucional que coincidan sustancialmente con los utilizados por entidades políticas en su campaña electoral en cuanto ello induce a la confusión del electorado entre ambas campañas.

Presupone asimismo el mandato legal la exclusión de pronunciamientos políticos. A este respecto, la JEC consideró⁵⁵ ajustado a derecho el acuerdo sancionador adoptado por una Junta

54 AJEC de 8 de julio de 1989.

55 AJEC de 22 de septiembre de 1986.

Electoral Provincial en relación a la campaña institucional emprendida por una entidad local — cuando ello, como es obvio, era legalmente posible— ya que la actuación de ésta consistió en «pronunciarse en forma rotunda» en contra de la decisión política sometida a referéndum, pues de un referéndum se trataba⁵⁶.

La exigencia legal a que venimos refiriéndonos se ha traducido asimismo en otras limitaciones. Así, la JEC⁵⁷ ha atisbado cierta posibilidad de influir en el voto de los ciudadanos en el hecho de la remisión de tarjetas y folletos por el Presidente de una entidad local a los ciudadanos que cumplen, el año de las elecciones, la mayoría de edad electoral, por lo que la citada Junta ordenaría la suspensión de tales envíos postales hasta tanto se celebrara el proceso electoral, aunque es obvio que esta actividad, en rigor, no podía ser calificada de campaña institucional. Por el contrario, el lema «no vuelva Vd. mañana», incluido en la campaña institucional de una Comunidad Autónoma, no se consideró por la JEC constitutivo de orientación de voto en un determinado sentido⁵⁸.

Digamos por último que si, instada a conocer del tema, la JEC aprecia contravención del apartado primero del art. 50 LOREG por influir una campaña de este género en la orientación del voto de los electores, canalizándolo hacia la formación política con cuyos miembros, en exclusiva, está formado el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma que lleva a cabo dicha campaña, deberá acordar de inmediato la suspensión de la misma al exceder la campaña en el marco permitido a los poderes públicos por el art. 50.1 LOREG⁵⁹.

6 MEDIOS DE CANALIZACIÓN INFORMATIVA DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

En su redacción primigenia, el art. 50.1 LOREG nada señalaba respecto de los medios de comunicación a través de los cuales podía llevarse a cabo la campaña institucional. Esta circuns-

⁵⁶ En cuanto que, a tenor del art. 11.1 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, el procedimiento de referéndum está sometido al régimen electoral general en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la propia Ley, hay que concluir que en el referéndum pueden tener lugar campañas institucionales que se habrán de regir por las previsiones del art. 50.1 LOREG.

⁵⁷ AJEC de 24 de octubre de 1989.

⁵⁸ AJEC de 29 de mayo de 1987.

⁵⁹ AJEC de 17 de octubre de 1989.

tancia propiciaba que el Gobierno canalizase tal campaña no sólo a través de los medios de comunicación de titularidad pública, sino también a través de medios de titularidad privada, lo que iba a desencadenar un conflicto jurídico en la campaña institucional llevada a cabo con ocasión del referéndum sobre la Alianza Atlántica.

En efecto, en Madrid, la publicidad institucional era contratada con un conjunto de diarios de información general de los que, sin embargo, quedaba excluido *«El Alcázar»*. La representación procesal de este diario deducía recurso ante la Sala Cuarta de la Audiencia de Madrid, que en Sentencia dictada el 9 de mayo de 1987, lo estimaba parcialmente. Interpuesto recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, éste confirmaba la Sentencia apelada ⁶⁰, lo que, entre otras consideraciones, entrañaba la acreditación de que se había producido una discriminación pros - crita por el art. 14 de la Constitución, al no contratar con el diario *«El Alcázar»* anuncios de publicidad institucional, mientras se contrataba tal publicidad con diarios de información general de ámbito nacional de tirada similar a la que acreditaba tener el citado medio. La insuficiente justificación de la diferencia de trato establecida por la Administración entrañaba, según el Tribunal Supremo, la violación del art. 14 de la Norma suprema.

Esta circunstancia no parece, sin embargo, que fuera la determinante de la normación llevada a cabo en 1994 de este punto. El art. 50.1, como ya hemos visto, fue reformado por primera vez en 1991, no viéndose afectada la cuestión que ahora nos ocupa. La razón determinante de la adición del actual inciso final del art. 50.1, llevada a cabo por la Ley Orgánica 13/1994, como también tuvimos oportunidad de señalar en un momento precedente, fue económica, o por lo menos ese fue el argumento reiterado en el debate parlamentario de la reforma legislativa de 1994.

Ello no obstante, la nueva determinación del inciso final del art. 50.1 (a cuyo tenor: *«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»*) iba a generar una serie de consecuencias, todas ellas loables a nuestro entender, en relación con la difusión de la campaña institucional y con los medios en que la misma debía llevarse a cabo. Nos referimos a alguna de ellas:

60 STS (Sala Quinta) de 14 de enero de 1988. Aranzadi, marginal núm. 274.

1. En primer término, al disponer la nueva redacción del precepto que la publicidad institucional se había de llevar a cabo en los medios de comunicación social de titularidad pública, se soslayaba de raíz la problemática, siempre latente en anteriores procesos electorales, de la elección de los medios de comunicación privados en que debía llevarse a cabo la publicidad institucional. La neutralidad de la actuación administrativa quedaba ahora debidamente salvaguardada, impidiéndose que se produjeran tratos discriminatorios como el anteriormente comentado.
2. En segundo lugar, la determinación legal de que la publicidad institucional se había de realizar en espacios gratuitos presuponía un notabilísimo ahorro para el erario público, lo que, además, casaba a la perfección con uno de los fines globalmente perseguidos por el legislador a través de la Ley Orgánica 13/1994: la reducción de los gastos electorales, como se explicitaba en la propia Exposición de Motivos de la Ley.
3. En tercer término, el nuevo texto del art. 50.1 concreta el ámbito de difusión de los medios de comunicación en los que debe llevarse a cabo la publicidad institucional, medios que han de ser los del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate. En coherencia con ello, la JEC ha estimado ⁶¹ que en las elecciones locales el Gobierno de la Nación ha de realizar la campaña institucional en medios de titularidad pública de ámbito nacional en su programación nacional. Otro tanto podría afirmarse respecto de las elecciones generales y de las europeas o en relación a la celebración de un referéndum a nivel nacional. Y en sintonía con esta pauta normativa, y aun a sabiendas de que, como ya se ha dicho, el art. 50 no es una norma básica de aplicación a las elecciones autonómicas, parece claro que en este tipo de comicios la publicidad institucional debiera canalizarse a través de los medios de comunicación de titularidad pública autonómica o de los de ámbito nacional en su programación regional coincidente con el ámbito territorial que corresponda al proceso electoral autonómico.
4. Finalmente, el inciso último del art. 50.1 precisa que los espacios gratuitos de publicidad institucional serán los «*suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña*». La obligada indeterminación de esta cláusula normativa no oculta el espíritu de la misma: la publicidad institucional debe ser la que se entienda adecuada al logro del objetivo perseguido por la misma (informar a la ciudadanía sobre las cuestiones mencionadas por el propio precepto). Es obvio que la pondera -

61 AJEC de 10 de mayo de 1995.

ción de esa suficiencia corresponde al poder público legalmente habilitado para realizar la campaña institucional.

7 LAS CAMPAÑAS INFORMATIVAS DE LOS PODERES PÚBLICOS SOBRE SU GESTIÓN

A) LA DOCTRINA PRIMIGENIA DE LA JEC

En estrecha conexión con la problemática suscitada por las campañas institucionales se ha de situar la que han venido a plantear las que bien podemos tildar de campañas informativas de los poderes públicos sobre su gestión.

Como es sabido, es común a casi todos los poderes públicos la realización, al término de su mandato, de todo tipo de actos y campañas informativas a cuyo través se trata de trasladar a los ciudadanos los logros alcanzados como consecuencia de su gestión.

Hasta el año 1994 este tipo de campañas no era encuadrable en el ámbito normativo del art. 50 LOREG. La doctrina de la JEC era nítida al respecto, como revela de modo inequívoco su Acuerdo de 5 de junio de 1989. En él, la JEC consideró que la actividad habitual de los poderes públicos dirigida a hacer presentes sus realizaciones, criterios y posiciones políticas generales no referidas al proceso electoral convocado no constituye actividad propagandística encuadrable en el art.50.1 por cuanto no es campaña institucional dirigida a informar e incentivar la participación en las elecciones convocadas, ni tampoco en lo que dispone el art. 50.2 del citado texto legal porque no es campaña electoral realizada por candidatos o entidades políticas en orden a la captación de sufragios.

Esta doctrina no impediría a la JEC mantener la suspensión acordada por una Junta Electoral Provincial de la campaña institucional realizada por el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, al considerar que la citada campaña influía sesgadamente en la orientación de

voto de los electores⁶². Ciertamente, en este caso, no se trataba de una campaña informativa sobre la gestión, sino de una campaña institucional que vulneraba el límite infranqueable del art. 50.1: no influir en la orientación de voto de los electores. En cualquier caso, la frontera entre una campaña institucional y otra meramente informativa de la gestión realizada, podía presentar en ocasiones perfiles muy difusos, especialmente con anterioridad a la reforma de 1994.

Precisamente ese año 1994 la JEC iba a sentar las bases para una modulación de su doctrina en esta materia, que anticipaba el cambio radical de la misma formalizado el siguiente año.

Un recurso formulado por el representante del Partido Popular contra el acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 27 de mayo por el que se rechazaba la solicitud de la citada entidad política de cese de las campañas llevadas a cabo por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía bajo diferentes lemas (y entre ellos, «*Lo hecho en Andalucía: una garantía*») propiciaba el pronunciamiento de la JEC⁶³, que acordaba ordenar al referido órgano de gobierno andaluz la retirada de las vallas e instrumentos publicitarios de la referida campaña al entender que la misma excedía de los límites de las campañas que los poderes públicos pueden realizar durante el periodo electoral. Aunque no se recoja de modo específico en la resolución, no nos cabe duda alguna acerca de que el argumento decisivo para la adopción de este Acuerdo fue el entendimiento por la mayoría de los miembros de la JEC de que la campaña en cuestión influía sobre la orientación de voto del electorado andaluz. A ese respecto resultaría decisiva la similitud de esa campaña con la de uno de los partidos participantes en la lid electoral.

Este Acuerdo, aunque, a nuestro juicio, no venía a entrañar un cambio radical de doctrina, pues, como acabamos de decir, su *ratio decidendi* fue el entendimiento de que la campaña en cuestión no era neutral, sino que tenía un sesgo partidista, sí supuso una importante modulación respecto de la doctrina precedente, pues en el Acuerdo parece latir el principio de que los poderes públicos sólo pueden realizar en periodo electoral campañas institucionales, criterio que, de consagrarse, como acontecería tras el Acuerdo de 24 de febrero de 1995, entrañaba una muy notable limitación frente a la actividad informativa de los poderes públicos sobre su ges -

62 AJEC de 17 de octubre de 1989.

63 AJEC de 2 de junio de 1994.

ción, anteriormente no encuadrable en el marco del art. 50 LOREG.

Pocos días después, la Junta volvía a adoptar otro Acuerdo ⁶⁴ en la línea del anterior, considerando que la difusión por la Junta de Andalucía de anuncios de campaña bajo el lema «*Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo*» en distintos medios de comunicación el día de reflexión, previo a los comicios, constituía, tal y como ya tuvimos oportunidad de señalar, vulneración de la normativa electoral; consecuentemente, ordenaba a la Junta Electoral de Andalucía la apertura de expediente sancionador contra la persona o personas que resultaran responsables de tal hecho.

Los criterios precedentes, en lo sustancial, eran ratificados mediante la Resolución de la JEC de 1 de diciembre de 1994 ⁶⁵.

B) EL CAMBIO DE DOCTRINA. EL ACUERDO DE 24 DE FEBRERO DE 1995

La modulación del criterio tradicional de la JEC conducía al Ministerio de Justicia e Interior a formular a la propia Junta una consulta sobre los límites y objetos sobre los que podrían versar las campañas que los organismos públicos desarrollen durante el proceso electoral, respecto a las actividades, programas y servicios que lleven a cabo en su gestión ordinaria.

A efectos de la oportuna deliberación, previa a la adopción de un acuerdo, se articulaban 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 ⁶⁶, 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.

Quedaba conformado así el importante Acuerdo de 24 de febrero de 1995 cuyas líneas maestras eran las que siguen:

⁶⁴ AJEC de 24 de junio de 1994.

⁶⁵ Resolución adoptada por la JEC en su reunión de 1 de diciembre de 1994 en el expediente 290/148. La ulterior impugnación de esta Resolución en la vía contencioso-administrativa sería desestimada por el Tribunal Supremo. STS de 15 de diciembre de 1997 (Sala Tercera, Sección 7ª). Aranzadi, marginal núm. 713.

⁶⁶ Pueden verse en el Anejo al AJEC de 24 de febrero de 1995 (expediente número 290/169).

1ª/ Como criterio general se sienta el principio de que no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el periodo electoral, pues ello vulnera los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, principios por los que debe velar la Administración Electoral.

2ª/ El principio precedente se establece *«sin perjuicio de que en cada caso se resuelva por esta Junta Electoral Central los supuestos concretos que se le planteen»*.

3ª/ En el criterio anterior no han de entenderse incluidas, siempre que no se violen tampoco los principios precitados y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediateamente, a inducir el sentido del voto de los electores:

a) 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 art. 50.1 LOREG.

b) Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.

El criterio de la JEC es, desde luego, harto discutible y creemos que no excesivamente afortunado.

A la vista del art. 50 LOREG se pueden hacer varias reflexiones. Su espíritu, en lo que ahora interesa, nos parece claro: se trata de evitar que quienes no son actores políticos, y actores políticos son los partidos y demás personas jurídicas mencionadas por el art. 50.2, puedan llevar a cabo actividades que incidan o influyan en la orientación del voto de los electores. Ello sitúa el problema interpretativo en la determinación de qué se entiende por incidir o influir en el voto. Es obvio que esta cuestión no admite una solución o respuesta omnivalente u omnicomprendensiva. Bien al contrario, habrá de estarse a cada caso concreto, y el propio principio general fijado por la JEC así lo viene a reconocer. Ahora bien, lo que sí parece que debe admitirse como evidente es que el precepto no veda todo tipo de actividad pública o privada que pueda incidir de algún modo sobre la orientación del voto. Que ello es así puede formalmente entresacarse de la salvedad que establece el inciso final del art. 50.3, respecto de las personas jurídicas privadas. Y

en relación con las públicas, bástenos con advertir que el propio Acuerdo de la Junta Electoral Central que estamos comentando exceptúa del principio general que establece una serie de actuaciones de los poderes públicos (como las necesarias para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos). Entender lo contrario, no sólo no creemos que tenga fundamentación jurídica sólida, sino que, llevado a sus últimas consecuencias, conduciría al absurdo de paralizar buena parte de la actividad pública, pues no se puede ignorar que en periodo electoral una gran parte de las actuaciones de relevancia pública, tengan su origen en poderes públicos o en personas privadas, inciden de una u otra forma en la orientación del voto del cuerpo electoral.

Cuanto acabamos de exponer no significa en modo alguno que queramos vaciar de todo sentido la previsión del art. 50.1. El legislador contempla en él un mandato que debe tener algún significado. Sus cautelas frente a las campañas institucionales de los poderes públicos a que el precepto se refiere quizá encuentren su razón de ser en el mayor peligro que las mismas presentan de incidir partidistamente en el voto, lo que, desde luego, sí supondría una grave quiebra del fundamental principio de igualdad entre los actores electorales. Ahora bien, este peligro de distorsión o desnaturalización de estas campañas no puede combatirse impidiendo una buena parte de las actuaciones de los poderes públicos, como hace el Acuerdo de 24 de febrero de 1995, sino más bien vedando aquellas actuaciones que, con flagrante violación del mandato fundamental del art. 50.1 (*«Sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores»*), tengan un carácter sesgado o partidista al orientar el voto en una determinada dirección.

En la dirección inmediatamente precedente se situaba la propuesta que obtuvo el apoyo de tres de los miembros de la JEC, y que nos parece que era la más acertada.

Y en su espíritu, creemos, como ya tuvimos oportunidad de señalar, que esta era también la dirección seguida por el Acuerdo de la JEC de 2 de junio de 1994, que desencadenó la sucesión de Acuerdos ulteriores, Resolución que sería anulada por el Tribunal Constitucional ⁶⁷ bien que por una razón marginal al fondo del asunto ⁶⁸.

⁶⁷ STC 46/1997, de 11 de marzo.

⁶⁸ El Juez de la Constitución consideró violado el derecho de la Junta de Andalucía a no padecer indefensión en el procedimiento especial de control electoral, como consecuencia de no haberle dado traslado del recurso que, formulado por el Partido Popular contra un Acuerdo de la Junta Electoral Andaluza, daría lugar a la Resolución parcialmente estimatoria de la JEC de 2 de junio de 1994.

La Junta reiteraría su doctrina en sendos Acuerdos de 15 y 29 de marzo de 1995. Y en un nuevo Acuerdo de 9 de febrero de 1996, y en relación con el de 24 de febrero de 1995, la JEC interpretaba que las Sociedades Estatales y los Entes a los que se refiere el art. 6º de la Ley General Presupuestaria aprobada por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, están incluidas en lo establecido en el Acuerdo de 24 de febrero citado, salvo cuando se trate de campañas publicitarias dirigidas a informar y explicar sobre aspectos relativos a la concreta prestación de los bienes o servicios que correspondan, de acuerdo con su respectivo objeto, y resulte necesario realizar dichas campañas precisamente en periodo electoral, por razón de su posición concurrencial en el mercado.

C) LA PERVERSA DINÁMICA DESENCADENADA POR LA NUEVA DOCTRINA

El cambio de doctrina que acabamos de exponer hacía augurar un incremento de la conflictividad en los procesos electorales. En un primer momento, ese incremento no se produjo. Ello no obstante, la JEC tuvo oportunidad de aplicar su doctrina en algunas ocasiones. Y así, en noviembre de 1995⁶⁹, el órgano permanente de la Administración Electoral requería a una Comunidad Autónoma para que se abstuviera de difundir durante el proceso electoral un vídeo por ella distribuido al entender que el mismo podía influir en la orientación del voto de los electores, acordando incoar expediente sancionador al Consejero de la Comunidad y a las personas que pudieran ser responsables de su difusión. Consecuencia de dicho expediente, la JEC imponía sanción de 100.000 pesetas al citado Consejero por infracción del art. 153 en relación con el art. 50 LOREG⁷⁰.

Los peligros antes expuestos han empezado a materializarse con ocasión de las elecciones del 13 de junio de 1999. Apuntemos algunos datos a título puramente ejemplificativo: en el periodo que media entre el 3 de mayo y el 3 de junio de 1999, la JEC ha conocido de una veintena de recursos relacionados directamente con la materia que nos ocupa. Sólo en la sesión celebrada el 13 de mayo, la Junta adoptó siete Acuerdos al respecto, y en la de 3 de junio, un total de seis.

69 AJEC de 6 de noviembre de 1995.

70 AJEC de 14 de febrero de 1996.

Estos pronunciamientos de la JEC han respondido a las más plurales cuestiones: solicitud de retirada de carteles de propaganda de un Ayuntamiento en período de precampaña ⁷¹; consulta sobre la posibilidad de realización de determinadas actividades conmemorativas del Día Mundial del Medio Ambiente en periodo electoral ⁷²; celebración de una gala de entrega de premios ⁷³; realización de una campaña televisiva organizada por el Instituto Municipal de Mercados de Barcelona ⁷⁴; inauguración de la Oficina de Armonización del Mercado Interior, Oficina de la Unión Europea ⁷⁵; realización de una serie de actos deportivos programados para colectivos de la tercera edad ⁷⁶; exposición sobre los puentes realizados en el periodo 1996-99 por una Diputación Provincial ⁷⁷; realización de unas Jornadas de Inserción Laboral ⁷⁸; celebración por una Diputación Provincial de una campaña consistente en la emisión de cuñas radiofónicas en medios privados de radiodifusión ⁷⁹; inauguración de obras diversas ⁸⁰... etc.

La mera enunciación del objeto de los recursos o consultas de que ha conocido la JEC es, a nuestro juicio, suficientemente ilustrativa de la dinámica un tanto perversa generada a raíz de la doctrina establecida por la JEC en febrero de 1995. Y la somera, y desde luego no exhaustiva, enumeración realizada se circunscribe a algunos de los asuntos que han llegado al más alto órgano de la Administración Electoral, por lo que hay que pensar que a las Juntas jerárquicamente inferiores han de llegar muchos más asuntos.

A nuestro entender, se trata de una dinámica que bien puede calificarse de «perversa» porque no sólo se está incrementando notablemente la conflictividad, sino que, de modo progresivo, a través de los recursos ante los órganos de la Administración Electoral, se tiende a paralizar todo tipo de actuaciones de los poderes públicos de cierta relevancia o alcance público. Buena muestra de ello nos la dan los recursos de que ha conocido la JEC en su sesión del día 3 de junio de 1999 en relación con las inauguraciones de obras en periodo electoral, respecto de las cuales se pretendía genéricamente su prohibición. Se ha impugnado asimismo la inauguración

71 AJEC de 3 de mayo de 1999.

72 AJEC de 27 de abril de 1999.

73 AJEC de 20 de abril de 1999.

74 AJEC de 13 de mayo de 1999.

75 AJEC de 13 de mayo de 1999.

76 AJEC de 13 de mayo de 1999.

77 AJEC de 13 de mayo de 1999.

78 AJEC de 13 de mayo de 1999.

79 AJEC de 17 de mayo de 1999.

80 AJEC de 3 de junio de 1999.

de una Oficina de la Unión Europea, sita en Alicante, pese a estar prevista su inauguración para la misma fecha casi dos años antes. Y se ha recurrido de igual forma la celebración de una gala destinada a la entrega de unos premios de carácter anual, pese a ser público y conocido que en los últimos tres años la entrega de esos mismos premios tenía lugar en fechas casi idénticas.

Por otra parte, aunque la aplicación de su propia doctrina por la JEC ha sido relativamente flexible, en la medida en que el Acuerdo de 24 de febrero de 1995 deja margen a tal flexibilidad, hay datos que avalan la idea de que otros órganos de la Administración Electoral vienen aplicando con mucha mayor rigidez la citada doctrina. Por poner algún ejemplo, la Junta Electoral Provincial de Burgos acordó que la Junta de Castilla y León, esto es, el órgano de gobierno de esa Comunidad Autónoma, se abstuviera de llevar a cabo dentro de la provincia actos de inauguraciones oficiales de todo tipo de obras, mientras no concluyera el periodo electoral, ya que, a juicio de esa Junta Electoral, tales actos podían influir en el voto ⁸¹. Y la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, mediante Acuerdo de 14 de abril de 1999, tomaba la decisión de no autorizar la celebración de una gala de entrega de premios prevista para el 28 de abril, pese a la sustancial coincidencia de las fechas del acto público de entrega anual de estos premios en los tres últimos años, acuerdo que, sin embargo, sería revocado con muy buen criterio por la Junta Electoral Central ⁸².

En aplicación de su doctrina, el órgano supremo de la Administración Electoral ha tratado de fijar unos criterios generales que no sólo objetiven en la mayor medida de lo posible su propia doctrina, sino que sirvan asimismo como pautas de unificación de los criterios interpretativos de las restantes Juntas Electorales. Destacaremos algunos de ellos:

1º) Toda actividad administrativa ordinaria y periódica no parece que encaje en los criterios sentados por la JEC en sus Acuerdos de 24 de febrero, 15 de marzo y 29 de marzo de 1995 ⁸³, pues es obvio que la Administración Pública no puede ver paralizadas sus actividades ordinarias durante el periodo electoral.

81 Información publicada por el diario «ABC», en su edición del sábado 29 de mayo de 1999, pág. 23.

82 AJEC de 20 de abril de 1999.

83 Ibidem.

2º) Las inauguraciones de edificios cuando éstos se hallan terminados en cuanto a su obra entran dentro de lo que son actividades habituales de los poderes públicos, circunstancia que concurre a descartar la intencionalidad electoral del acto y reconocer su carácter de mera actividad ordinaria de la Administración Pública convocante del mismo ⁸⁴. Además, como razonaría la Junta Electoral Provincial de Murcia en un pronunciamiento sobre esta materia, razonamiento que asumiría como propio la JEC ⁸⁵, sería perturbador para el desarrollo de los servicios públicos la suspensión de los actos de inauguraciones de obras.

3º) Cuando en la celebración de una determinada actividad administrativa no calificable como actividad ordinaria o periódica de la Administración, se prevé la participación de personas incluidas como candidatos en la lista presentada por un partido político, hay que prever que tal actividad es potencialmente susceptible de inducir en alguna forma el sentido del voto de los asistentes a tal acto, sea o no esta la intención del poder público organizador ⁸⁶.

4º) Los mensajes de una campaña que tienen como finalidad dar a conocer los éxitos de una Administración o hacer ostentación de sus logros y realizaciones, no resulta discutible que caen de lleno en el criterio sentado por la JEC en sus Acuerdos de febrero y marzo de 1995 ⁸⁷, como también caen de lleno dentro de tal criterio aquellos otros que ponderan y resaltan el buen servicio público prestado por una determinada Administración ⁸⁸.

5º) Ha sido considerado como un dato valorable, a los efectos de analizar el sentido del acto, el hecho de la lejanía de la fecha de celebración del mismo respecto de la fecha de la elección y aun del inicio de la campaña electoral, valorándose tal circunstancia como una más entre las que condujeron a la JEC a considerar que el acto en cuestión carecía de intencionalidad electoral, no obstante regir los criterios fijados por la JEC en 1995 durante todo el periodo electoral, esto es, en el periodo comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación ⁸⁹.

84 AJEC de 13 de mayo de 1999 (expediente 290/479).

85 AJEC de 3 de junio de 1999 (expediente 290/574).

86 AJEC de 13 de mayo de 1999 (expediente 290/487).

87 AJEC de 17 de mayo de 1999 (expediente 290/499).

88 AJEC de 13 de mayo de 1999 (expediente 283/235).

89 AJEC de 20 de abril de 1999 (expediente 290/468).

Estos criterios o pautas interpretativas orientadas a la más correcta valoración del sentido o significado de la actuación administrativa que sea impugnada ante la Administración Electoral por su supuesta contravención del mandato del art. 50.1, entendido a la luz de la doctrina de la JEC, han introducido un elemento de cierta racionalidad, que, sin embargo, no nos parece suficiente como para poner coto a la dinámica generada por los Acuerdos tantas veces citados de febrero y marzo de 1995.

D) LA INSTRUCCIÓN DE LA JEC DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999

Tres meses después de finalizar este trabajo la Junta Electoral Central ha aprobado la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 (*BOE* de 16 de septiembre), sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales, norma que lógicamente debe ser comentada siquiera sea de modo sumario.

La Instrucción responde a la finalidad de actualizar y sistematizar los criterios aplicables a las campañas institucionales, partiendo a tal efecto tanto de la diversidad de actuaciones objeto de reclamaciones y recursos como de los acuerdos adoptados por la Junta en resolución de los mismos.

El primero de los principios establecido por la Instrucción es el de la proscripción de la realización por los poderes públicos en período electoral, esto es, en el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación, de toda campaña que atente contra los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales.

Aunque en una lectura superficial de la norma pudiera parecer idéntica a la establecida en el AJEC de 24 de febrero de 1995, ello no es realmente así, por lo menos en la literalidad del punto primero. Del párrafo segundo del citado punto de la Instrucción se desprende, creemos que con claridad, que a los poderes públicos no queda vedada en período electoral la realización de cualquier campaña, sino tan sólo de aquella que sea atentatoria contra los principios de objetividad, transparencia e igualdad entre los actores electorales, principios que ha de salvaguardar la Administración Electoral.

Una cláusula normativa de este género sería mucho más lógica y razonable que una norma que prohíba de modo generalizado cualquier tipo de campaña, con independencia ya de que los principios que deben regir la lid electoral, anteriormente citados, se vean o no afectados, norma esta última por la que se decantó la JEC en su Acuerdo de 24 de febrero de 1995, tal y como ya vimos.

Bien es cierto que si se interpreta sistemáticamente, como por lo demás es obligado hacer, el conjunto de las normas de la Instrucción, y se conecta el punto primero con el punto segundo, se desvanece un tanto la interpretación esbozada, cobrando vigor un entendimiento de la cláusula en cuestión en el mismo sentido que se le diera en febrero de 1995, esto es, en el sentido de una proscripción radical de cualquier tipo de campaña.

En efecto, el punto segundo de la Instrucción precisa que en el criterio de la norma fijada por el punto primero no han de entenderse incluidas (siempre, obviamente, que no violen los principios anteriormente citados y no pretendan, directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, inducir el sentido del voto en los electores) las siguientes campañas:

- a) 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 art. 50.1 LOREG y concordantes, en su caso, de las leyes electorales de las Comunidades Autónomas.
- b) Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.

A la vista de la redacción del citado punto segundo, parece claro que las únicas campañas que están excluyéndose de la regla general del punto primero son las expresamente mencionadas en él, lo que nos conduce a una solución que no es sino la ya preexistente: absoluta proscripción de toda campaña por parte de los poderes públicos en periodo electoral, con las solas salvedades a que acabamos de aludir, ya previstas con anterioridad.

Quiere ello decir que el punto segundo cierra el resquicio que el punto primero abría en orden a que los poderes públicos, en periodo electoral, pudieran llevar a cabo otras campañas distin-

tas de las que permite el punto segundo, siempre que no atentaran contra los principios que han de regir el proceso electoral y a los que ya hemos aludido, ni incidieran en forma alguna sobre la intención de voto del cuerpo electoral. Se vuelve a partir, pues, de la presuposición, harto discutible, de que toda campaña llevada a cabo por un poder público en periodo electoral vulnera aquellos principios o influye sobre la intención de voto de la ciudadanía. Ya nos pronunciamos precedentemente y de modo crítico sobre una norma de esta naturaleza por lo que no creemos necesario insistir en nuestra posición.

Finalmente, el punto tercero de la Instrucción trata de normativizar lo que, como hemos tenido oportunidad de exponer ya, venía siendo doctrina reiterada de la JEC. A tenor del mismo, en ningún caso las campañas aludidas en el punto segundo, esto es, las previstas por la normativa electoral autonómica o estatal o las que resulten imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el funcionamiento de los servicios públicos, podrán contener alusiones a los logros obtenidos durante su mandato por el poder público que realice la campaña, ni tampoco imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones.

Con esta previsión, la Junta no pretende tanto innovar cuanto normativizar una doctrina relativamente reiterada, doctrina que ahora queda claramente plasmada en una norma imperativa, lo que se traduce en una mayor claridad y, por tanto, redundante positivamente sobre el principio de seguridad jurídica.

El último párrafo del punto tercero precisa que las limitaciones expuestas 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.

La norma en cuestión cobra su pleno sentido si se recuerda que, como ya advertimos, ciertas leyes electorales autonómicas siguen contemplando como finalidad de la campaña institucional la incentivación de la participación de la ciudadanía. La Junta ha entendido que el carácter genérico de este fin puede propiciar más fácilmente que los poderes públicos incidan sobre la intención de voto del cuerpo electoral. De ahí la razón de ser de esta última cláusula del punto tercero, que no deja margen a la duda acerca de la necesidad de que todos los poderes públicos

que realicen una campaña institucional, independientemente de cuál pueda ser legalmente su finalidad, se ajusten a las reglas generales establecidas por la JEC.

Con la salvedad crítica ya reiteradamente expuesta, que hemos de remontar al Acuerdo de 24 de febrero de 1995, la Instrucción contribuye a racionalizar y a expandir el conocimiento de la doctrina de la Junta.

Juan F. López Aguilar
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

DERECHO ELECTORAL AUTONÓMICO Y POTESTAD AUTOORGANIZATORIA DE LAS CC.AA.

PRESIDENCIALISMO AUTONÓMICO, BICAMERALISMO AUTONÓMICO, HETEROGENEIDAD AUTONÓMICA O CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DERECHO ELECTORAL Y LA FORMA DE GOBIERNO ESTATUTARIO-AUTONÓMICA:

EL «PROBLEMA CANARIO»: REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LA STC 225/88 (Y VOTO PARTICULAR), SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL CANARIO
(De nuevo sobre la persistente e «insostenible permanencia» de una Disposición Transitoria)

SUMARIO

- I ALGUNAS PREMISAS OPORTUNAS A PROPÓSITO DE LAS PECULIARIDADES CONSTITUCIONALES DEL DENOMINADO «SISTEMA ELECTORAL AUTONÓMICO CANARIO».
- II EL REPASO DE LOS FUNDAMENTOS Y ALEGACIONES JURÍDICAS DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTO POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO CONTRA LA LO 4/96, DE REFORMA DEL EACAN
- III SOBRE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA STC 225/98: LAS VARIAS CUESTIONES LITIGIOSAS ENTONCES Y AHORA PENDIENTES DE DILUCIDACIÓN.
- IV INTERROGANTES SUGERIDOS, PERO TAMPOCO RESUELTOS, POR LA DOCTRINA CONTENIDA EN EL VOTO PARTICULAR DEL MGDO. P. CRUZ VILLALÓN: EL PROBLEMA DEL PARÁMETRO PARA EL ENJUICIAMIENTO DE LA DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE AQUELLAS CC.AA. QUE NO HAYAN SIDO ESTABLECIDAS POR LA VÍA DEL ART. 151 CE (LO QUE PODRÍA MUY BIEN NO SER EL CASO DE NINGUNA).
- V ACERCA DE LOS LIMITADOS EFECTOS PACIFICADORES DE LAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES EN TORNO A PROBLEMAS POLÍTICOS: ¿RELEGITIMACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL, ASÍ COMO DE SUS EFECTOS SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO, O PERSISTENCIA DEL DEBATE SOBRE LA «INSOSTENIBLE PERMANENCIA» DE LA DISP. TRANS. 1 EACAN?
- VI ¿QUÉ HACER? A VUELTAS CON LAS PROPUESTAS DE FUTURO.

I ALGUNAS PREMISAS OPORTUNAS A PROPÓSITO DE LAS PECULIARIDADES CONSTITUCIONALES DEL DENOMINADO «SISTEMA ELECTORAL AUTONÓMICO CANARIO»

Contra lo que a menudo se piensa, o a veces incluso se escribe, el Estado autonómico español no es, ni muchísimo menos, tan homogéneo en su interior, en lo que hace al perfil jurídico-constitucional de sus CC.AA., como pudiera parecer en una primera lectura, forzosamente superficial.

Ningún Estado compuesto o descentralizado — y el español figura ya, por derecho propio, entre los más descentralizados del mundo— es, en rigor, homogéneo, al menos si se le examina con el suficiente detalle. Todos los Estados compuestos — incluidos, por lo tanto, los EE.UU. de América, o Alemania, países considerados con frecuencia paradigma de uniformidad federal— exhiben, en otras palabras, un relativo grado de «*asimetría*» en su seno. La comparación entre California y Connecticut, en los EE.UU. o entre Bremen y Renania-Westfalia, en Alemania, o el examen de singularísimas técnicas de relación de los pobladores autóctonos u aborígenes de América con las federaciones estadounidenses o canadienses (los «nativo-americanos» y sus «*derechos originarios*») darían, no ya desde un punto de vista simplemente material sino estrictamente jurídico, buena prueba de ello a poco que nos acercásemos a esas otras situaciones a menudo tenidas como emblemáticamente *simétricas*.

Ahora que tanto se habla de esas categorías («*simetría*», «*asimetría*», «*federalismo asimétrico*»...) quizá es bueno recordar que lo que ha potenciado el interés entre nosotros de esta discusión aun en curso no es tanto la novedad o la originalidad con que en España se abre paso una relativa asimetría entre CC.AA. a la hora de definir sus posiciones recíprocas y con respecto al Estado, cuanto la debilidad o relativa insuficiencia de la Constitución (estrictamente entendida, la Norma adoptada el 27 de diciembre de 1978, no por tanto el llamado «*bloque de la constitucionalidad*») para dar cuenta del curso que van adoptando las desuniformidades o especialidades entre CC.AA. que van, a la postre, a resultar «*constitucionalmente relevantes*».

Son numerosos y variados los problemas que se encierran en esta temática.

Este artículo, empero, se propone atender el amable ofrecimiento de este prestigioso ANUARIO DE LAS CORTES VALENCIANAS acometiendo solamente uno de ellos, centrado además en la experiencia autonómica de una C.A. — la C.A. Canaria— que ha probado tener, como he intentado argumentar en trabajos anteriores, una bien fundada singularidad — y no precisamente lingüística, histórica ni foral, títulos estos aparentemente vinculados en la percepción colectiva de la «diferencialidad»—. Las singularidades canarias bien pueden conectarse con la de su supuesto geofísico, el del territorio en el que operan (art. 147.1.b CE), pero lo cierto es que se construyen transparentemente (con una transparencia que, quizá, no aparece tan reconocible en otros casos) con el instrumento del Derecho.

Se plasma en una serie de disposiciones estatutario-autonómicas (emplazadas o asentadas en el Estatuto de Autonomía para Canarias, LO 10/82, de 10 de agosto, reformado por LO 4/96, de 30 de diciembre), aun cuando traigan causa de algunas disposiciones constitucionales (art. 138.1, relativo al *hecho insular*; art. 143, 158 y Disp. Ad. 3 CE) y vengan luego desarrolladas en otras normas del Estado (como las importantes leyes económico-fiscales de 1991 (Ley 20/91) y 1994 (Ley 19/94) o incluso de Derecho Europeo (como las relativas a su situación de «Región Ultraperiférica» en la UE; art. 299.2 del Tratado de Amsterdam).

Varias de estas peculiaridades se ponen de manifiesto al estudiar los miembros jurídico-estatutarios con los que se ha construido su subsistema político. Aludimos, por supuesto, a la bicapitalidad (Las Palmas GC y Sta. Cruz de Tenerife), a las preceptivas figuras de un Presidente y un Vicepresidente que rotan, desde las dos capitales, las sedes físicas por periodos alternantes, a la interposición de un nivel insular de gobierno revestido de legitimación democrática directa (los poderosos Cabildos insulares), a la introducción de una llamada «Comisión General de Cabildos» en la estructura y trabajos del Parlamento de Canarias (a modo de «Comisión General de las CC.AA» en la estructura del Senado) — por no hablar aquí del REF, especialidad de corte económico-fiscal distintivas de Canarias... , y así a tantas otras cosas.

Pero aludimos, sobre todo, a un sistema electoral que es, con mucho, el más original, imparable y problemático de la España autonómica. En prueba de ello, se encuentra sometido al potente foco de la discusión pública desde el día de su adopción, prácticamente sin solución de continuidad. Ha sido objeto de tan numerosas como reiteradas propuestas para su modifica-

ción, en variedad de sentidos, así como escenario de fondo para un buen número de impugnaciones jurisdiccionalizadas, algunas de las cuales han llegado hasta el mismo Tribunal Constitucional.

Sin ir más lejos, la más palmaria evidencia de esta problemática estriba, probablemente, en el hecho de que es el único sistema electoral cuyos cimientos normativos, directamente consignados en el propio texto del Estatuto de Autonomía, han sido objeto *per se* de un recurso directo de inconstitucionalidad ante la jurisdicción del TC. Y por ello no por un recurso interpuesto por la minoría política u oposición disconforme, sino nada menos que por el Defensor del Pueblo, órgano constitucionalmente relevante, «alto comisionado de las Cortes Generales» para la vigilancia de los derechos y libertades del Título I CE.

El objeto de estas páginas no es otro que examinar, en este foro académico tan adecuado por su especialización, las razones que explican esta secuencia singular, y la –a nuestro juicio– tibia e insuficiente, respuesta proporcionada por el TC en una aun reciente sentencia (la 225/98) a no pocos de los problemas que ahí se encierran.

El 30 de marzo de 1997, el Defensor del Pueblo (en adelante DP) interponía acción de un recurso de inconstitucionalidad (R.I.) contra la modificación, entonces todavía caliente (operada por la LO 4/96, de 30 de diciembre), del Estatuto de Autonomía de Canarias (LO 10/82, de 10 de agosto, en adelante EAC). El objeto procesal y la fundamentación de esta demanda de inconstitucionalidad han de aclararse cuanto antes: residen la redacción de la Disposición Transitoria 1 del EAC, en donde se consagra que «cada isla» (de las siete que habitualmente han disfrutado de entidad jurídico-administrativa: Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura, que forman la provincia de Las Palmas; y Tenerife, La Palma, La Gomera y el Hierro, que forman la de Santa Cruz de Tenerife) «constituirá una circunscripción electoral», y se procede a asignar una cantidad fija de escaños a cada una de ellas respondiendo al principio estatuyente-material de las «tres paridades» (esto es, paridad entre en conjunto de las islas centrales o «mayores» – Gran Canaria y Tenerife– y el de las «periféricas» o «menores»; paridad entre las de una provincia y otra; paridad entre los de las dos islas mayores entre sí y sus respectivas «periféricas» entre sí), en modo que a Gran Canaria y Tenerife corresponden 15 a cada una; a Lanzarote y La Palma 8 cada una; a Fuerteventura 7; a La Gomera 4 y al Hierro 3.

Estando, no obstante, la población muy desigualmente concentrada (el 87,3 % de la población total reside en las islas «mayores»; sólo el 11,7 % restante reside en las cinco restantes), esta asignación se traduce en una desigualdad de la valencia de voto que enfrenta, paradigmáticamente, el voto de un herreño frente al de un grancanario en términos de más 20 a 1 (Gran Canaria tiene más de 100 veces la población de derecho de El hierro – no digamos ya de hecho – ; sin embargo, sólo ostenta cinco veces escaños en el Parlamento: aritméticamente, esto quiere decir que el voto herreño vale más de 20 veces el voto de un grancanario en la conformación de mayorías y minorías estables en el Parlamento, en la dilucidación de fórmulas de gobierno para la legislatura y en la repartición de los presupuestos regionales y de los altos cargos y organismos que componen la administración autonómica).

Al mismo tiempo, pero imponiendo un diferente problema para el análisis jurídico-constitucional, la misma Disp. Trans. 1 del EAC dispone unas «barreras de acceso» al reparto de escaños sumamente originales en el marco autonómico comparado: en la primera redacción (EAC 82), tales barreras suponían, alternativamente, el 5% regional o el 20% insular para acceder al reparto; tras la reforma (EAC 96), alternativamente, el 6% regional o el 30% insular, a menos que se haya sido «primera fuerza» en la isla, extremo éste introducido en la fase final de la elaboración de la reforma al objeto de evitar el perverso efecto de «dejar sin representación» a una fuerza insularista que, aun no habiendo superado el 30% insular (por la fragmentación del voto que ese frecuente en varias islas), haya sido nada menos que la primera fuerza en apoyos electorales por esa circunscripción en los comicios autonómicos.

Tal como se ha advertido, esta acción procesal relanzó con fuerza un debate recurrente desde el origen mismo de la autonomía canaria. Se trata de la polémica en torno a la idoneidad del sistema electoral autonómico canario para cumplir las que han de ser sus dos funciones inexcusables en el marco del Estado autonómico español: *i*) representar adecuadamente el pluralismo político de la Comunidad Canaria (en adelante CAC); *ii*) y trasladar, al mismo tiempo, un mandato de gobierno reconocible de cara a la gobernación de las competencias autonómicas.

En efecto, el mismo sentido común dicta que toda regla electoral debe desempeñar correctamente ambos cometidos: trasladar al seno del Parlamento de que se trate una representación, a escala, del juego de mayorías y minorías presentes en la sociedad, y asegurar al mismo tiempo la gobernabilidad de las instituciones representativas.

Pues bien, la recurrente polémica a la que se alude al comienzo de estas líneas no ha podido parecer — en la opinión de muchos, entre los que me incluyo— estar mejor fundada: Tras quince años de experiencia de autogobierno en Canarias, pueden haber pocas dudas de que lo que hemos conocido como sistema electoral autonómico canario no ha cumplido correctamente ninguno de esos dos fines: ni reproduce de forma razonablemente proporcional la correlación de pareceres y orientaciones constatable en la sociedad canaria, ni, como consecuencia, ha ayudado a sostener fórmulas de gobierno estables y sólidas para el archipiélago.

La realidad de las cosas — y esta realidad, no se olvide, ha necesitado ante todo un cierto tiempo de rodaje para ser puesta a prueba, tiempo que acumula ya dieciséis años de autonomía y cinco elecciones autonómicas— ha demostrado lo contrario: la CAC padece el sistema más desproporcional — y, en esa medida, se aelga a menudo en el debate, el más «injusto» y menos «satisfactorio» por «antidemocrático»— de toda la España autonómica.

A esta valoración, fundada en la evidencia que arrojan los datos cuantitativos y los estados de opinión, ha de añadirse de inmediato otra constatación proveniente del ámbito sociopolítico: la vinculación de esta desproporcionalidad con su raíz más profunda (la sobreponderación del factor territorial — la circunscripción insular— sobre el poblacional) ha generado un subsistema político «perverso» no ya por la medida en que la representación prima a los territorios (las islas, pobladas o no) frente a la población (más concentrada o menos en determinadas islas), sino más bien y sobre todo porque ha devenido un sistema tendencialmente caracterizado, por encima de otros rasgos, por la atomización de la representación (obediencia, al menos durante las legislaturas centrales de la experiencia autonómica, a formaciones de cortes sustancialmente «*insularistas*»), la insolidaridad (el clientelismo localista, por encima de los planteamientos o perspectivas regionales, no digamos ya nacionales o estatales, es la motivación primera de la actuación política de muchas de las fuerzas que obtienen representación en la Cámara) y la inestabilidad (grupúsculos neocaciquiles han tendido, al menos durante buena parte de estos años 80 y los 90, a realinearse continuamente sin otro norte que el de asegurar su cuota en la predación de la tarta política de la CAC y, consiguientemente, en los presupuestos regionales).

Cierto es, por descontado, que, en Canarias como en todas partes, el sistema electoral, por más que tendencialmente «proporcional», no podría nunca pretender alcanzar un índice aritmético de plena proporcionalidad.

Ningún sistema electoral — ni siquiera aquellos que más intensamente lo han buscado, como el del *Knesset* israelí hasta principios de los 90, o la *Camera* italiana hasta las reformas del 93— ofrece tanta «perfección» en la traducción del cuadro de porcentajes de apoyos electorales en la distribución de escaños en la del órgano representativo. Se señala a menudo, por lo demás, como en el mismo Congreso de los Diputados algo de ello ocurre: no «cuesta» lo mismo, en efecto, en términos de valencia de voto, un escaño en el Congreso por la provincia de Soria que otro por la de Madrid. O en el Parlamento Vasco, con la consabida regla de la paridad de escaños (25/25/25, hasta un total de 75) por cada Territorio Histórico, independientemente de la mayor población del Territorio de Vizcaya respecto del de Álava.

Pero en uno y otro casos la «desproporción» arroja un índice matemático que, como mucho, enfrenta el voto de la circunscripción más poblada. El índice comparativo de las desproporcionalidad canaria — en grueso, de 20 a 1— sigue siendo el más alto del Ordenamiento español, a escala nacional y autonómica.

Sentado esto, además, no es menos cierto que, como en todas partes, también en Canarias el sistema electoral ha terminado, en el curso de su práctica en una experiencia histórica que suma ya cinco elecciones, por condicionar fuertemente la realidad política. Si el subsistema político canario ha alcanzado en la práctica una complejidad notable — bien que, llamativamente, poco conocida fuera del archipiélago—, ello es, en enorme medida, a causa de la «peculiaridad» —o, en el decir de muchos, de la «injusticia»— de un sistema electoral por varios conceptos único en el contexto del Derecho autonómico comparado. Y ello en los diferenciados planos jurídico y político.

Peculiar es, ante todo, desde una *óptica jurídica*. Y ello por varios motivos:

- i) Primero, porque forma parte de un «paquete» compacto de decisiones «materialmente constitucionales» que fueron en su día adoptadas en el curso del ciclo estatuyente en Canarias (1980-1982); paquete al que, por lo demás, se quiso revestir de la fuerza pasiva propia de su incardinación en el propio EACan.
- ii) Segundo, porque, habiendo hecho esto, el EACan incorpora dichas reglas electorales no en el cuerpo estatutario propiamente dicho, sino en el seno de una ahora célebre (por cuanto discutida) Disposición Transitoria (D.T. 1 del EACan); se ha procedido así a la creación de un segmento del Derecho transitorio susceptible de modificación sólo por la cualificada vía de una ley electoral autonómica a adoptar eventualmente por el Parlamento canario, pero para cuya aprobación se exige una mayoría cualificada (de 2/3, 40 votos de 60) superior a la exigida para la modificación del propio EACan (regla ésta para la modificación que aparece contenida en la misma Disp. Trans. 1 EACan).
- iii) Tercero, porque el subsistema político-parlamentario generado por el mismo sistema electoral (perseverantemente «transitorio») ha hecho imposible la adopción de esa ley parlamentaria, en modo que la aludida Disposición Transitoria 1 ha devenido — como era previsible— en Derecho permanente.
- iv) Y cuarto, porque, de acuerdo con la primacía de la isla, se impone no ya una «barrera», sino una «doble barrera» para acceder al Parlamento: en los términos de la LO 4/96, de reforma del EACan, se ha de superar al menos el 6 % de los votos a nivel regional o, alternatively, el 30 % insular, pudiéndose, en todo caso, acceder al reparto siempre que se haya sido primera fuerza en una isla.

Desde una óptica política, las variables a analizar son, todavía, más complejas:

- i) Primero, porque el sistema electoral autonómico se funda en la determinación de la isla como circunscripción, asignándose un número fijo de escaños por cada una de ellas.
- ii) Segundo porque el criterio de asignación de esos escaños no es en rigor proporcional al número de habitantes por isla, sino trasunto de una regla estatuyente no explícita (la «regla de las tres paridades») por la que las islas mayores deben poseer igual número de escaños, las

islas periféricas de cada provincialidad los mismos que las mayores de cada provincialidad, y el conjunto de las periféricas los mismo que la suma de las mayores. Teniendo en cuenta que el número de escaños a distribuir en un Parlamento autonómico no es ni puede ser ilimitado, la traducción aritmética de esas «tres paridades» ha significado otorgar, de un total de 60, 30 escaños a las islas de cada provincialidad: 15 a cada una de las dos capitalinas y otros 15 a cada uno de los dos conjuntos de las respectivas islas no capitalinas.

- iii) En la práctica, tercero, ello ha venido a traducirse en una descomunal desigualdad en la valencia del voto en función de la isla donde se sea residente: siendo el 87 % de la población residente en Gran Canaria y Tenerife, sus ciudadanos sólo eligen al 50 % del Parlamento regional (30 de 60, 15 en cada isla), mientras que el restante 13 % elige a los otros 30. En términos aritméticos, ello implica conceder al voto herreño o gomero un valor hasta 20 veces superior al voto de Gran Canaria o al voto de Tenerife.
- iv) Parece innegable, pues, en cuarto término, la estrecha relación existente entre la consagración de la isla como circunscripción electoral (hasta ahora exclusiva, en perjuicio de la propuesta de una circunscripción regional complementaria) y la extraordinariamente desigual asignación de escaños que sobre esa base insular efectúa el EAC. Incontestable es también la conexión existente entre este marco normativo y la instalación entre nosotros de un anormalmente alto índice de fragmentación política e inestabilidad gubernamental (al margen de la variable de inestabilidad del voto) en el rendimiento práctico de la autonomía canaria. Pero también es evidente la relación causa/efecto que este «sistema electoral» fundado en una persistente Disposición Transitoria ha demostrado tener en la generación de un subsistema político fundado en el protagonismo de las ofertas políticas de radicación insular, con sobrerrepresentación de las (pequeñas) bolsas (a menudo clientelares) de votos a candidaturas estrictamente insulares en el Parlamento autonómico, y correlativo desdoro de las ofertas regionales o de partidos «estatales».

Vaya por delante, desde luego, que ni el sistema electoral puede ser entendido como la única causa de la «debilidad política» de un cuadro institucional (siquiera porque nunca resulta saludable obsesionarse con una *monomanía*), ni debería hablarse tampoco de un verdadero «sistema» cuando lo que en rigor importa no es, en última instancia, sino poner el dedo en la llaga de una o de algunas de sus piezas: Cuando hablamos, por lo tanto, de los «problemas de constitucio-

alidad» del sistema electoral autonómico canario tal y como han sido tratados en el recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo frente a la LO 4/96 por la que se procedió a reformar el EACan, no estamos hablando *in toto* de la totalidad de las reglas electorales, instituciones y dispositivos administrativos adyacentes.

Hablamos, más en concreto, de la distorsión operada en el subsistema canario respecto de la tendencial regla constitucional de la proporcionalidad — postulada, en apariencia, por el art. 152 CE a la hora de indicar criterios configuradores y/o Parlamentos autonómicos de cara al futuro—. Y estamos hablando también de la correlacionada adecuación o inadecuación constitucional de una doble barrera porcentual de votos para acceder al Parlamento, eventualmente yuxtapuesta a una tercera alternativa (la de ser «primera fuerza» o «lista más votada»), que vendría a introducir elementos de un sistema electoral mayoritario en un cuadro que debería responder al principio de proporcionalidad (ex art. 152 CE).

Veamos, para resumir el *status quaestionis*, las alegaciones principales del recurso del DP, para proceder después hacia la fundamentación del fallo (desestimatorio) finalmente dictado por el TC en su STC 225/98.

II EL REPASO DE LOS FUNDAMENTOS Y ALEGACIONES JURÍDICAS DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTO POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO CONTRA LA LO 4/96, DE REFORMA DEL EACAN

Es en este estricto orden de consideraciones jurídicas — en su naturaleza, iusconstitucionales, conviene saber de entrada que la iniciativa adoptada por el DP en su día (finales de marzo de 1997) vino esencialmente inducida por las alegaciones (e incluso algún dictamen jurídico, en -

cargado a un importante Despacho con sede en Madrid) promovidas desde las formaciones políticas insularistas que, por su formación más reciente (son los llamados «insularismos de segunda o tercera generación») se encontraban temerosas de resultar excluidas de un eventual reparto de escaños resultante de la aplicación de las nuevas barreras de acceso: 6 % regional o 30 % insular (lo que resulta improbable para ninguna fuerza que, excluidos PP y PSOE, con implantación en todas las islas, ostente carácter insular pero no se halle a su vez coaligada en Coalición Canaria, coalición de partidos y agrupaciones insularistas de «primera generación» que presenta, ello no obstante, candidaturas en todas las islas.

Y es en este escenario estratégico en donde resulta imprescindible encuadrar — si es que se quiera entender— la argumentación suscrita por el DP al interponer el recurso de inconstitucionalidad (R.e.) n. 1324/97, contra el párrafo 2 de la Disp. Trans. 1 del EACan reformado por LO 4/96, resuelto por la STC 225/98, de 28 de noviembre. De esta STC fue ponente el Mgdo. Álvaro Rodríguez Bereijo, a la sazón Presidente del TC; contó — importa advertirlo— con un voto particular, suscrito por el Mgdo. Pedro Cruz Villalón, actual Presidente del órgano.

El fallo es desestimatorio: ninguna de las argumentaciones de inconstitucionalidad postuladas por el DP resultaría finalmente acogida por el TC. Tampoco, vaya por delante, por el voto particular del Mgdo. Cruz Villalón. De hecho, este voto aparece todavía más escorado hacia la afirmación de la inviabilidad en su totalidad del entero R.I del DP, dada la inaplicabilidad *prima facie*, a juicio del Mgdo. firmante del voto particular, del parámetro de enjuiciamiento de constitucionalidad impuesto por el artículo 152 CE a una C.A. que, como la canaria, no fue instituida por la vía del art. 151 CE, tal y como, por el contrario, establece literalmente en su redacción el expresado art. 152 CE.

Pues bien, sintéticamente expuestos, los argumentos del R.I. asumidos en su día por el acto del mismo, el DP, fueron los siguientes cuatro:

- a) Infracción del principio de proporcionalidad establecido en los artículos 152 y 9 EACan. Pero no, como podría pensarse a primera vista, por la descomunal desproporción existente entre las distintas valencias de voto en función de la isla en la que se sea residente, sino, muy distintamente, por la introducción (operada esta *ex novo* por la LO 4/96) del criterio

alternativo de la «lista más votada en la circunscripción» para el reparto de escaños, lo que, a juicio del DP, comportaría un injerto de orientación «mayoritaria» ajeno a la lógica propia de la proporcionalidad impuesta por el art. 152 CE.

- b) Inconstitucionalidad de las nuevas «barreras» o «topes» electorales: Al transitar, en efecto, desde los anteriores 5 % regional y 20 % insulares (topes que, por cierto, habían sido ya en una ocasión convalidados por el propio TC en un caso de amparo electoral, fallado por STC 75/89) a los actuales 6 % y 30 % respectivamente, se habría perjudicado el principio de proporcionalidad al tiempo que se lesionaba el derecho fundamental de acceso igual al cargo público del art. 23.2 CE, con un resultado contrario al art. 9.2 CE, propendente a remover los obstáculos que impidan la igualdad en el disfrute de los derechos fundamentales.
- c) Infracción de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) por la vía de la inserción de «elementos fundamentales del sistema electoral» no —como habría sido imperativo— en el cuerpo estatutario sino en una Disposición Transitoria del EACan. Disposición Transitoria modificable, no obstante, con alteración del regular procedimiento de reforma estatutaria, por una ley autonómica adoptable con mayoría muy cualificada (2/3 del Parlamento: 40 votos de 60; una mayoría, se insiste, anormalmente superior a la requerida incluso para la modificación del propio EACan en sí).
- d) Conculcación del valor «pluralismo político» del art. 1.1 CE por vía de la reducción del número de partidos con representación parlamentaria.

En síntesis, conviene notar como el DP, al interponer demanda de inconstitucionalidad, da satisfacción en efecto a las peticiones planteadas en ese preciso sentido por la representación de las formaciones políticas insularistas movilizadas en pro de la interposición del recurso (así como por un elenco de ciudadanos y asociaciones igualmente favorables a esta iniciativa de impugnación).

Pero no totalmente, puesto que ni suscribe ni hace suyas la totalidad de las argumentaciones y líneas de razonamiento allegadas con ese objeto ante el Registro de Entrada del DP, ni tampoco asume la totalidad de los correlativos objetos de impugnación susceptibles de examen desde

esas fundamentaciones y motivaciones jurídicas.

De ello se deducirá una primera limitación a la calidad pacificadora que la STC dictada –la 225/98– irradia sobre las cuestiones largamente debatidas en Canarias. De hecho, la brevedad y concisión de las argumentaciones contenidas en el fallo sobre el que se aglutina la mayoría del TC invita a pensar que, obrando así, el TC buscaba cabalmente minimizar el espectro de frentes a acometer, minimizar el número y la densidad de las cuestiones litigiosas, y atenerse, en otros términos, a la versión *minimalista* de la impugnación planteada para escapar así con bien de las numerosas aristas constitucionales involucradas, así como del relevante trasfondo político que, sin duda, encerraba en último término el fondo del recurso.

III SOBRE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA STC 225/98: LAS VARIAS CUESTIONES LITIGIOSAS ENTONCES Y AHORA PENDIENTES DE DILUCIDACIÓN

En su STC 225/98, el TC va a acometer ordenadamente las expuestas líneas de argumentación, integrando en sus razonamientos las alegaciones interpuestas, por las representaciones del Parlamento y Gobierno de Canarias (pues no se olvide que esta intervención en el proceso sólo queda reservada por la LOTC a la impugnación de leyes autonómicas, lo que no es evidentemente el caso de una LO de Estatuto de Autonomía, que es y ha de ser considerada, en rigor, Ley de Estado).

a) En relación con una primera línea de razonamiento, el TC resuelve afrontar conjuntamente el juicio de compatibilidad entre el carácter *transitorio* de la Disposición Transitoria 1, en la que se contiene el «sistema electoral», y los enfrentados principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), reserva material de Estatuto (art. 147.1 CE) y, en definitiva, el de atenuamiento al sistema de fuentes constitucionalizado (arts. 1.1 y 9.1 CE).

Pues bien: la conclusión va a ser desestimatoria en todos los frentes y para todos los casos: Todos y cada uno de los extremos del denominado «sistema electoral de la CAC» van a parecerle al TC cubiertos por la *potestad autoorganizatoria* en la definición de las reglas del sistema de autogobierno instituida para y por la CAC (art. 147. 1.a y 148.1.1 CE).

Tampoco, por su parte, la exigencia de una mayoría más cualificada para reformar el Derecho electoral de la que es requerida para reformar el propio EACan parece objetable al TC, toda vez que es esta norma la que puede resolver, dentro de las reglas de producción del propio Derecho de que es titular la CAC, a partir de la expresión de la voluntad política de una u otra mayoría en el ámbito político de cada CA (art. 148.1.1 CE).

b) La segunda línea de razonamiento atiene, distintamente, al incremento operado sobre los porcentajes de acceso (en condiciones de igualdad) al cargo público representativo (art. 23.2 CE), así como, finalmente, a la compatibilidad de estos «topes» con la regla tendencial de la proporcionalidad consagrada en el art. 152 CE (toda vez que supondrían la inserción de un «injerto» de orientación mayoritaria, con perjuicio del valor superior del pluralismo y su función promocional, arts. 1.1 y 9.2 CE).

Con una prudencia rayana en la pacatería, y en un modo que resulta cuanto menos decepcionante, en tan delicado terreno el TC va a efectuar una nueva incursión en la categoría — problemática donde las haya, como ha puesto de relieve, entre otros, García Roca— de los «derechos fundamentales de configuración legal», en su doble dimensión (reaccional y subjetiva, y objetiva frente al legislador). En efecto, vista la naturaleza del proceso constitucional que nos ocupa («acción directa» o recurso de inconstitucionalidad), el TC va a concentrarse en la posibilidad de intervenir por la vía del enjuiciamiento de constitucionalidad el eventual establecimiento de barreras electorales en los subsistemas autonómicos, en atención al carácter eventualmente «irrazonable» o «desproporcionado» de éstas.

Dicho en otras palabras: *¿Puede hablarse o no de límites — constitucionalmente hablando— frente a esta «libertad de arbitrio» del legislador autonómico?*

Es ésta, huelga advertirlo, una cuestión espinosa, frente a la que el TC, bien a pesar del recordatorio prolijo de su propia jurisprudencia (SSTC 75/85, 72/89, 193/89 y 45/92), no va, una

vez más, a responder frontalmente con ocasión de esta sentencia 225/98. Antes bien, el TC va a limitarse a subrayar la sustancial legitimidad de esas técnicas «siempre que su efecto limitador del escrutinio proporcional se proyecte de manera igual sobre un sector relativamente reducido de ciudadanos que ejercen sus derechos de representación, lo que implica (...) que, en principio, no resulten constitucionalmente admisibles aquellas barreras que establezcan porcentajes superiores a los indicados, *salvo que excepcionalmente concurran poderosas razones que lo justifiquen*». (FJ 5. El subrayado es mío.)

Cuáles sean o podrían ser tales «*poderosas razones*» que lo justificarían, en su caso, es, sin embargo, una cuestión a la que, una vez más, el TC no responde. Ni poco ni mucho. No responde en absoluto.

Se asoma, todo lo más, al reconocimiento de la elevación del tope del 5% al 6% regional como la «única cláusula» de entre las enjuiciadas capaz de producir, «en rigor, una diferencia de trato que *podiera* tener una repercusión significativa sobre el derecho del sufragio pasivo de los ciudadanos», vista la desigual distribución poblacional de la población canaria (FJ 5: las cursivas son mías).

Afirmado esto, el TC va a despachar, en apenas una docena de líneas, la legitimidad de tal incremento porcentual a la luz de las otras vías concurrentes de acceso al escaño, en una conjugación de técnicas favorecedoras de la representación en la Cámara de las distintas «minorías político-territoriales» (léase *insularismos*).

«Cierto es», reconoce el TC (*ibidem*), que el incremento operado marca una diferencia...; «pero esta diferencia *no es suficiente* para que este Tribunal, que no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico, declare la inconstitucionalidad de tal barrera electoral» ¿Cuál entonces, podríamos preguntarnos, podría estimarse, cuantitativamente hablando, una «*diferencia suficiente*»; o es que, de acumulaciones cuantitativas, no llegamos nunca, retomando la dialéctica marxista, a *transformaciones cualitativas* dignas de enjuiciamiento por nuestro TC?

c) Un tercer razonamiento se cernirá, por su parte, ya de manera frontal, sobre la adecuación del «sistema» a la regla de proporcionalidad prescrita por el art. 152 CE para la articulación de los sistemas electorales autonómicos.

Pues bien, también en este terreno, pasando ahora por encima de las interesantes objeciones liminares interpuestas por el Abogado del Estado (a las que, por venir sustancialmente acogidas por el voto particular del Mgdo. Cruz Villalón, haremos referencia en el siguiente epígrafe), va a resolver el TC desestimatoriamente el R.I. que nos ocupa.

Así es: A su juicio, el EACan ha configurado un sistema en que ha quedado «asegurada» la representación de las «distintas zonas del territorio» a partir de la singularidad de una Comunidad archipelágica. La «proporcionalidad» no es tampoco, siempre a juicio del TC, la única finalidad del Derecho electoral: la gobernabilidad de la CAC, evitar la «excesiva fragmentación de la Cámara autonómica» o favorecer la «estabilidad gubernamental», pueden también complementar la adopción de esos criterios.

Así, según el TC (FJ 7), las cláusulas de exclusión canarias traban de consuno un equilibrio entre objetivos diversos pero complementarios. En ese contexto, la inclusión al cómputo de votos de la «lista más votada» actúa como «correctivo» de las alternativas barreras electorales (6 % regional y 30% insular). De modo que su valoración «conjunta» no va a permitir afirmar que sean per se contrarias a la regla de la proporcionalidad tendencialmente exigida por el art. 152 CE. Mientras tampoco, por su parte, parece haberse acreditado ante el TC que los nuevos porcentajes «hagan perder por sí solos» el carácter proporcional del sistema electoral autonómico canario.

Hasta aquí, pues, expuestos en muy apretada síntesis los razonamientos jurídicos conducentes, por todas las vías tanteadas, a un fallo inequívocamente desestimatorio.

A nuestro juicio, para examinar la consistencia y suficiencia «pacificadora» de los razonamientos condensados en esta sentencia, no deberían perderse de vista dos cosas:

- i)* Primera, que el debate político que durante todos estos años ha venido acompañando el funcionamiento del «sistema» electoral autonómico canario no se ha centrado, por desgracia, ni mucho menos, sola y exclusivamente en los aspectos impugnados ante la jurisdicción del TC por haber venido incorporados a la acción de R.I. promovida por el DP

(como tampoco se constriñen a los insularismos no coaligados en Coalición Canaria — es decir, de las fuerzas políticas que acudieron ante el DP para impetrar la demanda del recuento— los detractores del actual sistema electoral canario); trascienden, por el contrario, a un mayor número de extremos del entramado normativo, institucional, y administrativo que hemos llamado «sistema electoral» de la CAC. Aunque en algún otro trabajo nos hemos ocupado de ellos, no es este, evidentemente, más limitado espacio el lugar idóneo para colacionar de nuevo un examen más exhaustivo.

- ii) Segunda, que tampoco este fallo, desestimatorio en todos los extremos, ha acallado las protestas: persistentes en la insatisfacción y la crítica política, han perseverado también ahora el debate político y las propuestas de reforma; y ello no sólo en los frentes no atendidos por el TC (porque no venía obligado a ello, dado el principio de rogación desde el que actúa este órgano), sino también, con el mismo encono, sobre los mismos extremos de los que sí se ha ocupado la STC 225/98.

Baste, para comprender la importancia de este dato, que «la vuelta de tuerca» por la que se procedió a aumentar hasta un 30% la barrera de exclusión para el reparto insular tuvo, transparentemente, como motivación político-legislativa la del intento de aislamiento y expulsión del Parlamento de una agrupación insularista — el PIL de Dimas Martín, ex-alcalde de Tegui, sometido a diversidad de procesos judiciales, varias veces condenado (incluso por el TS), y siempre, contra viento y marea, al frente de una formación clientelar característicamente *suya*, de radicación exclusivamente lanzaroteña— reluctant a coaligarse en la disciplina común de Coalición Canaria (CC). En las elecciones autonómicas de 1995 esta formación se alzó con el 29,4% de los votos en la isla de Lanzarote (única en la que se presenta) (!).

Pues bien, tras la reforma operada en 1996, esta formación alcanza en las elecciones autonómicas del 13 de junio de 1999, el 29,2% y queda excluida del reparto al no ser primera fuerza (lo fue en esta isla el PSOE). De no haberse introducido tan *oportuna* reforma este insularismo *outsider*, hostil a CC, se habría alzado nada menos que con tres escaños por la isla de Lanzarote (!), lo que hubiera a su vez modificado sustancialmente la composición de la Cámara y afectado a las demás fuerzas, así como, por supuesto, también a los repartos de poder y de opciones de gobierno que subsiguieron a estas últimas elecciones autonómicas (!!).

No es de extrañar, visto lo visto, que esta primera ocasión de «estrenar» la «segunda versión» del sistema electoral autonómico canario haya resucitado con crudeza, los inveterados debates

acerca de su adecuación a los principios democráticos, de pluralismo político, de seguridad jurídica y de proporcionalidad. Lejos de haber pacificado el patio, el estreno de las nuevas reglas ha venido, como de costumbre, acompañado de polémica, recursos jurisdiccionales (primero en sede administrativo-electoral, después, en sede contencioso-electoral, esencialmente promovidos por la representación del PIL) contra la proclamación de electos y la adjudicación de escaños, así como, sucesivamente, de la revivificación de las propuestas sobre nuevas modificaciones en una nueva operación de reforma estatutaria... a cargo de los portavoces de las principales fuerzas, Coalición Canaria incluida (!!!!).

Desde estas coordenadas, va a resultar obligado que dediquemos todavía un breve epígrafe a tantear las repercusiones sobre este debate de una sentencia constitucional revestida de tan marcado contenido y proyección política.

Pero nos queda, aún, efectuar una breve pero obligada referencia al llamativo – por su inspiración y enfoque- voto particular suscrito por el Mgdo. (y actual Presidente del TC) P. Cruz Villalón

IV INTERROGANTES SUGERIDOS, PERO TAMPOCO RESUELTOS, POR LA DOCTRINA CONTENIDA EN EL VOTO PARTICULAR DEL MGDO. P. CRUZ VILLALÓN: EL PROBLEMA DEL PARÁMETRO PARA EL ENJUICIAMIENTO DE LA DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE AQUÉLLAS CC.AA. QUE NO HAYAN SIDO ESTABLECIDAS POR LA VÍA DEL ART.151 CE (LO QUE PODRÍA MUY BIEN NO SER EL CASO DE NINGUNA).

Merece la pena, en efecto, detenerse unos instantes en los razonamientos jurídicos que inspiran este voto particular, siquiera sea, aunque no desde luego sólo por eso, por la consistencia y selectivo rigor con que su autor – uno de los más reputados constitucionalistas españoles, elegi-

do por sus pares, a poco tiempo de haberse dictado la sentencia comentada, quinto presidente del TC— ha solido administrar su dedicación a la técnica del voto particular (art. 164 CE). Máxime si, como en este caso, el voto particular no es *in toto* discrepante sino voto concurrente (*i.e.* en jerga anglosajona, una *dissenting opinion* que encerraría en realidad, una *concurring opinion*, parcial o totalmente discrepante de los argumentos conducentes a un cierto fallo adoptado por la mayoría, pero no del sentido del fallo en sí).

Entre otras consideraciones de enjundia (de las que haremos aquí abstracción, inevitablemente), el Mgdo. P. Cruz Villalón acoge el razonamiento adelantado en sus alegaciones por la representación letrada del Estado.

Consiste ésta, *in nuce*, en la inviabilidad de un verdadero control jurisdiccional de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario desde el parámetro proporcionado por el art. 152 CE (en donde se emplaza el criterio de la «proporcionalidad», a combinar con la «adecuada representación de las diversas zonas del territorio») —como, por lo general, de los de las CC.AA. instituidas por cualesquiera otras vías alternativas a las del art. 151 CE, toda vez que, como es patente, la CAC no fue instituida por la vía del art. 151, sino por la vía del art. 143 CE (complementada en su día, en lo que respecta al orden competencial, por un ejercicio singular de lo previsto en el art. 150.2 CE, a través de la LOTRACA, LO 12/82, de 10 de agosto, simultánea al EACan).

Merece la pena anotar expresamente la existencia de este voto, no sólo por la autoridad y prestigio doctrinales de su autor, sino también por la cautela que, también en este plano, impone a la hora de establecer parámetros ciertos de enjuiciamiento constitucional sobre los subordinamientos estatutario-autonómicos. Dos dificultades empecen sobremanera este esfuerzo:

- i) Una, la gradualidad y variabilidad en el tiempo y en los contenidos (la «*geometría variable*») del mismo instrumento paramétrico para dicho enjuiciamiento: un «*bloque de constitucionalidad*» que, como es conocido, no comprende sólo a la Constitución ni siquiera sólo a la CE y los EE.AA., sino a un conjunto más amplio, heteróclito y flexible (puesto que no se integra siempre de las mismas piezas) de normas interpuestas para el enjuiciamiento de constitucionalidad de muchas de las reglas requeribles para acometer esa operación de enjuiciamiento de constitucionalidad de otras normas con rango, fuerza o valor de ley;

- ii) Otra, la que aquí apuntada en el voto particular de P. Cruz Villalón: por las incertidumbres impuestas en este caso por la falta de fijación constitucional de muchas de las reglas requeribles para acometer esa operación de enjuiciamiento en el caso de las CC.AA. no establecidas por la vía del art. 151 CE.

Una categoría esta última en la que, dicho sea incidentalmente, deberíamos comprender a la totalidad de las 17 CC.AA. y las dos Ciudades Autónomas con E.A., puesto que, en rigor técnico, y examinados *en serio* los cauces procedimentales descritos inequívocamente en el art. 151 CE, ninguna de ellas se acogió estricta y exclusivamente a ese dispositivo y procedimiento ciertamente draconiano: por el contrario, las tres CC.AA. habitualmente calificadas de «*históricas*» — País Vasco, Cataluña y Galicia— combinaron los beneficios del ejercicio de esa técnica con la evitación de la misma, mediante la exención procedimental con que las privilegiaba la Disp. Transitoria 2 CE; mientras que Andalucía, la única que en verdad lo intentó, hubo de necesitar, fracasado en Almería el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica de 28 de febrero de 1981, la «ayuda» de los LL.OO específicas (las LL.OO. 12/1980, y 13/80 ambas de 16 de diciembre), de muy discutida constitucionalidad.

Ahora, una vez dicho esto, no debe perderse de vista que, en honor a la verdad, éste de la heterodoxia de las «vías ensayadas» en la experiencia práctica de la construcción del Estado de las Autonomías (una experiencia en la cual, en palabras de J. Pérez Royo, «los caminos, como los del Señor, resultaron infinitos e inescrutables», especialmente en el «grupo» de las que supuestamente fueron «por la vía del 143 CE», como ejemplifican los casos de Madrid, Castilla-León, Canarias o Comunidad Valenciana...), no puede ser enfocado (como sugirió por aquellos años el recordado prof. J. Tomás Villarroya) como un problema de «infracción pura y simple» de la letra o del espíritu de una norma constitucional que aún entonces padecía los problemas inherentes a su extremada juventud.

Más matizadamente, es este, seguramente, un problema más complejo; necesitado como pocos de una ponderación pausada y sensible a los datos de la realidad histórica, social y política en la que aquellos episodios tuvieron lugar efectivo. Un problema, en otros términos, que, como tantos otros, aparece hoy tributario de las numerosas y severas dificultades experimentadas — y solventadas sobre la marcha, conforme a un criterio más pragmático y empírico que dogmático o técnico— en el curso de la construcción evolutiva del propio Estado autonómico.

Mas, junto a este primero, otro problema se encadena en la lectura de esa *dissenting opinion*; voto particular que, repetimos, como pocos, abriría vías, en caso de que algún día llegara a prosperar como doctrina mayoritaria, para la imaginación prospectiva de futuribles desarrollos constitucionales y estatutarios por vías hoy inexploradas:

En efecto, se mire por donde se mire, aun cuando aceptemos, a los efectos, de la aplicabilidad o no inaplicabilidad del parámetro del art. 152 CE para el control de constitucionalidad, la convencional distinción entre «dos grupos» de CC.AA. («del 151» y «del 143»), lo cierto es que la exclusión del ámbito de ese parámetro de todas las CC.AA. «del 143 CE» (en rigor, *rectius*, de todas las que no fueran «del 151 CE») podría conducir no ya sólo a una exacerbación hoy del todo incalculable de las heterogeneidades institucionales y orgánicas que puedan tener lugar entre CC.AA. en el Estado autonómico (puesto que podrían ensayarse, lo que no ha sido hasta ahora el caso (puesto que así lo previnieron los Acuerdos Autonómicos de 1981 entre UCD y PSOE, que no incorporan, no se olvide, normas constitucionales, ni «armonizadoras» ni «meramente interpretativas» de éstas), introduciéndose así en estas nuevas «formas de gobierno» de orientación más o menos presidencial, parlamentaria, directorial o, incluso, optando *ex novo*, por fórmulas no avaladas por el Derecho comparado...

Yendo más lejos aún, podría conducir todo esto, decimos, a ese relanzamiento de la heterogeneidad institucional autonómica, en la que fuese posible, por señalar un ejemplo ilustrativo y pertinente, que la CAC, en su designio por acomodar el problema de la fragmentación territorial con el de la representación poblacional, instituyese un modelo bicameral de Parlamento, con una «Cámara baja» de elección proporcional y una «Camara alta» representativa de Islas; ya fuese por doble elección (como en los EE.UU. o en la misma España), ya fuese por «desdoblamiento» de una Cámara en dos a partir de su elección (al modo del *Storting* noruego).

Habríamos llegado así a un situación inversa — pero inspirada en la misma lógica institucional: la autonomía interna para optar por la solución más adecuada— que en los federalismos americano o australiano, en donde todos los Estados contemplan órganos legislativos de tipo bica-

meral, excepto Nebraska en EE.UU y Queensland en Australia... Contrariamente a lo que sucedía en la federación de Canadá hasta hace poco tiempo, en donde sólo la provincia francófona de Quebec disponía de doble Cámara, frente a las restantes provincias, unicamerales.

Distintamente, en la España autonómica todas las CC.AA. podrían adoptar Parlamentos unicamerales excepto el caso canario, necesitado, por mor de la composición política de su «*hecho insular*» (art. 138.1 CE), de un bicameralismo equilibrador en su seno.

Y ello incluso sin perjuicio del establecimiento, al margen de o junto a esta opción por un *bicameralismo adecuado a las exigencias de un territorio archipelágico*, de una reorientación de tipo presidencial en cuanto a forma de gobierno, introduciendo, por ejemplo, una elección directa del presidente de la CAC (tal y como se ha arbitrado en la nueva forma de gobierno en Israel, con la elección popular directa del Primer Ministro, para solucionar en parte la excesiva inestabilidad parlamentaria debida a la fragmentación de la *Knesset*), pensando en erigir esta figura como elemento arbitral y de dirección política de ámbito regional, esto es, *suprainsular*.

Ahora bien, abierto el cauce al que ese razonamiento invita, no acaban tampoco los problemas que podrían «*desovillarse*» de manera sucesiva, ¿podría eso, en otros términos, conducirnos a la conclusión de que, una vez generalizada la institución de Asambleas legislativas en todas las CC.AA., como fue efectivamente el caso, tras los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, se habría situado a aquellas CC.AA. que no acudieron a la vía del art. 151 CE en «*mejor condición*» frente a un eventual control de constitucionalidad — puesto que no quedarían afectadas *pro futuro* por los criterios condicionantes de su organización institucional contenidos en el art. 152 CE— respecto a las del art. 151 CE, éstas sí constreñidas por las reglas del art. 152 CE?

Resulta, confesémoslo, francamente difícil aceptar sin discusión una respueseta afirmativa a una cuestión de este calado. Francamente difícil: Los cambios, las «*mutaciones*» (en lo que conllevaría de alejamiento de la doctrina comunmente aceptada desde los Acuerdos Autonómicos de 1981), las transformaciones de fondo y forma, de alcance realmente estructural que podrían deducirse de ser aceptada esta tesis en el proceso político de «*construcción autonómica*» (esto es, en el *proceso autonómico*, persistentemente abierto a través de la continuada irradiación del lla-

mado *principio dispositivo*, arts. 143, 147.3 y 148.2 CE), así como su proyección sobre el exponencial aumento de la heterogeneidad interinstitucional autonómica, resultan incalculables.

Equivaldría, en otros términos, a la asunción de dos premisas marcadamente novedosas, por cuanto rompedoras con el entendimiento hasta la fecha imperante en nuestro Derecho autonómico: *i)* Una, que sólo las CC.AA. que hubiesen sido establecidas originariamente por la vía del art. 151 CE (lo que, en rigor, una vez más, no es el caso de ninguna) quedarían sujetas a algún parámetro cierto del art. 152 CE) para el enjuiciamiento de la adecuación constitucional o no de sus formas de gobierno, reglas electorales u organizaciones institucionales respectivas; *ii)* Otra, que, como corolario, la vía al establecimiento de potenciales experiencias no ya bicameralistas sino presidencialistas, directoriales, convencionales o exploradoras de fórmulas que, como la de la Comunidad Europea hasta la fecha, no son hoy por hoy fácilmente clasificables, quedaría así expedita.

Pero lo cierto es que son estas preguntas a las que, sencillamente, no dedica ni una línea, ni un solo razonamiento, el voto particular. Se atiene este a la misma *técnica minimalista* de evitación de problemas teóricamente espinosos y sujeción al guión *minimal* de los *petitums* expresados en la demanda de inconstitucionalidad, esto es, a la lectura más autorrestrictiva del principio inspirador de su jurisdicción rogada. Y todo ello no obstante las implicaciones del razonamiento de base, que excluiría del ámbito objetivo de irradiación normativa de los criterios sentados en el art. 152 nada menos que a todas las CC.AA. que no hubiesen sido estatuidas por la complicada vía del art. 151 CE.

Orientación *minimal* a la que se superpone la escrupulosidad desde la cual, probada y reiteradamente, el TC se ha resistido hasta ahora, en cuantas ocasiones procesales se la han presentado para ello, a declarar jamás la inconstitucionalidad de una disposición directamente contenida (aun cuando, en este caso, sea Disposición Transitoria) en un Estatuto de Autonomía, ya sea por la preeminente y cualificada posición que estas normas complejas ostentan en nuestro sistema de fuentes («*normas completivas*», «*reestructuradoras del Estado*», en todo caso integrantes muy cualificadas del llamado «*bloque de constitucionalidad*»), ya sea por las implicaciones de orden jurídico, político y material que un fallo de inconstitucionalidad sobre una norma estatutaria

podría llegar a arrastrar (máxime cuando afectante al Derecho electoral, legitimatorio en sí del Parlamento autonómico y su obra legislativa: calcúlense las consecuencias de difícil reparación), lo cierto es que el TC ha esquivado con todos los argumentos a su alcance varias buenas ocasiones de fallar la incompatibilidad formal o sustancial de una norma estatutaria con la Constitución (cfr. las SSTC 16/84, 99/86, 5/87, 56/90 ó 62/90).

Guste o no a los analistas y críticos del llamado «*comportamiento judicial*» (*Judicial Behaviour*) de nuestros Altos Tribunales (y del TC, sus mayorías decisorias y votos particulares incluidos, a la cabeza), lo cierto es que las cuestiones de fondo que acaban de relacionarse van a permanecer, tras la lectura de la STC 225/98, incluido desde luego este voto del Mgd. Cruz Villalón, no ya digamos irresueltas sino, incluso, intocadas; del mismo modo en que otras preguntas de mayor o menor calado permanecen irresueltas a la luz de la doctrina sentada por la posición mayoritaria, que vota junto al ponente.

V ACERCA DE LOS LIMITADOS EFECTOS PACIFICADORES DE LAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES EN TORNO A PROBLEMAS POLÍTICOS: ¿RELEGITIMACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL, ASÍ COMO DE SUS EFECTOS SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO, O PERSISTENCIA DEL DEBATE SOBRE LA «INSOPORTABLE PERMANENCIA» DE LA DISP. TRANS. 1 EACAN?

Es, en definitiva, aquí, en la valoración de las sentencias constitucionales, en donde procede ahora encuadrar la continuada discusión de la más que discutible adecuación a la Constitución de la primacía absoluta de la insularidad y, por ende, de su excrecencia política: la hegemonía tendencial de los *insularismos* (aisladamente, primero, confederados después en Coalición Canaria, independientemente de su correspondencia con la representación proporcional de población) en la definición de un modo de ser de Canarias que, paradójicamente, es difusamente

censurado –así lo indican los sondeos de opinión- por una mayoría de canarios.

Cierto, innegablemente, que el art. 152 de nuestra Norma fundamental preceptúa que los distintos Parlamentos autonómicos deben responder, primero, a la regla de la proporcionalidad, asegurando, «además», la «representación de las diversas zonas del territorio». Y ello es, en rigor, lo inverso de lo que sucede en Canarias.

Pero precisamente por ello es posible aprovechar su tratamiento por el TC, aun en los limitados términos en que esta operación enjuiciadora ha sido acometida en esta ocasión (dada la limitación del objeto de cognición impuesta por el R.I. del DP, trasunto a su vez, quizá, de la delimitada preocupación mostrada por los insularismos no coaligados en Coalición Canaria que había impulsado su acción procesal ante el TC). Porque, a la luz de la persistencia de la polémica en Canarias, de ello y no de otra cosa se trata: de aprovechar los razonamientos suscritos por el TC para arrojar nueva luz sobre el debate alrededor de la reforma del sistema electoral autonómico canario, en toda su profundidad. En todos los elementos de su rompecabezas de piezas interrelacionadas.

No sólo en el remarcable incremento porcentual en las barreras de acceso al reparto de escaños. No sólo en la discriminatoria creación de tres vías diferentes para acceder al Parlamento (repercutiendo con ello una lesión sobre el constitucional derecho de «acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad»). Sino también, y sobre todo, yendo a la raíz del problema, en lo que ha constituido, desde la etapa inaugural del autogobierno hasta hoy, su rasgo más saliente: la descomunal desigualdad en el voto que se deriva del reparto insularizado de escaños en un Parlamento que –aun cuando podría ascender su número hasta 70 (la propia Disp. Trans. 1 permite este ensanchamiento del número total de escaños sin necesidad de acudir a la reforma estatutaria)- se halla integrado hoy por hoy por 60 miembros, de los cuales 30 representan al 13% de la población total del archipiélago canario mientras los otros 30 representan, nada menos, al restante 87% (!!!!).

Para esta operación es preciso, sin embargo, mantener en mente dos importantes cautelas:

- i) *Primera cautela: ni una hipotética sentencia anulatoria del TC (hipótesis que, evidentemente, no se ha verificado en la práctica) ni tampoco, mucho menos, la desestimación del recurso (lo que ha acontecido en la práctica) significan ni podrían significar per se una solución definitiva a un problema de neta naturaleza político-constitucional.* No es por esto de extrañar que, tanto en uno como en otro caso, quede aún, a ese respecto, mucho que discutir al día siguiente de escuchar el veredicto del TC: Prueba de ello lo es que las elecciones autonómicas de 1999 han puesto de nuevo en el epicentro del debate la (enésima) oportunidad de modificar el sistema «retocando» las barreras de acceso o la inserción, junto a las listas insulares, de una circunscripción regional que «bifurcarse» el voto de cada ciudadano en dos papeletas distintas, a la manera alemana de la «doble papeleta»: a) una, a una *lista insular* (candidaturas de partido, coalición o agrupación de electores sobre las siete circunscripciones insulares hasta ahora conocidas); b) y otra, una *segunda lista, lista regional creada ex novo*, por lo que se elegirían al menos otros diez parlamentarios sobre los actuales 60 (hasta el máximo de 70 estatutariamente permitido), introduciendo así una «cuña» vertebradora y articuladora del discurso regional en un Parlamento dominado hasta la fecha, electoral e institucionalmente, por las lógicas insulares y su traducción política: los insularismos.
- ii) *Y una segunda cautela: la mal llamada «ley electoral de Canarias» no es, hoy por hoy, después de todo, otra cosa que una Disposición Transitoria del Estatuto canario.* Una a mi juicio malhadada Disposición transitoria, diseñada para perder toda vigencia el día en que el Parlamento canario (no las Cortes, ni «Madrid» como a menudo se vindica en el discurso regional) haga lo que en buena lógica el propio EACan le ha convocado a hacer en el entramado de dispositivos que encierra la citada Disp. Trans. 1: esto es, consensuar políticamente y aprobar parlamentariamente (en el Parlamento canario, y de acuerdo con las condiciones descritas por la propia Disp. Trans. 1, con mayoría de 2/3, 40 sobre 60) la ley electoral de Canarias.

Pues bien, la hasta ahora aplazada y «post-estatutaria» ley electoral de la CAC debería, además, fungir como cauce expresivo de los posicionamientos políticos mayoritarios de los ciudadanos, es decir, ser capaz de imbricar, al menos tendencialmente, proporcionalidad con gobernabilidad, combinando, por lo tanto, legitimación social del cuadro institucional para el autogobierno y legitimación asimismo del rendimiento práctico o asentamiento del sistema.

En pocas palabras: la hasta ahora aplazada Ley Electoral de la CAC debería apuntar hacia objetivos marcadamente distanciados respecto de los rendimientos de la actual Disp.Trans. 1 EA - Can, tachada, por nada despreciables razones, de «injusta» y «deslegitimatoria» del sistema de gobierno operativo en Canarias. *Pero es ésta una razón, un imperativo que exige una respuesta adecuada, por su naturaleza político-legislativa, allí donde corresponde: en el Parlamento canario.*

Una respuesta calculada a partir de la perseverante insatisfacción desde la que habitualmente se enfoca el cuadro institucional actual; y con independencia, por tanto, de que, a final de cuentas, este cuadro actual resulte o no más o menos compatible, a juicio de quien en exclusiva tiene autoridad para obrar como «intérprete supremo de la Constitución», el TC (ex art. 1.1 LOTC, LO 2/79), con el tenor literal de este o aquel otro artículo de la Constitución (el 152, el 9.2, el 14, el 23.2, el 148.1, el 149.1.1 CE o cualesquiera otros colacionables aquí). Que es exclusivamente aquello a lo que — como no podía ser de otra manera— ha venido a limitarse la sentencia 225/98 del TC.

Por lo demás, este fallo ha venido a confirmar la probada reluctancia del TC a declarar incompatibles con la Constitución normas contenidas en un Estatuto de Autonomía (así, por ejemplo, en las SSTC 16/84, 99/86, 56/90, 62/90). Si, vista la posición cualificada que en el sistema de fuentes y el «bloque de constitucionalidad» ocupan los EE.AA. (normas «completivas de la CE», secundariamente constitucionales en cuanto reestructuran el Estado a partir de la CE), este comportamiento jurisprudencial resulta fundado en buenas razones, doblemente justificado parece dicha prevención frente a una declaración de inconstitucionalidad afectante nada menos que al sistema electoral de un subsistema autonómico.

Piénsese, para calibrarlo, en los efectos deslegitimadores que dicha declaración hubiera podido irrogar no ya sobre un Parlamento electo conforme a esas reglas sino también sobre toda su ulterior obra legislativa.

Permitaseme, con todo, notar como, en este terreno, el TC ha exhibido una actitud de *self-restraint* frente a cuestiones preñadas de repercusiones políticas mucho más «conservadora» que otras Cortes investidas de jurisdicción constitucional en el acto de enjuiciar problemas de *ma-*

lapportionment o desigualdad irrogada por la más o menos truculenta confección legislativa de las demarcaciones electorales. Baste aludir, para probarlo, a la importante decisión *Baker vs. Carr* (US S.C.T., 369 US 186, 1962), adoptada en su día por el Tribunal Supremo de los EE.UU. sobre la constitucionalidad de determinadas circunscripciones electorales, por encima de las autolimitaciones a que parecían invitarle las alegaciones obrantes en torno a su propia doctrina sobre «*political questions*»; o incluso a la sucesión de sentencias estimatorias de la inconstitucionalidad de distritos electorales desiguales entre sí en cuanto a valencia de voto adoptadas entre 1976 (Sentencia del TS Japonés de 14 de abril de 1976, *Minshu* 30-3-223) y 1985 (sentencia de 17 de julio de 1985, *Minshu* 39-5-1100) por el Tribunal Supremo de Japón (*Saiko-Shabanko*, investido en ese ordenamiento, como en el estadounidense, con jurisdicción para el enjuiciamiento de constitucionalidad de las leyes), por lo demás muy connotado por su actitud deferente — «conservadora» por ende— frente al legislador.

En ambos casos la *técnica remedial* respecto a la situación presentada consistió en un emplazamiento al legislador para que, *pro futuro*, en plazo razonable, reparase las desigualdades desproporcionadas o carentes de razonabilidad que habían sido objeto de fiscalización en las respectivas sentencias.

VI ¿QUÉ HACER? A VUELTAS CON LAS PROPUESTAS DE FUTURO

Ahora, en definitiva, volviendo ahora a las propuestas legiferantes *pro futuro* que se han barajado hasta ahora con más recurrente frecuencia, no puede perderse de vista que al hablar de «ese sistema» hacemos referencia tanto a su asiento normativo (EAC) cuanto al administrativo (sus aspectos de gestión, financiación y garantías).

No es preciso acometer a la vez la reforma de todos sus elementos para mejorar su legitimación y su operatividad. Ciertamente sería bueno modificar el tenor literal del EAC en alguno de

sus puntos. En concreto, por qué no, el art. 9, en el que se relacionan las siete circunscripciones insulares actualmente vigentes; y desde luego también en la Disposición Transitoria 1, en la que se reparten 60 escaños entre las siete islas en modo que se desfigura la proporcionalidad constitucionalmente obligada hasta hacerla del todo irreconocible.

¿Cómo? Pues como se ha advertido ya: nada menos que primando sobrerrepresentación de los votantes residentes en las islas menos pobladas contra la infrarrepresentación de los votantes residentes en las islas más pobladas; y ello no en los parámetros más o menos «resistibles» del Derecho comparado (términos de 4 a 1 o, todo lo más, 5 a 1), sino en términos de 20 a 1, lo que no tiene parangón ni en el Derecho autonómico ni tan siquiera en el marco comparativo de las formas de gobierno de tipo parlamentario (que no es, dicho sea de paso, el de la Unión Europea, en el que existen ciertamente grandes desproporciones en la representación de Alemania — 99 eurodiputados en la Eurocámara— y Luxemburgo — 6 eurodiputados—, por citar sus dos extremos: ahora bien, incluso aquí la desproporción sólo alcanza, en términos de valencia de voto, el contraste, ponderado en términos de población, asciende solamente de 8 a 1).

Una vez más, dicho esto, hay que añadir de inmediato algo no menos importante: incluso dejando intocada la actual letra estatutaria, *resultaría jurídicamente viable una operación de reforma del actual sistema electoral autonómico canario sin acudir a la expresa técnica de reforma de la L.O. estatutaria: puede hacerse apurando las posibilidades de corregir sus deficiencias más aparentes, a través de un gran consenso en el Parlamento canario, mediante la elaboración de una Ley electoral post-estatutaria, según lo prevenido en la propia Disp. Trans. 1 EACan.*

En efecto, la propia Disposición Transitoria 1 EACan señala que sus previsiones *se entenderán vigentes hasta que otra cosa disponga una ley electoral aprobada por dos tercios del Parlamento.* Constitucionalmente, no existiría necesidad de reformar imperativamente el Estatuto para introducir en Canarias las siguientes novedades:

*j) Incrementando el número de escaños dentro de las posibilidades previstas en el EAC (hasta un máximo de 70);

*ii) Asignando los así acrecidos nuevos diez escaños a una nueva circunscripción de ámbito regional. Con ello las fuerzas políticas tendría que competir por el voto con un discurso cohesionado, integrador y extensible a todo el espacio político del archipiélago canario, y no sólo a una isla en contradicción frontal con el de todas las demás. Aun cuando merecedora, cuando menos, de ser discutida en profundidad, esta innovación se propone en compatibilidad con la continuidad de las siete circunscripciones insulares que el EAC ha consagrado, puesto que el actual art. 9 no aparece, desde un punto de vista jurídico, como un precepto configurador de circunscripciones insulares frontalmente excluyente de cualesquiera otras circunscripciones que pudieran introducirse por la ley electoral;

*iii) Reajustando el actual reparto de número de escaños por isla, en modo que, en primer término, fuese corregido el actual índice de desproporción perjudicial para las islas más pobladas, que tan negativamente incide la legitimación social del sistema descrito, al tiempo que, en segundo término, se introdujese la variable de corrección de ese número en función de las variaciones poblacionales registradas en cada convocatoria, asegurando, eso sí, un mínimo (uno o dos) de escaños fijos por isla.

Todo ello sería — y es— actualmente posible. A través de la acción política oportuna. Incluso, si así se desea y así lo exige el consenso en aras de la que sería la nueva y genuina Ley electoral de Canarias, todo puede hacerse sin retocar el Estatuto. Evitando, por lo tanto, todas las dificultades que su modificación conlleva. Porque de lo que se trata —hay que insistir una vez más— es de sustituir, en su «insostenible permanencia», una mera Disposición Transitoria. Se trataría, en breve, de conseguir que algo transitorio deje de ser, de una vez por todas, un recurrente argumento de deslegitimación.

Recapitulando, pues. Vaya ante todo por delante el reconocimiento — nunca ocioso, como a veces descuidadamente tiende a perderse de vista— de que los complejos problemas de articulación y equilibrio de la convivencia en democracia (y éste, sin duda, lo es) no se solucionan siempre con el martillo del Derecho jurisdiccionalizado, ni siquiera en los Estados que afirman sus Ordenamientos sobre Constitucionales plenamente normativas y jurisdiccionalizadas, en cuanto que vinculantes y aplicables por los jueces. Los pronunciamientos judiciales sobre problemas complejos de articulación y equilibrio (máxime cuando provenientes de cualificadas instancias de Justicia constitucional como lo son los Tribunales Constitucionales a cuya familia

pertenece el español) pueden sin duda ayudar.

Pero la insatisfacción que condujo la interposición de la acción procesal de referencia puede muy bien persistir después de que el Tribunal haya afirmado sus conclusiones. Desde esta perspectiva, no cabe otra alternativa que girar de nuevo el foco al legítimo circuito de la política, política legislativa fundada en la representación de la voluntad popular.

Lo que, en este sentido, las fuerzas políticas representadas en el Parlamento canario pueden permitirse buscar no es sino *un pacto que evite que — quizá por quince años más— se continúe en el futuro protestando de raíz los fundamentos mismos del autogobierno de Canarias.*

A las fuerzas políticas con representación en ese espacio parlamentario corresponde llevar este debate a buen puerto; impulsarlo participativamente mediante un debate e ideas y mediante la promoción y apoyo de cuantas iniciativas propendan a revisar el *status quo* autonómico.

No porque no se ajuste al propio capricho o ambición de cada una de ellas, sino porque, probadamente, ha contribuido a ahondar las diferencias entre islas, a menudo en beneficio de *fulanisms* neocaciquiles o típicamente clientelares, revestidos, sin embargo, de escasa representatividad respecto de una población que, como la del Archipiélago, sobrepasa largamente 1.600.000 personas, pero a pesar de lo cual no es imposible, en absoluto, que contando con apenas un puñado de votos y de escaños estratégicos se acceda a muy importantes parcelas de decisión y los correlativos flujos de financiación a cargo de los dineros de todos.

Quince años de experiencia autonómica en Canarias parecen más que suficientes para deducir enseñanzas desde las que apostar, calculada y razonadamente, por los oportunos cambios y modificaciones. De modo que, permítaseme, una última cautela, contra los viejos excesos del cualquier nueva reedición del *«optimismo juridizante»*. Modificar las discutidas reglas electorales del autogobierno en Canarias no va a prestar, seguramente, solución definitiva a todos y cada uno de los problemas que aquejan al rendimiento del gobierno democrático. Pero sí, a buen seguro, podría muy bien proporcionar un marco más equilibrado, razonable — y, por tanto, más

legítimo— desde el que solucionarlos. Un marco, en última instancia, desde el que afirmar un más eficiente compromiso con el sentido y el fin de esas decisiones que afectan la vida de los ciudadanos en su Comunidad Autónoma.

* JUAN F. LÓ PEZ AGUILAR es catedrático de Derecho Constitucional de la ULPGC. Autor de «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario», *REDC N. 51*, 1997 (Para referencias doctrinales, me remito a la bibliografía allí contenida. Desde entonces, ha aparecido además la monografía de ÁNGEL SÁNCHEZ NAVARRO, *Constitución, Igualdad y proporcionalidad electoral*, CEC, Madrid, 1998).

Juan Antonio Montesinos García
VICEPRESIDENTE SEGUNDO EN LA III LEGISLATURA

LA PROPIEDAD DE LOS ESCAÑOS OBTENIDOS ELECTORALMENTE EN LISTAS CERRADAS

En España, donde la Ley electoral vigente obliga a votar listas cerradas, tanto para el Congreso de los Diputados, como en las elecciones autonómicas y municipales, se produce un gran rechazo social cuando un electo, ya sea al Congreso, como para los parlamentos autonómicos, o bien para los Ayuntamientos, toma la decisión de abandonar el Grupo constituido por los componentes de su partido o coalición, conservando el escaño y pasando a formar parte del Grupo mixto.

En una edición anterior de nuestra revista publiqué un trabajo en el que daba las ideas para que el diputado tráfuga no encontrara en el Grupo mixto el paraíso económico que en la actualidad es, y la posibilidad, incluso de, que gracias a los fondos que por la pertenencia al grupo mixto recibe, llegar a crear nuevos partidos que gozan de representación parlamentaria o municipal, sin haber concurrido a las elecciones correspondientes.

Esto lleva en algunos casos a crear agravios comparativos como los que en la pasada legislatura se dieron en las Cortes Valencianas y en muchos Ayuntamientos.

La constitución de un nuevo partido por personas que abandonaron las siglas por la que los electores les habían elevado a la condición de diputados, produjo la paradoja de que otros partidos que sí habían concurrido a las elecciones, quedaran fuera por no alcanzar el 5% preceptivo, por Ley que de los votos emitidos en la totalidad de la Comunidad, se han de obtener para alcanzar representación parlamentaria.

Esas actuaciones, absolutamente legales, pero de dudosa moralidad política, producen un efecto negativo en los ciudadanos. Es claro que cada cuatro años los ciudadanos, al ejercer su derecho al voto, tienen la oportunidad de hacer oír su voz en el régimen democrático que España

disfruta, pero no es menos cierto que los elegidos por el pueblo en listas cerradas, tienen hoy el derecho legal de conculcar la voluntad soberana del pueblo, en quien reside, por mandato Constitucional, la Soberanía de España.

El Tribunal Constitucional, basándose en el artículo 23.1 de la Constitución dice que «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal».

Dice pues el alto Tribunal que dicho precepto consagra «el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de “representantes” libremente “elegidos”; lo cual evidencia a juicio del Tribunal Constitucional que “los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar, — y no de ninguna organización como el partido político— , y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas».

La Constitución Española establece en su artículo 6 que los partidos políticos ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la manifestación y formación de la voluntad popular y son un instrumento fundamental para la participación política.

Con relación a las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional que dan la propiedad del escaño al representante elegido por el pueblo, existen votos particulares de miembros del propio Tribunal Constitucional que ponen en duda la prioridad de ese derecho de propiedad del representante electo.

Sería indigno por mi parte olvidar las consideraciones formuladas por el pleno del Constitucional en repetidas sentencias para, arrimando el ascua a mi sardina, en lenguaje popular, me dedicara a argumentar exclusivamente basándome en votos particulares contra las sentencias dictadas.

El sentido democrático que en nuestra Constitución (artículo 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de

expresión de la voluntad popular. Es obvio, sin embargo, que, pese a esta identidad de legitimación de todos los titulares de cargos y funciones públicas, sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos.

La función del representante puede revestir, ciertamente, muy distintas formas y, aunque en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución (artículo 1.3) la idea de representación va unida a la de mandato libre, no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediata o indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representados.

El artículo 67.2 referido a los miembros de las Cortes Generales dice expresamente, «no estarán ligados por mandato imperativo».

El derecho que la Constitución (artículo 23.1) garantiza a todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que puede ser vulnerado por actos que sólo afecten a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta, sin embargo, a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados. Lo propio de la representación, de mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría de los actos de aquél.

En su segundo apartado, el artículo 23 de nuestra Constitución consagra el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. En lo que aquí importa, este derecho (que protege a los titulares de cargos y funciones públicas de cualquier género y no sólo, como el antes considerado, a los titulares de funciones representativas) implica también el de no ser removidos de los cargos o funciones públicos a los que se accedió si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos. El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecua-

das, pero su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y de la otra, cuando se trata de cargos o funciones cuya naturaleza esencial aparece definida por la propia Constitución, las que resultan de la necesidad de salvaguardar esta naturaleza. En el caso de los cargos y funciones públicas de carácter representativo, una regulación legal que sea contraria a la naturaleza se la representación violará también por ello el derecho del representante a permanecer en el cargo.

Cuando esa violación se produce porque la regulación legal cuya aplicación origina el cese en el cargo lesiona el principio de igualdad o derechos fundamentales del propio representante como simple ciudadano, tal violación afectará también, sin duda, al cuerpo electoral, cuya voluntad representa, pero, a diferencia de lo que ocurre en el caso anteriormente estudiado, el daño que los ciudadanos, como representados, padezcan no es lesión de un derecho propio, sino reflejo de la vulneración de un derecho ajeno, pues el trato discriminatorio de que pueden ser objeto el representante o la perturbación que eventualmente sufra en el uso legítimo de sus derechos fundamentales y libertades públicas afecta en primer término a su propio ámbito protegido y sólo indirectamente, y en la medida en que lo desplace de su cargo o función, cuya naturaleza no ha sido desfigurada, a la situación jurídica de los representados.

Establecido lo que precede en cuanto al contenido de los derechos protegidos en el artículo 23 de la CE, es necesaria, todavía con carácter previo al análisis de la norma pretendidamente contraria a ellos, una somera reflexión sobre la naturaleza y la función que en materia electoral atribuye la Constitución a los partidos políticos.

Los partidos políticos son, como expresamente declara el artículo 6º, creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el artículo 22. No son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los Estatutos y, en consecuencia, solo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido. La trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) y servir de cauce fundamental para la participación política no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos.

En razón de la función constitucionalmente atribuida de servir de cauce fundamental para la participación política, la legislación electoral (Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo y Ley 39/1978, de 17 de julio) otorga a los partidos la facultad de presentar candidaturas en las que, junto con el nombre de los candidatos, figura la denominación del partido que los propone. La decisión del elector es así producto de una motivación compleja que sólo el análisis sociológico concreto permitiría, con mayor o menor precisión, establecer en cada caso.

De acuerdo con la Constitución en su artículo 6: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación popular y son instrumento fundamental de la participación política».

Considerados también los artículos 23, ya enunciado anteriormente, los artículos 68 y 69 que se refieren tanto al Congreso como al Senado y el artículo 70 en el que se habla de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de Diputados y Senadores sin olvidar el artículo 140 en el que se garantiza la autonomía municipal y concede a los concejales la misma representatividad que a los parlamentarios. Es inequívoco, sin embargo, que la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado. El procedimiento legalmente establecido para la sustitución de candidatos antes de la proclamación de los electos y para cubrir las vacantes producidas en los órganos representativos puede quizás enturbiar para algunos esta evidencia, pero ese enturbamiento debe quedar disipado con la simple reflexión de que tal procedimiento es una consecuencia técnica del sistema proporcional, dentro del cual no cabe la celebración de elecciones parciales para cubrir una sola vacante y opera por ello con referencia a la lista propuesta a los electores, con independencia de que la propuesta haya sido presentada por un partido político, que preexiste y subsiste a la elección, o por una simple agrupación electoral que, en cuanto tal, desaparece con la celebración de aquélla.

Todo cuanto antecede conduce al Tribunal Constitucional, al analizar el artículo 11.7 de la Ley 39/1.978 desde el punto de vista de su constitucionalidad, a hacer las consideraciones siguientes:

El mencionado artículo 11.7 contiene, como es notorio, un grave error de dicción y está constituido a partir de una presunción implícita que, de no verificarse en la realidad, como es posible, aunque improbable, conduciría a un resultado absurdo. El error de dicción se da en el enuncia -

do del supuesto de hecho, pues, según resulta evidente del texto constitucional y de cuanto, de acuerdo con una doctrina prácticamente unánime, acabamos de exponer, las listas de candidatos son simples propuestas y la representación, en el sentido jurídico-político del término, surge sólo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral y nunca del autor de la propuesta. El uso del verbo «representar», aunque sin duda explicable por la amplitud de su contenido semántico, que incluye otras muchas aceptaciones, resulta perturbador en un contexto que gira en torno de sólo una de ellas, con la que dicho uso no se corresponde.

La presunción a que nos referíamos es la de que el partido político permanece siempre, pues, como es obvio, si éste desaparece, por disolución o cualquier otra causa, todos los candidatos por él propuestos dejarán simultáneamente de pertenecer a él y será imposible la sustitución que se pretende conseguir.

Estas imperfecciones técnicas, en si mismas irrelevantes desde el punto de vista de la legitimidad constitucional del precepto, son, sin embargo, expresión de una concepción reiteradamente explicitada; la de que es el partido y no los candidatos por él propuestos el que recibe el mandato de los electores y el que debe, por tanto, en caso de necesidad, sustituir con otros en el desempeño de los cargos representativos a aquellas personas que han perdido su confianza.

Esta concepción no concuerda con la que resulta de la Constitución, que antes glosábamos, y no puede, por tanto, ser aceptada. No bastaría, empero, esta discordancia entre la concepción que inspira el precepto y la que resulta de la Constitución para declarar válido dicho precepto si éste no se opusiera en todo o en parte a normas de la Constitución ni podría tampoco cualquier inconstitucionalidad así fundamentada ser tomada en consideración.

Considerando todo lo antedicho es claro que el Alto Tribunal Constitucional se pronuncie claramente por la propiedad de escaño en favor del representante elegido.

El hecho de que el representante sea elegido por pertenecer a una lista cerrada que es propuesta, por un partido, o por una coalición de partidos que además financian y apoyan la preceptiva campaña electoral no parece ser de suficiente peso.

Este hecho produce la frustración del votante que cree ha otorgado su representación a los militantes de una lista determinada a los que, probablemente, no conoce personalmente, pero que el considera sus representantes dada la pertenencia de los mismos a un partido o coalición. Cuando este representante, se sale de esa lista o grupo y pasa a jugar por libre, en su inmensa mayoría los ciudadanos se sienten estafados porque consideran que ellos no votaron la persona sino a la lista cerrada. Otra cosa bien distinta es el caso de los Senadores que sí son votados individualmente.

Tal vez por esto se producen en las Sentencias del T.C. votos particulares de magistrados que offician en contra de la teoría mayoritaria del Tribunal Constitucional.

En todo caso, entendemos que no puede ignorarse, ateniéndose al texto constitucional, para no referirnos nuevamente a la realidad política de la vigente democracia, el papel fundamental que tienen los partidos políticos para su funcionamiento y aún más para su permanencia.

Sin entrar en la discutida posición que los partidos políticos tienen en la democracia actual, parece claro, en todo caso, que, aun no siendo poderes públicos, tampoco pueden calificarse de simples organizaciones privadas y se sitúan en la zona gris entre lo público y lo privado, distinción esta última que no puede formularse en nuestros días de forma tajante. Quizá la forma menos polémica de calificar en lo que aquí interesa esa particular posición consiste en considerarlas como asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen, sin embargo, funciones públicas, y ello no en virtud de una situación de hecho, sino porque expresamente lo dice el citado artículo 6º de la Constitución al afirmar entre otras cosas que son «instrumento fundamental para la participación política». Pero la forma en que se ejerce esa intervención “fundamental” está determinada por la Ley, en este caso precisamente la ley de las «funciones» públicas asignadas a los partidos por la Constitución derivan «mediatamente», a través de la Ley, de la voluntad popular.

Por eso y ante el dilema que plantea la doctrina del Tribunal Constitucional, frente a la opinión pública, cuyos derechos defiende el T.C., pero que se considera estafada en la utilización de su voto por parte de aquél que perteneciendo a una lista cerrada opta por el abandono de las siglas que le llevaron a la consecución del escaño y se pasa al célebre grupo mixto, quien esto escribe estima que pueden existir dentro de la actual Ley Electoral mediante modificaciones previas dos soluciones:

La primera sin duda sería la apertura de la lista en el sentido de que el elector pudiera suprimir los nombres que no le agradaran, o en quienes no confiara. Entonces el ciudadano al ejercer su derecho a votar además de hacerlo a unas siglas podría escoger su menú dentro de la candidatura presentada y la representación sería más inmediata dado que el votante al tomar personas dentro de la lista propuesta, estaría expresando personalmente sus preferencias con respecto a sus posibles representantes.

Otra forma pero no «a priori» como la anterior, sino «a posteriori» que ejercería un papel sancionador se podría conseguir ampliando las causas de inhabilitación que prevé la Ley Electoral. Se debería considerar como causa de inhabilitación futura para la concurrencia a nuevas elecciones si el representante hubiera incumplido con su permanencia en el grupo correspondiente a la lista cerrada en que en su día fue elegido, dado que como tan repetidas veces hemos dicho, la praxis nos demuestra que el ciudadano vota en su inmensa mayoría la lista que le proponen desde las siglas de su preferencia. Es frecuente oír expresiones como las de que «he votado a los míos con la nariz tapada porque hay personas en la lista a las que nunca votaría».

Para terminar y desde mi modesta opinión personal, en la actualidad y para el ciudadano de a pie, el representante elegido en una lista cerrada no es dueño de su escaño, ya que con frecuencia, resulta elegido siendo desconocido por quien le otorga su representación condicionada a las siglas bajo las que concurrió a las elecciones.

Quisiera recordar aquí también cuanto decía en mi trabajo anterior sobre el transfuguismo. Todo cuanto se haga para adecentar la imagen de los políticos es bueno para la democracia, por eso la supresión del derecho a adscribirse al grupo mixto después de constituirse las cámaras debe suprimirse así como las dotaciones económicas que reciben los que se fugan del grupo al que pertenecían en el momento de la constitución de esa cámara o parlamento. Insisto, para el ciudadano en general, las actuaciones de los políticos que, teóricamente les representan, para cambiar «a posteriori» la intención de su voto, por muy legales que sean, al manejar el escaño a su antojo, el ciudadano las ve como una nueva forma de corrupción.

Alicante, julio de 1999

Martín M.º Razquin Lizarraga

ELECCIONES Y GOBERNABILIDAD

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II LA PRESENTACIÓN DE LISTAS.
- III LAS BARRERAS ELECTORALES.
- IV LA PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA Y LA MAYORÍA GUBERNAMENTAL.
- V REMEDIOS POSTERIORES: CUESTIÓN DE CONFIANZA, MOCIÓN DE CENSURA Y DISOLUCIÓN.
- VI EL CIERRE DE LA GOBERNABILIDAD.
- VII LA CRISIS DE LA GOBERNABILIDAD: EL TRANSFUGUISMO O LA RUPTURA INTERNA DE PARTIDOS.
- VIII REFLEXIÓN FINAL.

I INTRODUCCIÓN

Al plantear la cuestión sobre las elecciones y la gobernabilidad, se trata de ahondar desde un aspecto tangencial en una de las claves de la democracia representativa, es decir, en sus límites. Es cierto que la sociedad moderna se halla imposibilitada de recurrir a los sistemas de una democracia directa, asamblearia, pero también que los pocos mecanismos de democracia directa están muy limitados dentro de nuestro ordenamiento jurídico. La Constitución tuvo como una de sus preocupaciones la de garantizar una democracia estable, pretendiendo poner unas barreras a aquellas figuras que pudieran introducir un riesgo de inestabilidad en el sistema. Dado que las elecciones son no sólo el instrumento de la democracia representativa para la formación del Parlamento sino también condicionan la formación del futuro Gobierno (de la Nación o de la Comunidad Autónoma, o incluso de los municipios), la Constitución y la ley orgánica electoral, amén de los Estatutos de Autonomía y las leyes electorales autonómicas, se han ocupado de establecer unos límites que tiendan a garantizar la actuación de los gobiernos resultantes de los procesos electorales, buscando que logren un fuerte basamento parlamentario, pero también limitando en lo posible los riesgos para la conformación de unas mayorías estables que den solidez al gobierno correspondiente.

En definitiva el sistema electoral persigue, entre otros fines, el de acotar futuros problemas de gobernabilidad, induciendo por vías indirectas a la formación de mayorías y a la participación de los ciudadanos a través de los partidos tal como resalta el art. 6 de nuestra Constitución.

Así pues el objeto del presente trabajo es dar cuenta de los remedios o prevenciones que adopta nuestro sistema jurídico para tender al objetivo último de la gobernabilidad futura. Y ello sin olvidar que la tendencia a este objetivo puede dar lugar a la carencia de otros principios como el propio de la representatividad.

II LA PRESENTACIÓN DE LISTAS

La presentación de listas electorales se encauza fundamentalmente a través de partidos políticos, o a través de sus coaliciones o agrupaciones. A tal efecto la LOREG permite la presentación de candidaturas a las llamadas agrupaciones de electores, aunque debe resaltarse que se establecen unos límites que pueden impedir en realidad esta presentación, siendo a veces más fácil la constitución de nuevos partidos políticos que la articulación de nuevas vías fuera de los partidos. En el nivel autonómico, la regla general es la exigencia de la firma del 1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción, que en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid se reduce al 0,5%, en el caso de Extremadura se eleva al 2 % y en el caso especial del País Vasco se fija en el número mínimo de quinientas firmas en cada circunscripción.

A ello se unen las cuestiones económicas de los gastos electorales que sólo se perciben en el caso de obtener un mínimo éxito electoral, y las de propaganda electoral que garantizan porcentajes de aparición de los partidos ya existentes en los medios de publicidad electoral de carácter público (arts. 63.6 y 64 LOREG).

Hay así pues un primer límite, sobre todo en los niveles estatal y autonómico, respecto de la presentación de candidaturas, lo que favorece la concentración de listas y candidatos y, con ello, una futura gobernabilidad.

III LAS BARRERAS ELECTORALES

Además de la presentación de candidaturas, el mayor límite lo constituye la exigencia de porcentajes mínimos de votos necesarios para optar al reparto de escaños o puestos de elección. Las barreras electorales cumplen una función de concentración del reparto de puestos y con ello son un instrumento esencial de cara a la gobernabilidad dado que eliminan a aquellas fuerzas políticas o agrupaciones que no rebasan el mínimo electoral exigido y además favorecen indirectamente a las fuerzas que más votos han recibido por cuanto que esos puestos se vuelven a distribuir entre los que han superado el porcentaje mínimo exigido.

No obstante debe señalarse que las barreras electorales constituyen un límite establecido de forma diferente según cada tipo de elección, debiendo resaltarse que las mismas juegan de forma diferente según el ámbito territorial electoral y según la configuración de las diferentes circunscripciones electorales, exigiéndose incluso en ocasiones porcentajes que exceden de la propia circunscripción electoral y se refieren a un territorio más amplio o al conjunto de la Comunidad Autónoma.

Téngase en cuenta que mientras para las elecciones generales el porcentaje exigido por el art. 163.1 LOREG es el 3 %, para las elecciones locales el porcentaje es el del 5 % (art. 180 LOREG), y respecto de las elecciones autonómicas cada Estatuto de Autonomía o ley autonómica electoral fija el correspondiente porcentaje de mínimos que varía notablemente desde el 3 % al 5 % existiendo también algunas fórmulas especiales. Así, en el nivel autonómico, en siete Comunidades Autónomas se establece el listón electoral en el 3 % de los sufragios válidos emitidos en la circunscripción (Cataluña, Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, y Navarra); en otras seis se exige el 5 % de los votos de la circunscripción (País Vasco, Galicia, Cantabria, La Rioja, Islas Baleares y Madrid); en una se exige el 5 % de los votos de la circunscripción o de la Comunidad Autónoma (Extremadura); en dos se eleva la exigencia al 5 % de los votos de la Comunidad Autónoma (Murcia y Valencia); y por último en Canarias se establece un sistema mixto que tiene como base la obtención del 30% de los votos de la circunscripción o el 6 % de los votos de la Comunidad Autónoma.

Sobre las barreras electorales se ha pronunciado en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional, siendo la más reciente la STC 225/1998, de 25 de noviembre, en relación con la Comunidad Autónoma de Canarias. En lo que al objeto del presente trabajo se refiere, el Tribunal Constitucional resume su doctrina concluyendo que «las barreras electorales, en virtud de los fines constitucionales a los que sirven, no vulneran ni el derecho de igualdad ni el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo siempre que su efecto limitador del escrutinio proporcional se proyecte de manera igual sobre un sector relativamente reducido de ciudadanos que ejercen sus derechos de representación... » (F.J. 5). Más adelante en el F.J. 7 entiende que uno de los objetivos legítimos de las barreras electorales es el de favorecer la gobernabilidad y la estabilidad gubernamental.

En el juego de estos límites en la realidad, cabe resaltar como en las recientes elecciones autonómicas y locales de junio de 1999, en determinadas Comunidades Autónomas y municipios ha jugado un papel destacado el hecho de la no superación de estas barreras electorales por determinadas fuerzas políticas que se han visto así apartadas de su representación en órganos legislativos o Ayuntamientos.

Ello también puede dar lugar a fenómenos de concentración electoral de modo que diferentes fuerzas políticas se coaliguen para superar ese mínimo electoral exigible para tener representación.

En cualquier caso, debe resaltarse que las barreras electorales juegan un papel fundamental en la gobernabilidad, puesto que tienden a concentrar la representación y por tanto el poder en muy pocos partidos y son éstos los que deberán articular el gobierno respectivo.

IV LA PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA Y LA MAYORÍA GUBERNAMENTAL

El Gobierno se configura en torno a un candidato que debe presentar un programa ante el Parlamento, debiendo obtener el mismo la mayoría absoluta o la mayoría simple, para poder

ser investido y así encabezar el gobierno. Es el programa electoral, traducido luego a programa de gobierno (con todos los problemas que se derivan de esta traducción no siempre exacta), el que determina la fijación de posiciones dentro de los Parlamentos para elegir al Presidente del Gobierno.

Se pretende articular una mayoría en torno a un candidato de modo que si la misma no se logra, se producirán en principio nuevas elecciones, lo que constituye una auténtica espada de Damocles sobre los partidos políticos. En definitiva la ley obliga a la búsqueda de la gobernabilidad y en otro caso sanciona su falta con la celebración de nuevas elecciones (excepto en algunos casos en que se va a la lista más votada, Andalucía, Castilla-La Mancha, Navarra y los Ayuntamientos).

La formación del gobierno puede derivarse por ello de una votación parlamentaria de mayoría absoluta o mayoría simple. No obstante la formación del Gobierno puede descansar en una sola fuerza política (caso de un partido con mayoría absoluta) o en el apoyo directo o indirecto de otras fuerzas políticas. En el segundo caso, la estabilidad del Gobierno dependerá de la configuración de este apoyo, de si el apoyo parlamentario se traslada a una participación en el gobierno o se limita a un pacto parlamentario o a un simple pacto presupuestario o de investidura, a fin de no reiterar el proceso electoral en un breve lapso de tiempo. La conformación de este apoyo directo o indirecto, externo o interno (es decir formando o no parte del Gobierno) produce que pueda hablarse — teóricamente, dado que la práctica es muy variable y voluble— de una escala de gobernabilidad, donde a mayor compromiso o pacto entre las fuerzas políticas que dan a luz el nuevo gobierno se corresponde una mayor estabilidad.

Cobra en este punto una importancia capital el programa del candidato, que podrá responder al programa electoral de su partido en proporción al apoyo decisorio que reciba del mismo. Así no es lo mismo un gobierno de mayoría absoluta de un solo partido en el que se pretenderá ejecutar su programa electoral, del programa en el caso de un gobierno de coalición. De ahí que en los últimos tiempos la existencia más numerosa de gobiernos sin mayoría absoluta produzca inevitablemente el recurso a este sistema de pacto entre diversas fuerzas políticas que se reduce no sólo a un reparto de puestos o cargos institucionales sino al acoplamiento (en porcentajes muy diversos) de las exigencias electorales de cada uno de los partidos unidos en el apoyo al nuevo Gobierno.

Por todo ello las siguientes etapas de la vida y de la actuación del Gobierno estarán en clara dependencia del apoyo parlamentario recibido y, además, del tipo de apoyo conseguido.

Dejando de lado los singulares casos de racionalismo parlamentario de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra, donde cabe la existencia de gobiernos sin mayoría parlamentaria pero difíciles de derribar (caso acaecido en Navarra en varias legislaturas), la imposibilidad de formación del Gobierno conlleva la sanción a la Cámara recién elegida de su disolución inmediata dada su incapacidad de generar un nuevo Gobierno. Esta sanción provoca que las fuerzas políticas deban acudir a hacer viable un Gobierno con los escaños que los resultados electorales les han otorgado, sin que por otra parte puede suponerse que un nuevo proceso electoral vaya a modificar de forma importante los resultados producidos cuatro o cinco meses antes.

V REMEDIOS POSTERIORES: CUESTIÓN DE CONFIANZA, MOCIÓN DE CENSURA Y DISOLUCIÓN

Como acaba de decirse, la formación de gobierno exige de una mayoría parlamentaria lo más definitiva o estable, o la búsqueda de coaliciones o pactos de legislatura o de gobierno, en definitiva a huir de la repetición de un nuevo proceso electoral. En muchos casos la estabilidad del Gobierno (salvo cuando se dispone de mayoría absoluta) depende de apoyos exteriores al propio Gobierno, que pueden dar lugar bien a la presentación de cuestiones de confianza (poco ejercitadas) o bien a la presentación de mociones de censura, cuyo carácter constructivo y alternativo comporta, en la mayoría de los casos, la imposibilidad de su aprobación y, por consiguiente, su conversión en simples mociones de reprobación.

En cuanto a la cuestión de confianza, ésta es prácticamente desconocida en la práctica parlamentaria de nuestro Estado. Por un lado el hecho de que no se anude a su práctica ningún efecto más que el simplemente político parece jugar en su contra. Pero además constituye en los casos de gobierno minoritarios o con apoyos externos, un riesgo evidente que los presiden -

tes de los gobiernos no se atreven a correr, dado que su derrota supone el inicio de un nuevo proceso de investidura, donde se producirá la formación de un nuevo gobierno alrededor de otro líder político o la apertura por el Presidente cesante de una nueva negociación en condiciones más desventajosas que las de la primera investidura.

Mayor interés tienen en el ámbito local las modificaciones introducidas por la LOREG en su reforma de 1999 relativa a los Ayuntamientos, donde se permite al Alcalde plantear la cuestión de confianza (novedad legislativa) en relación con las cuestiones esenciales de su municipio, e incluso garantizar la gobernabilidad de los Ayuntamientos a través de la aprobación presunta de los Presupuestos municipales para el caso de que el Alcalde los anude a una cuestión de confianza y la oposición municipal no logre vencer a través de una moción de censura. Así pues se ha tendido a parlamentarizar aún más si cabe la vida municipal configurando al Pleno municipal como un Pleno parlamentario de control y aprobación de normas (no leyes pero sí Ordenanzas, Planes y Presupuestos) y configurando al Alcalde como un presidente del Gobierno Local, frente al que se puede ejercitar la moción de censura y él puede plantear la cuestión de confianza, incluso con unas consecuencias para la gobernabilidad no contempladas dentro del ámbito estatal y autonómico español. La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, introduce la figura de la cuestión de confianza dentro del ámbito municipal con una nueva regulación. La gran novedad de esta cuestión de confianza es que nace vinculada a la aprobación de los presupuestos, del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales y de los planes urbanísticos (art. 197 bis LOREG). La aprobación de la cuestión de confianza supone la aprobación del asunto vinculado a dicha confianza. Por el contrario su rechazo encierra una sanción importante para el Alcalde: cesa y queda excluido de una nueva elección para el cargo por votación de mayoría absoluta o, en su defecto, mediante designación automática como cabeza de la lista más votada. Por el contrario, en aras de la gobernabilidad municipal, la Ley Orgánica introduce un supuesto especial cual es el de la aprobación de los presupuestos municipales. En este caso el rechazo de la cuestión de confianza no comporta automáticamente el cese del Alcalde, aun más, si no se aprueba una moción de censura subsiguiente, el Alcalde queda confirmado y se entienden aprobados los presupuestos municipales.

La moción de censura encuentra sus límites, por un lado, en los requisitos de presentación (número de firmantes exigidos, principalmente), por otro en la necesidad de consensuar un candidato alternativo, y por último en la exigencia de mayoría absoluta para su triunfo. De ahí que dados los resultados electorales, la moción de censura encuentre serias dificultades para su éxito, lo que la hace prácticamente inviable. Sólo en el caso de ruptura de los pactos de las fuerzas políticas, o en el caso de ruptura interna de partidos o de transfuguismo político, tienen algunos visos de prosperar. Ningún caso de moción de censura que haya triunfado se ha producido en el Congreso de los Diputados y sólo escasísimos ejemplos de mociones de censura que hayan variado gobiernos en el ámbito autonómico existen en nuestro país. Su éxito se ha centrado en el ámbito local provocando un alud de críticas que llevó a la reforma de la LOREG en este aspecto y que hoy ha recibido nueva redacción, siempre restrictiva, por la Ley Orgánica 8/1999.

La Constitución ha previsto a nivel de las Cortes Generales el mecanismo de su disolución como vía de garantizar la estabilidad del Gobierno, pues es un instrumento que se otorga al Presidente del Gobierno como contrapeso a la moción de censura en manos del Congreso de los Diputados.

Los Estatutos de Autonomía o las leyes autonómicas han previsto también mecanismos de disolución cuya funcionalidad es muy diferente en cuanto a la duración del mandato de las nuevas legislaturas, pero que en lo que aquí interesa juega un papel similar. Se trata de la posibilidad que tienen los Presidentes de los Ejecutivos autonómicos de disolver el Parlamento como medio de garantizar la estabilidad y convocar en consecuencia nuevas elecciones, tal como ya ocurrió en el caso de Andalucía.

En cualquier caso frente a la disolución plena de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, el modelo de disolución que han incorporado el resto de Comunidades Autónomas que han acogido con una gran generalidad este mecanismo, es el de una disolución parcialmente falseada, por cuanto que se somete a importantes límites, siendo uno de ellos el de la duración de la nueva legislatura, lo que puede jugar evidentemente como un freno de cara a la disolución, y que persigue únicamente la concentración de procesos electorales y la celebración de estas elecciones autonómicas junto con las locales en el mes de mayo de cada cuatro años.

VI EL CIERRE DE LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad se cierra a través de otros mecanismos no electorales pero que tienen una gran importancia. Por un lado mediante la atribución a los Gobiernos de la iniciativa parlamentaria con carácter exclusivo respecto de los presupuestos, y con la correlativa posibilidad de negarse a tramitar las enmiendas que supongan un incremento de gastos o una disminución de ingresos. Además del cuasimonopolio de la iniciativa legislativa a través de los proyectos de ley, se les permite la negativa a la tramitación de las proposiciones de ley que supongan modificación de créditos, y además la de fijar su criterio sobre las proposiciones de la oposición en un plazo que tiende a retrasar su toma en consideración.

La vida parlamentaria no es sólo un juego de mayorías y minorías, sino que está condicionada por la posición prevalente del Gobierno. Piénsese que en muchos casos el gobierno de la Asamblea Legislativa está en manos de la mayoría que apoya al Gobierno, y además éste goza de importantes facultades reconocidas por el Reglamento de la Cámara para dotar a sus iniciativas del ritmo que considere adecuado y de frenar, en ocasiones, las iniciativas de las fuerzas políticas de la oposición. Así, por poner un ejemplo ilustrativo, cabe referirse a las amplias facultades del Gobierno (y en especial de su Presidente) respecto de la contestación de las preguntas orales o en el retraso o en la contestación reducida o parcial de las preguntas escritas.

VII LA CRISIS DE LA GOBERNABILIDAD: EL TRANSFUGUISMO O LA RUPTURA INTERNA DE PARTIDOS

En la unión que se ha efectuado del binomio elecciones y gobernabilidad, no puede olvidarse una breve referencia a la crisis de la gobernabilidad producida por la ruptura de partidos o por el transfuguismo.

Los electores otorgan sus votos a unas listas electorales conformadas por los partidos políticos, sin posibilidad de ejercer ninguna opción, siendo el sistema electoral el de listas bloqueadas y cerradas. De las elecciones se configuran pues los respectivos bloques políticos (partidos) de una forma sólida y en la idea de que esa configuración inicial es la que va a continuar durante toda la legislatura. La realidad, en este aspecto demasiado abundante y frecuente, permite afirmar que a lo largo de la legislatura se producen cambios internos de los resultados electorales de una forma imprevista para el elector. En ocasiones algunas fuerzas políticas sufren crisis internas que desembocan en la división de los partidos políticos, en la exclusión o expulsión de un notable número de cargos electos, o en la formación de nuevas fuerzas políticas. En otros casos los cargos electos, con motivos de crisis, abandonan la fuerza política por la que han sido elegidos y, no obstante, mantienen su cargo parlamentario o municipal.

Esta ha sido la causa de mayor inestabilidad política de los gobiernos. El mantenimiento del cargo por parte del cargo político que abandona la fuerza política con la que concurrió a las elecciones constituye un movimiento que da lugar a situaciones de crisis política respecto de la gobernabilidad.

De ahí que los partidos políticos hayan logrado un Acuerdo sobre un Código de Conducta en relación el transfuguismo en las Corporaciones locales el 7 de julio de 1998, en el que se pretende evitar en el ámbito local que el transfuguismo suponga una crisis municipal y la sustitución del Alcalde, Acuerdo que se prevé extender a otros ámbitos.

VIII REFLEXIÓN FINAL

Las anteriores consideraciones han tomado como punto de partida el ordenamiento jurídico vigente, en especial, nuestro sistema electoral proporcional corregido por las barreras electorales y por la distribución de escaños mediante la técnica de la Ley D'Hont.

No obstante, es necesario comenzar a preguntarse sobre la necesidad de proceder a un cambio en el sistema electoral, en aras de lograr — como objetivo legítimo— unos gobiernos más estables. Y ello pasa por la puesta en cuestión de nuestro sistema electoral y por la vinculación del escaño al elegido anudada al mismo. La apertura de este tema da lugar a múltiples opiniones políticas y doctrinales, y al peligro de pretender — a menudo— trasponer al ordenamiento español modelos que son de otros ordenamientos extranjeros y que responden a múltiples factores muy divergentes de los del Estado español. En cualquier caso tras más de veinte años de Constitución es preciso comenzar a enfrentarse con el problema y ver si la realidad que se persigue -un Parlamento que funcione correctamente y un Gobierno estable- es posible conseguirla con los actuales medios, y remedios, electorales o pueden buscarse otros medios, u otros remedios, jurídicos.

Agustín Ruiz Robledo

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA
JEFE DEL GABINETE DE ANÁLISIS DE LA PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

LA CREACIÓN DE UN SISTEMA ELECTORAL UNIFORME PARA EL EUROPARLAMENTO

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
 - II LOS PASOS HACIA EL SISTEMA UNIFORME.
 - III EL TRATADO DE AMSTERDAM Y LA SITUACIÓN ACTUAL.
 - IV CONSIDERACIONES FINALES.
- NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I INTRODUCCIÓN

Desde que en 1953 se creara la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, la técnica funcionalista de Jean Monet, Robert Schuman y otros padres fundadores ha logrado que la integración europea haya avanzado mucho en su vertiente normativa, tanto en la formación de un ordenamiento jurídico autónomo, una «Comunidad de Derecho», como en la asunción de competencias estatales por parte de la Unión Europea (y permitásenos la imprecisión de emplear este término para subsumir en él todo el conjunto de organizaciones supranacionales europeas); pero, sin embargo, lo ha hecho bastante menos en su vertiente orgánica, de creación de instituciones propias capaces de decidir el contenido de ese ordenamiento jurídico al margen de la voluntad de los Estados miembros. Por eso, y a pesar de la falta de Constitución, el despliegue del ordenamiento jurídico europeo poco tiene que envidiar a cualquier ordenamiento federal: el efecto directo, la primacía, la aplicación uniforme, la interpretación *pro Europea*, etc, son principios y técnicas bien conocidas del federalismo; mientras que no ocurre igual con la forma de crear ese ordenamiento porque los Estados mantienen un control que ni siquiera se puede comparar con los modelos más agudos de *intrafederalismo* (como puede ser el canadiense), de representación de los intereses estatales en las instituciones federales: el principal centro de decisión, el Consejo, es materialmente una institución intergubernamental.

Más allá de los debates sobre la naturaleza jurídica de la Unión, esta divergencia entra la fase *ascendente*, de elaboración, del Derecho europeo (interestatal) y su fase *descendente*, de aplicación (federal), es una manifestación clara de cómo se ha venido concibiendo políticamente la integración europea, una vez que el objetivo de impedir una nueva guerra ha ido perdiendo relevancia: no se ha tratado tanto de crear una nueva organización política, con el fin de asumir la soberanía de los Estados, sino — antes al contrario— de mancomunar las soberanías individuales como única forma de mantenerlas ante la amenaza que suponen tanto las grandes potencias estatales, como los poderosos grupos económicos privados.

Ahora bien, aunque la Unión Europea venga siendo una técnica de apuntalamiento de los viejos Estados europeos para seguir existiendo en un mundo cada día más globalizado, en el interior de este organismo *supranacional* también se aprecia un movimiento hacia la eliminación de sus características intergubernamentales, que ha dado lugar a la existencia de lo que Peter Häberle ha llamado «elementos estructurales de un Estado constitucional europeo» y cuya máxima expresión es el papel creciente que va tomando el Parlamento Europeo en el entramado institucional, tanto que ha pasado de ser una Asamblea consultiva en los tratados fundacionales a ser un verdadero colegislador y copartícipe en la elección de la Comisión. Sin embargo, el hecho de que todavía no sea un Parlamento *normalizado* — ni siquiera tras el Tratado de Amsterdam— es una de las causas fundamentales del conocido «déficit democrático», en cuanto todavía la Unión sigue funcionando como un organismo intergubernamental en el que las decisiones se toman por los representantes de los Gobiernos en reuniones cerradas, sin debate público y sin responsabilidad política directa, dada que la ambivalente configuración del Consejo de la Unión (a medio camino entre una institución comunitaria y una conferencia intergubernamental) hace que no sea responsable ni ante el Parlamento Europeo, ni ante los Parlamentos Nacionales.

A largo plazo, no parece posible otra solución que la modificación del entramado institucional de la Unión para lograr una división de poderes equiparable a la de cualquier Estado de Derecho, lo que en última instancia solo puede suponer algo no demasiado lejano al Estado federal, abandonando su peculiar organización confederal. Pero de momento, los Gobiernos parecen huir de las propuestas maximalistas de convertir al Consejo en un Senado y a la Comisión en un Gobierno elegido por el Parlamento. Por el contrario, tal y como decidieron en el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999, han decidido que la próxima Conferencia Interguberna-

mental sobre cuestiones institucionales, que se convocará en el año 2000, se limite a reformar los Tratados de forma tal que la Unión pueda seguir funcionando de manera intergubernamental después de la integración de los Estados del Este: cambiar el número de comisarios, hacer una nueva ponderación de los votos en el Consejo y estudiar «la posible extensión del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo».

Por eso, y desde una estrategia realista, parece útil seguir explotando las posibilidades de integración que todavía ofrecen los Tratados de Roma. Así es posible emplear el mandato de los tres Tratados fundadores, hasta ahora incumplido, de establecer un procedimiento electoral uniforme para propiciar que las elecciones directas al Parlamento sean algo más que la suma de tantas elecciones como Estados componen la Unión. En este trabajo intentaremos dar cuenta de los distintos proyectos que el Parlamento Europeo ha elaborado para establecer la ley electoral única, deteniendonos especialmente en el último, realizado en 1998, que contiene una muy imaginativa propuesta para avanzar en la integración europea.

II LOS PASOS HACIA EL SISTEMA ELECTORAL UNIFORME

1. Los tres Tratados fundadores de la Comunidad preveían la elección directa por sufragio universal de la Asamblea Común «de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros». Para ello, era necesario que el Consejo aprobara por unanimidad ese sistema recomendando «a todos los Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales»¹. Mientras tanto, la Convención Aneja a los Tratados de 1957 preveía

¹ El texto completo decía:

«La Asamblea elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

El Consejo establecerá por unanimidad las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» [arts. 138.3 TCEE; 21.3 TCECA y 108.3 del TEuratom]

El Tratado de la Unión Europea cambió su redacción para atribuir una mayor competencia al PE:

«El Parlamento Europeo elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

El Consejo establecerá, por unanimidad, *previo dictamen conforme del Parlamento Europeo*, las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

El Tratado de Amsterdam la ha cambiado para facilitar un acuerdo:

«El Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros».

la formación provisional de esa Asamblea mediante delegados de los Parlamentos nacionales.

La primera Asamblea Común que se constituyó tras el Tratado de Roma se preocupó por dar cumplimiento a los mandatos de los tratados sobre su elección directa. Así, en mayo de 1960 el Pleno aprobó el «Proyecto de Convención sobre la elección de la Asamblea Parlamentaria por sufragio universal directo» (Proyecto *Dehousse*) que partía de la base de que «la noción de uniformidad no es sinónima de la identidad», por lo que ponía en manos de los Estados la determinación del concreto sistema electoral. Como fórmula transitoria, preveía que sólo se elegirían directamente dos tercios de los diputados. Entre sus diversas propuestas, destaca la posibilidad de que los Estados permitieran a sus residentes de otra nacionalidad votar en las elecciones europeas.

Pero el proyecto contó con el veto francés en el Consejo, fiel reflejo de la teoría de De Gaulle sobre la *Europa de las patrias*. Los otros cinco Estados presentaron un proyecto alternativo abogando por la elección directa, pero nunca fue adoptado por el Consejo, dada la negativa francesa. Por eso, la Asamblea aprobó en mayo de 1969 una resolución en la que se mencionaba la posibilidad de presentar ante el Tribunal de Justicia un recurso de carencia para obligar al Consejo a desarrollar los preceptos de los Tratados. Sin embargo, el recurso no se materializó, dando así sus primeros pasos una táctica relativamente habitual del Parlamento Europeo: en la mayoría de sus conflictos con el Consejo amenaza con utilizar todas las *armas* a su alcance (después de la entrada en vigor del Acta Única de 1986 incluso ha amenazado con utilizar la *artillería pesada* y vetar algún tratado de ampliación); pero luego termina plegándose, de una forma más o menos evidente, a los deseos del Consejo.

2. En junio de 1973 el Parlamento retomó la iniciativa de redactar un nuevo proyecto, que culminó con la aprobación del informe *Patijn* en enero de 1975. Tuvo más éxito que el Proyecto *Dehousse* ya que fue la base del Acta de Bruselas de septiembre de 1976, aprobada por el Consejo, sobre la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo. Los motivos que propiciaron el cumplimiento — si quiera parcial— del artículo 138 del TCEE fueron la mayor conciencia europeísta, la ampliación de la Comunidad y — fundamental— la retirada del veto francés

«El Consejo establecerá, por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» [art. 138.4 TCE (Según la versión consolidada, este artículo pasa a ser el 190.4 TCE, 21.4 TCECA y 108.4 TEuratom)].

gracias al acceso en 1973 a la Presidencia de la República de Valéry Giscard D'Estaing.

Para aprobar el Acta, el Consejo adoptó una Decisión de desarrollo de los Tratados (un acto *sui generis*, distinto a la decisión *ordinaria* del artículo 189.4 del TCE) lo que supuso que cada Estado tuviera que ratificarla individualmente, según sus reglas internas de ratificación de tratados, demorándose su entrada en vigor hasta que fuera aprobado por todos los Estados.

El Acta fue un paso importante en la integración europea porque era la base jurídica para celebrar elecciones directas al Parlamento, dando así pleno sentido al principio de representación «de los pueblos de los Estados reunidos en Comunidad» establecido en los Tratados (arts. 137 TCE; 22 TCECA y 107 TEuratom). Ahora bien, el acuerdo del Consejo en lo sustancial, la elección directa, se logró gracias al sacrificio en lo secundario, el procedimiento de elección: se renunció al procedimiento uniforme ya que, salvo una mínimas reglas relativas al número de escaños por Estado, duración de la legislatura, prohibición del mandato imperativo, universalidad del sufragio e incompatibilidades, se establecía que todos los demás elementos del sistema serían determinados por cada Estado «hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme» (art. 7).

3. El Parlamento Europeo salido de las votaciones populares celebrada entre el 7 y el 10 de junio de 1979 intentó cumplir con el mandato de los Tratados (y de la propia Acta) de elaborar un procedimiento electoral uniforme. Para ello, aprobó el Proyecto *Seitlinger* en marzo de 1982, que contó con el importante voto en contra de la mayoría de los diputados británicos. El nuevo Proyecto permitía a los Estados que no siguieran la normativa uniforme cuando ésta no tuviera «en cuenta las particularidades geográficas o étnicas reconocidas por la Constitución de los Estados miembros», con la intención de poder acoger las opiniones británica (contrarias al sistema proporcional) y francesa (contraria a circunscripciones inferiores al Estado, que podrían suponer la puesta en peligro del «principio de indivisibilidad de la República»). A pesar de eso, el hecho de que el Proyecto propusiera circunscripciones plurinominales de un mínimo de 3 y máximo de 15 escaños elegidos por el sistema proporcional en su variante D'Hondt, originó en el seno del Consejo la oposición tanto del Reino Unido como de Francia, por lo que el Consejo rechazó el Proyecto *Seitlinger* y manifestó su voluntad para proseguir «sus trabajos en vista a la instauración de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones que tendrán

lugar en 1989» (Declaración de 25 de mayo de 1983).

4. El Parlamento elegido en 1984 reanudó los trabajos para aprobar el procedimiento uniforme, pero las desavenencias internas fueron tan grandes que el informe *Bocklet*, aprobado en marzo de 1985 por la Comisión de Asuntos Políticos, ni siquiera fue estudiado por el Pleno del Parlamento; y eso que daba todavía más libertad a los Estados que el Proyecto *Seitlinger* ya que partía de la idea de que «en ningún caso la uniformidad debe implicar identidad y uniformidad total de los procedimientos electorales de los Estados miembros, sino más bien una coincidencia entre los elementos esenciales de tales procedimientos».

5. El tercer Parlamento Europeo elegido directamente por los ciudadanos en 1989 sí logró culminar sus trabajos en búsqueda de una ley electoral europea. Para evitar el fracaso de la legislatura anterior, el Pleno del Parlamento aprobó en octubre de 1991 una Resolución sobre las orientaciones que debería seguir el ponente del proyecto, partiendo de la idea de la gradualidad y de que «el concepto de uniformidad no exige la identidad [...], sino más bien una concordancia en los elementos fundamentales»; sus dos decisiones más importantes fueron el escrutinio proporcional y el abandono del criterio de la nacionalidad para ejercer el derecho de sufragio, de tal forma que cualquier europeo mayor de dieciocho podría disfrutar del derecho de sufragio pasivo y activo en el lugar de residencia, siempre que acreditase un mínimo de un año de estancia antes de las elecciones.

El Proyecto *De Gucht* fue aprobado por el Pleno del Parlamento en marzo de 1993; después, por tanto, de la firma del Tratado de Maastricht en febrero de 1992, aunque antes de su entrada en vigor (noviembre de 1993). Curiosamente, es bastante más parco que las orientaciones que le sirvieron de base. Lejos de realizar una propuesta de un procedimiento uniforme, este Proyecto aprovecha «la inclusión del principio de subsidiaridad en el Tratado de la Unión Europea» para limitarse a hacer una propuesta sobre «la armonización de los elementos básicos de los diferentes sistemas». Así, se renuncia a regular exhaustivamente la circunscripción, limitándose a permitir que los Estados elijan entre tres opciones: una circunscripción única, circunscripciones plurinominales o circunscripciones uninominales; en este último caso, se acepta que se distribuyan por el sistema mayoritario hasta un máximo de dos tercios de los escaños que le correspondan al Estado que opte por esta posibilidad, pero el resto debe repartirse de tal forma que «la distribución global de los mandatos corresponda proporcionalmente al total

de votos emitidos». Siguiendo la línea de los demás dictámenes y la tradición de la mayoría de los Estados miembros, se adopta la fórmula electoral proporcional, con la posibilidad de prever votos preferentes. Se permite que se establezca una barrera electoral nacional entre el 3 % y el 5 % y se permite que los Estados establezcan disposiciones especiales para respetar peculiaridades étnicas y regionales, siempre que no pongan «en tela de juicio el principio de representación territorial». A pesar de lo genérico de estas disposiciones y del «llamamiento solemne al Consejo para que adopte un procedimiento electoral», éste no lo adoptó.

6. El Tratado de Maastricht reformó los artículos de los Tratados relativos al procedimiento uniforme (reproducidos en la nota 1) para dar mayor relevancia al Parlamento Europeo en la adopción del sistema electoral común: ya no se trata sólo de que el Parlamento apruebe un proyecto, sino que ahora el Consejo necesita su dictamen conforme para adoptar las disposiciones pertinentes. Sin embargo, no se modificó el requisito que viene dificultando la adopción de un acuerdo en el seno del Consejo: el requisito de la unanimidad, además de mantenerse que la determinación del procedimiento electoral uniforme es una competencia nacional (recuérdese que el Tratado habla de «recomendar a los Estados miembros su adopción»).

Si en los procedimientos Maastricht no supuso ningún avance sustancial, sí que lo fue en cuanto a la determinación del derecho al sufragio: entre el haz de derechos que configuran la nueva ciudadanía europea, el artículo 8B.2 del TCE incluye el derecho de todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en el Estado en que resida en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Cinco millones de europeos se benefician de este derecho.

III EL TRATADO DE AMSTERDAM Y LA SITUACIÓN ACTUAL

1. La Conferencia Intergubernamental de 1996 parecía que era el momento idóneo para que el Parlamento diera un gran salto adelante en el entramado institucional europeo. Sin embargo, aunque el Parlamento Europeo ha sido la institución que más se ha reforzado en el Tratado de Amsterdam, el resultado final ha distado mucho de ser espectacular, lo que ha originado cierta sensación de fracaso y el compromiso de convocar una nueva CIG centrada en las reformas institucionales.
2. En lo que a nosotros interesa ahora, el sistema electoral europeo, el Tratado de Amsterdam modifica tanto el artículo 137 como el 138 del TCE (y sus semejantes 20 y 21 TCECA y 107 y 108 TEuratom), pero no hay ningún avance sustancial más allá de la medida racional de fijar el número máximo de parlamentarios europeos en 700, para que con las nuevas ampliaciones el número de diputados no rebase demasiado el actual de 626, tal y como el mismo Parlamento había pedido a la Conferencia Intergubernamental. Así, los miembros del Parlamento siguen siendo «representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad» y no representantes de los «ciudadanos de la Unión» — como pretendía el proyecto de Constitución Europea del informe *Oreja*—, lo que lleva a que se mantenga una atribución de escaños por Estados que no es directamente proporcional a la población [Ver cuadro 1], es más, se agrega un párrafo en el artículo 138.2 que parece destinado a mantener la sobrerrepresentación de los Estados medios y pequeños: cuando se modifique el número de escaños que se atribuye a cada Estado «deberá garantizarse una representación adecuada de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad». Igualmente, el Tratado de Amsterdam consolida una duración de la legislatura de cinco años al incluir en los tres Tratados fundadores la previsión del Acta de 20 de septiembre de 1976 al respecto.

El cambio más relevante sobre el sistema electoral que hace el Tratado de Amsterdam es la admisión expresa de que la elección de los diputados no tendrá que realizarse necesariamente según un procedimiento uniforme sino que se ofrece la alternativa de hacerlo «de acuerdo con principios comunes» [El texto completo lo reproducimos, para una mayor claridad, en la nota 1]. Este cambio intenta facilitar el acuerdo sobre el procedimiento electoral, pero las posibilidades de que se adopte un nuevo procedimiento electoral gracias a él son mínimas porque ya hemos visto cómo los distintos proyectos del Parlamento Europeo renunciaban, tras alguna que

otra pirueta verbal, a un verdadero procedimiento uniforme e incluso llegaban a admitir que convivieran la fórmula proporcional y la mayoritaria. El cambio que hubiera posibilitado la adopción de un acuerdo era la propuesta de *comunitarización* que realizó el Parlamento Europeo: que la ley electoral pasara a regularse por el procedimiento de codecisión, pero la Conferencia Intergubernamental no aceptó la propuesta y mantuvo el complicado sistema de iniciativa del Parlamento, decisión unánime del Consejo, previo dictamen del Parlamento, y adopción definitiva por los Estados miembros.

3. Sin esperar a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en septiembre de 1997, el Parlamento Europeo se puso a trabajar en un nuevo proyecto de sistema electoral, de tal forma que el informe *Anastassopoulos* «sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo» fue aprobado por el Pleno del Parlamento Europeo en julio de 1998.

Siguiendo su línea tradicional, la propuesta del Parlamento es minimalista en el sentido de que se limita a un texto breve (el proyecto tiene sólo 11 artículos), que parte de lo que, gracias a la postura del Gobierno laborista británico, ya es un principio común a todos los Estados miembros: las elecciones directas según un sistema proporcional. Cuando se aprobó el Proyecto *Anastassopoulos*, el único Estado que mantenía el sistema mayoritario, el Reino Unido, estaba tramitando una nueva ley para instaurar el sistema proporcional en las elecciones europeas y acabar así con el efecto distorsionador que las elecciones británicas tenían sobre la composición de todo el Parlamento. Igualmente, otros artículos del proyecto del Parlamento Europeo mantienen la tónica de los anteriores y se limitan a establecer autorizaciones: los Estados podrán establecer una barrera electoral, que no podrá superar el 5% (es decir, la barrera actualmente más alta, la alemana y la francesa), podrán permitir el voto preferencial (como hacen Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda y Suecia) e imponer un límite máximo de los gastos electorales (Bélgica, España, Francia y Portugal), así como introducir disposiciones especiales para tener en cuenta las especificidades regionales.

Hasta aquí, parece evidente que el Consejo puede asumir sin ninguna dificultad el Proyecto *Anastassopoulos*, sin embargo, se han incluido en él tres medidas novedosas, cuya aceptación por unanimidad parece más complicado. De menor a mayor grado de innovación y – en nuestra

opinión— de dificultad de aceptación por el Consejo, son:

- a) La incompatibilidad del mandato parlamentario europeo con uno nacional (art. 8), disposición que, por su cuenta y riesgo, ya han adoptado Bélgica, Grecia, España, Austria y Portugal. En la práctica, cada vez es menos frecuente esa compatibilidad, tan habitual en el pasado; así en enero de 1999 sólo tres diputados franceses, cinco italianos y tres británicos tenían el doble mandato. Muy lejos queda, por tanto, el tiempo de la primera legislatura de elección directa cuando el 30 % de los diputados compatibilizaba su escaño europeo con otro nacional.
- b) La obligatoriedad de crear circunscripciones dentro de los Estados que superen los 20 millones de habitantes, con el fin de «acercar los elegidos a los electores» y sin menoscabar el carácter proporcional del sistema (art. 2). Se cuida el Parlamento de especificar que en ese caso los diputados no serán representantes de su circunscripción sino «de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad» (art. 3). Como se deduce del cuadro número 1, los únicos dos Estados directamente concernidos por esta disposición son Francia y España.

CUADRO NÚMERO 1

ESTADO	Población	Escaños	Circunscripciones	Núm. habitantes por escaño
Bélgica	10.215.800	25	4	408.632
Dinamarca	5.312.200	16	1	332.013
Alemania	82.095.500	99	16+1 estatal	829.247
Grecia	10.545.100	25	1	421.804
España	39.427.500	64	1	616.055
Francia	58.956.900	87	1	677.666
Irlanda	3.736.000	15	4	249.067
Italia	57.637.700	87	5	662.502
Luxemburgo	429.100	6	1	71.517
Holanda	15.752.300	31	1	508.139
Austria	8.080.500	21	1	384.786
Portugal	9.977.000	25	1	399.080
Finlandia	5.162.900	16	1	322.681
Suecia	8.850.100	22	1	402.277
Reino Unido	59.247.000	87	12	681.000
Unión Europea	375.425.600	626		599.721

Ya hemos tenido ocasión de señalar que históricamente, Francia siempre se ha opuesto a crear circunscripciones subnacionales por considerar que era un atentado al principio de indivisibilidad de la República. Sin decirlo expresamente, una razón similar puede estar en el origen de la negativa de los dos grandes partidos españoles a admitir las propuestas de los partidos nacionalistas para crear circunscripciones autonómicas. Pero como España es el único gran Estado compuesto que mantiene la circunscripción nacional y como la mayoría de los partidos menores (incluida Izquierda Unida) abogan por la circunscripción autonómica, no es inverosímil que el PP y el PSOE terminen por aceptarla; mas si se tiene en cuenta que en el seno de esos dos grandes partidos parece abrirse camino la idea de la circunscripción regional, como demuestra que la mayoría de los diputados españoles al Parlamento Europeo votaron a favor de la inclusión de esa circunscripción en el informe *Anastassopoulos*, decisión que posteriormente ha sido apoyada, por unanimidad, por los Presidentes de los Parlamentos Autonómicos en la reunión de la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas celebrada en Florencia en mayo de 1999.

Desde un punto de vista técnico, el problema que presenta en España la creación de las circunscripciones autonómicas consiste en la dificultad de mantener la proporcionalidad del sistema actual. Para mantenerla caben varias posibilidades, como crear sólo cinco o seis circunscripciones, agrupando en ellas a varias Comunidades Autónomas, como hace Italia. Otra posibilidad, quizás la más interesante, sea la de establecer la circunscripción autonómica, pero reservando un número de escaños para atribuirlos a escala nacional y mantener de esa forma la proporcionalidad (sistema alemán). Así, por ejemplo, se podrían repartir tres cuartos de los escaños en las circunscripciones territoriales y los demás escaños, más los restos de cada circunscripción, a escala nacional [Véase el cuadro 2].

TOTAL NACIONAL CUADRO NÚMERO 2

COMUNIDAD	POBLACIÓN	% SOBRE	ESCAÑOS	% DE ESCAÑOS
Andalucía	7.158.732	18,20	9	17,96
Aragón	1.177.830	3,00	1	2,96
Asturias	1.065.877	2,71	1	2,67
Baleares	733.220	1,86	1	1,84
Canarias	1.576.617	4,01	2	3,96
Cantabria	526.541	1,34	1	1,32
Castilla-La Mancha	1.700.807	4,33	2	4,27

COMUNIDAD	POBLACIÓ N	% SOBRE	ESCAÑOS	% DE ESCAÑOS
Castilla y León	2.503.130	6,37	3	6,28
Cataluña	6.062.479	15,42	8	15,21
C.Valenciana	3.922.414	9,97	5	9,84
Extremadura	1.077.926	2,74	1	2,71
Galicia	2.720.326	6,92	3	6,83
Madrid	5.022.315	12,77	6	12,60
Murcia	1.091.003	2,77	1	2,74
Navarra	527.830	1,34	1	1,32
País Vasco	2.061.624	5,24	3	5,17
La Rioja	259.986	0,66	1	1,97
Ceuta	71.939	0,18	0	0,18
Melilla	62.724	0,16	0	0,16
Total	39.323.320	100,00	51	100,00
C. Nacional			13	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE a 1 de julio de 1997.

- c) La gran propuesta del Parlamento Europeo sobre el sistema electoral consiste en la idea de que a partir de las elecciones del 2009 una parte del total de escaños se provea por una votación de listas, según el sistema proporcional, en «el marco de una circunscripción única formada por el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea» (art. 7). En la exposición de motivos justifica esta propuesta «en la óptica de una conciencia política europea y del desarrollo de partidos políticos europeos». Por nuestra parte, agregamos que para aprobar esta circunscripción europea no haría falta reformar los Tratados de Roma, pues éstos sólo establecen el número de escaños que corresponden a cada Estado y el número máximo de diputados, pero no prohíben que la diferencia (74 teóricos escaños en la actualidad) se pueda cubrir con una circunscripción europea. Claro que el procedimiento para aprobar la *Decisión* que estableciera esta circunscripción única es tan complicado como una reforma de los Tratados, según ya hemos visto: acuerdo unánime del Consejo, dictamen favorable del Parlamento y ratificación de cada Estado.

Hasta la fecha, y hasta donde nosotros sabemos, el Consejo no ha dado su opinión sobre el Proyecto *Anastassopoulos*.

IV CONSIDERACIONES FINALES

Si nos atenemos al tenor literal de los textos jurídicos, podríamos decir que la ausencia de un ley electoral uniforme es uno de los incumplimientos más claros y evidentes de los Tratados. Desde 1960, el Parlamento Europeo parece condenado al suplicio de Sísifo: eleva una y otra vez la roca del proyecto uniforme hasta lo alto de la montaña del Consejo, donde siempre se le cae de las manos, teniendo que volver a empezar su escalada sin fin. Pero si nos fijamos más detenidamente en el contenido que llevaba en su primer proyecto *Dehousse* y lo comparamos con el contenido del — por el momento— último, el proyecto *Anastassopoulos* de 1998, veremos que se han conseguido las dos grandes reivindicaciones históricas del Parlamento, la elección directa y el sistema proporcional, aunque el tiempo empleado para ello — recordamos que el Tratado de París de 1951 preveía ya la elección directa de la Asamblea— ha sido en verdad mucho (las primeras elecciones directas fueron en 1979 y las primeras con sistema proporcional para todos los Estados, 1999). A estos logros podríamos añadir el cumplimiento de otras propuestas parlamentarias, como el derecho de sufragio por razón de residencia y la fijación de un número máximo de diputados.

Por eso, al alcanzar estas metas, el Parlamento podría haber centrado sus esfuerzos en los aspectos secundarios que en alguna ocasión ha reclamado y todavía no ha logrado: reducir a dos días la fecha de celebración de las elecciones, fórmula electoral D'Hondt, normas sobre la campaña, gastos electorales, etc. De haber obrado así, quizás lograría en un plazo prudencial un verdadero procedimiento electoral uniforme. Ahora bien, dudamos mucho de que por el hecho de celebrarse las elecciones europeas bajo una sola ley dejaran por ello de ser «elecciones nacionales de segundo orden» (según la acrisolada expresión doctrinal) porque lo que hace que las elecciones europeas se entiendan en clave nacional es la percepción de los ciudadanos y la actitud de los partidos, y no la ley por la que se rigen. Es más, el hecho de que las elecciones europeas se hayan venido celebrando en clave nacional no ha impedido que el Parlamento venga desarrollando una relevante actitud europeísta y que en su seno exista ya un germen de futuros partidos europeos.

Así las cosas, en lugar de centrarse en lograr una ley electoral uniforme en los detalles, el Parlamento Europeo ha hecho algo mucho más útil para reforzar su legitimidad y lograr que las

elecciones al Parlamento pierdan su carácter nacional y se transformen en auténticas elecciones europeas: ha confeccionado dos propuestas sobre las circunscripciones que, si se aprobaran, acabarían teniendo un gran efecto sobre el sistema electoral, pues no en balde los expertos consideran hoy día que la circunscripción es el elemento que más condiciona el sistema electoral. Evidentemente, la circunscripción regional en los grandes Estados — por mucho que jurídicamente los diputados así elegidos sean representantes del pueblo en su conjunto y no de los ciudadanos que lo ha votado— produce cierto efecto debilitador del Estado, sobre todo allí donde existan tendencias centrífugas. En España, sin ir más lejos, cabe pensar que el papel de las organizaciones territoriales de los partidos (con los «barones» regionales al frente) saldría reforzado si se optase por la circunscripción regional, por no hablar del papel de los partidos nacionalistas.

Pero el efecto de una circunscripción europea (aunque no pasara de elegir el 10% de los escaños, tal y como podría hacerse ahora) sería mucho más trascendente para la integración europea: los electores y los partidos políticos se verían obligados a actuar en términos europeos, creandose así una base electoral propia del Parlamento Europeo, distinta a las nacionales. La consecuencia lógica que de ello se deriva es que los números uno de cada lista por la circunscripción europea serían designados, con toda probabilidad, primero, candidatos a presidir su respectivo grupo parlamentario, y después, a presidir la Comisión Europea, en la línea de la propuesta de Jacques Delors. Esta posibilidad sería una auténtica *mutación* constitucional: el Consejo perdería su capacidad material para elegir al Presidente, pues se vería obligado a designar al vencedor de las elecciones. A su vez, el Presidente de la Comisión, con la legitimidad que le daría la elección popular, tendría la fuerza necesaria para imponer a los Gobiernos nacionales los Comisarios que estimase adecuados (justo lo contrario de lo que pasa ahora), formando un auténtico Ejecutivo comunitario. Del efecto integrador que podría tener la actuación de una Comisión así formada, y con mayoría en el Parlamento, nada diremos pues de lo contrario parecería que hemos trocado el mito de Sísifo en el popular cuento de la lechera.

Por eso, mejor será que concluyamos recordando nuestra opinión de que, materialmente, ya se ha logrado una ley electoral europea basada en principios comunes a todos los Estados miembros porque las elecciones directas al Parlamento Europeo de junio de 1999 se han celebrado en todos los Estados con un sistema proporcional; por tanto, sólo queda pendiente de armonización cuestiones secundarias. Sin embargo, la búsqueda de un procedimiento uniforme ha de

sembocado en una propuesta del Parlamento que puede tener un efecto general sobre todo el sistema institucional de la Unión: la creación de una circunscripción europea. Si miramos la cadena de proyectos fallidos que ha presentado el Parlamento para desarrollar el artículo 138 del TCE, no podemos hacernos muchas ilusiones sobre el eco que esa propuesta va a tener en el seno del Consejo, como demuestra su silencio de más de un año. Claro que siempre hay un hueco para los sueños de eurooptimismo y los pronósticos descabellados: en un plazo de 16 años la circunscripción europea terminará por imponerse tal y como se han impuesto en ese plazo la elección directa del Parlamento (del Proyecto *Dehousse* de 1960 al Acta electoral de 1976) y el sistema proporcional (del Proyecto *Seitlinger* de 1982 a la Ley electoral británica del 14 de enero de 1999). Con permiso, evidentemente, de la aceleración histórica y de las Conferencias Intergubernamentales para reformar los Tratados que se convoquen en el futuro.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- I. La posibilidad de conservar un poder que ningún Estado europeo podría mantener de forma individual es uno de los argumentos típicos utilizados en favor de la Unión; *cf.* Jean-Victor LOUIS, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Comisión de las Comunidades, 5ª ed., 1995, pág. 16; en la pág 55 y siguientes se explica el origen de la expresión «Comunidad de Derecho», a la que nos referimos en el texto. Para la paz como el «ideal» principal de los Tratados fundadores, así como para la consideración de un sistema europeo supranacional con dos *vertientes*, una normativa y otra decisoria, *cfr.* Josep WEILER, *Europa fin de siglo*, CEC, pág. 169 y ss.

La referencia a la existencia de unos elementos estructurales de un Estado constitucional europeo la hemos tomado de Peter HÄBERLE, «¿Existe un espacio público europeo?», *RDCoME*, núm. 3, 1998, pág. 114. La expresión «déficit democrático» se atribuye a Pierre PESCATORE, «Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne», *Cahiers de Droit européen*, 1974, núm. 5, pág. 499 y ss. Sobre su significado actual, *cfr.* Marcel KAUFMANN, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997. Sobre

la estructura ambivalente del Consejo, cfr. Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Estructura institucional de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea», en Manuel DIEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 1997, pág. 500. El Tratado de Amsterdam intenta algunas medidas – tímidas ciertamente– para evitar la situación de falta de control del Consejo como es la obligación de publicar «los resultados de las votaciones y las explicaciones de voto» cuando ejerza su capacidad legislativa. Otras medidas del Tratado encaminadas a recortar el déficit democrático son el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos de la Unión y el envío con tiempo suficiente a los Parlamentos nacionales de los documentos de consulta y las propuestas legislativas de la Comisión.

Sobre las elecciones europeas como elecciones nacionales simultáneas, cfr. José ELIZALDE, «El régimen electoral del Parlamento Europeo: ¿quiebra del derecho comunitario?», *RIE*, vol. 16, núm. 3, 1989, pág. 812 y la bibliografía allí citada. Desde una perspectiva más sociológica, Peter LANGE y Louise K. DAVIDSON-SCHMICH, «European elections or elections in Europe? The european electoral consequences of european economic integration», *Il Politico. Rivista italiana di Scienze Politiche*, Año LX, núm. 1, 1995, págs. 55-91.

Los puntos 52-54 (citados en el texto) de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia celebrado los días 3 y 4 de julio de 1999 están dedicados a la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales del año 2000. Los hemos consultado en <http://ue.eu.int/newsroom/indexes.htm>.

- II. Los distintos proyectos del Parlamento para la confección de una ley electoral europea los han expuesto, de una forma clara y exhaustiva, Enrique ÁLVAREZ CONDE y Enrique ARNALDO ALCUBILLA, «Criterios para la unificación electoral europea», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Monográfico núm. 18, págs. 86-102. A diferencia de nosotros, estos autores consideran que el enfrentamiento entre el Consejo y el PE en la década de 1960 sobre el sistema electoral europeo «se saldó sin víctimas ni triunfadores» (pág. 89).

II.1. El «Proyecto de Convención sobre la elección de la Asamblea Parlamentaria por sufragio universal directo» (Informe *Dehousse, doc. 22-1960 del PE*) fue aprobado por el Pleno del Parlamento Europeo el 17 de mayo de 1960, *JOCE* de 2-6-60, págs. 834-841. Sobre este proyecto, y los tres siguientes, vid. Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *Elección en España del Parlamento Europeo*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 27 y ss.

Sobre la postura del PE de no dar su acuerdo a la adhesión de nuevos miembros hasta que no se produzcan las reformas necesarias para paliar el déficit democrático y su reconsideración posterior, cfr. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA (coord.), *Euroelecciones 94. Un Parlamento para una Legislatura Constituyente de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 129-130.

II. 2. El Proyecto *Patijn* aprobado por el Pleno del Parlamento Europeo el 14 de enero de 1975 es el Documento 368/1994, *JOCE* de 11-2-75. El Acta de 20 de septiembre de 1976, aprobada por la Decisión del Consejo de la misma fecha, relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo la han recogido Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Antonio TIZZANO y Ricardo ALONSO GARCÍA, *Código de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1996, pág. 448 y ss. El mínimo ámbito de extensión de esta Acta y el amplio margen de competencia que conservan los Estados se puso de manifiesto en la STJCE de 23 de abril de 1986, *asunto* Los Verdes contra el PE. Sobre ella y sus consecuencias en la vida parlamentaria, vid. Alfredo ALLUE BUIZA, *El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Universidad de Valladolid, 1990, pág. 49 y ss. Sobre la naturaleza jurídica de las *Decisiones* como «actos sui generis», cfr. Jean Victor LOUIS, *El ordenamiento...* cit, pág. 119.

II. 3. El Proyecto *Seitlinger*, aprobado por el Pleno del PE el 10 de marzo de 1982 es el Documento 1-988/81/A publicado en el *JOCE*, C 87, de 5-4-82, pág. 61. La *Declaración* del Consejo de 25 de mayo de 1983 por la que rechaza el Proyecto *Seitlinger* y manifiesta su voluntad para proseguir «sus trabajos en vista a la instauración de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones que tendrán lugar en 1989» se publicó en *JOCE*, L-300, de 7-6-83, pág. 77.

II. 4. El Proyecto *Bocklet*, aprobado por la Comisión de Asuntos Políticos el 22 de marzo de 1985, es el Documento A.2.1/85. Sobre él, cfr. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA y Antonio MUÑOZ ÁLVAREZ, «Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo: problemas que suscita», *RIE*, vol. 13, núm. 3, 1986, pág. 66 y ss.

- II. 5. La Resolución del 10 de octubre de 1991 sobre la orientaciones del PE «relativas al proyecto de procedimiento electoral uniforme» (doc. A3-152/91) se publicó en el *DOCE*, C 280, de 28.10.91, pág. 141-143. La Resolución de 10 de marzo de 1993 sobre el proyecto de procedimiento electoral uniforme (informe *De Gucht*, doc. A. 3-0381/92) se publicó en el *DOCE*, C 115, de 26-4-93, págs. 121-122.
- II.6. Sobre el derecho de sufragio en las elecciones europeas, cfr. Corinne TOURET, «L'exercice du droit de suffrage des citoyens de l'Union aux élections européennes», *Revue française de Droit constitutionnel*, núm. 23, 1995, págs. 503-524. Sobre la ciudadanía de la unión, en general, *vid.* Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, «Ciudadanía de la Unión y su Estatuto», en Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pág. 597-620.
- III. Como estrictamente no se incluye dentro del sistema electoral, no nos referimos en el texto al avance *pro Parlamento* que supone el nuevo artículo 138.4 TCE (y sus similares 21.4 TCECA y 108.4 TEuratom) creado por el Tratado de Amsterdam, el cual ordena que «El Parlamento Europeo establecerá el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación por unanimidad del Consejo». Tampoco nos referimos al despropósito de seguir manteniendo la dispersión de sedes parlamentarias, con los problemas que ello implica para un buen funcionamiento del PE. Para un exhaustivo balance de los cambios institucionales, cfr. Araceli MANGAS MARTÍN, «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam», *RDComE*, núm. 3, 1998, págs. 7-40; la conclusión principal de esta autora es que el proceso de integración europeo «es progresivamente más intergubernamental [...] y por si había dudas, después de Amsterdam, lo será más que ayer y menos que mañana» (pág. 38-39).

El texto completo del artículo 14 del Proyecto de Constitución de la Unión Europea presentado a la Comisión Institucional del PE el 9 de junio de 1993 (documento A3-004/94) dice así: «El Parlamento Europeo está compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión, elegidos por sufragio universal directo para un período de cinco años de acuerdo con un procedimiento electoral uniforme. El número de escaños, los principios de reparto de los mismos y el procedimiento electoral se establecerán por ley constitucional». Sobre este proyecto, cfr.

Marcelino OREJA (dir.), *La Constitución Europea*, Universidad Complutense de Madrid, 1994.

La Resolución en la que el PE dictaminaba sobre el TUE se publicó en el *DOCE*, C 96, de 1-4-96, pág. 77 y ss. Para un visión desde dentro del PE sobre las reformas institucionales de Amsterdam, cfr. Javier SANZ FERNÁNDEZ, «El déficit democrático en la Unión Europea: el papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos de los Estados miembros», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4, 1997, págs. 317- 367.

La Resolución de 15 de julio de 1998 sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo (Informe *Anastassopoulos*) se publicó en el *DOCE*, C 292, de 21-9-98, pág 66-68. El cuadro sobre los sistemas electorales lo hemos elaborado tomando los datos de estudio de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, *Leyes reguladoras de las elecciones al Parlamento Europeo*, Bruselas, 1999. Los datos sobre los diputados que simultanean el mandato al PE con uno nacional también lo hemos obtenido de este informe (pág. 7). Sobre la prohibición española del doble mandato, cfr. Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ, «La legislación española sobre elecciones al Parlamento Europeo y el problema del doble mandato», *RCG*, núm. 15, 1988, págs. 267-297. Para comparar los distintos procedimientos electorales, así como para conocer las posturas sobre el procedimiento uniforme en la CIG de 1996, *vid.* Miguel MARTÍNEZ CUADRADO, «El Parlamento Europeo» en Marcelino OREJA AGUIRRE (dir.), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*, McGraw-Hill, 1998, Vol I, pág. 438 y ss.

El debate que se produjo en España en 1997 sobre la circunscripción que debería adoptarse (y en general sobre todo nuestro sistema electoral al PE) lo ha explicado Fernando SANTAOLA LÓ PEZ, *Elección en España...*, cit., pág. 77 y ss. En las págs. 97-98 se muestra favorable al criterio de la circunscripción única. Para la doctrina favorable a la circunscripción regional, cfr. José Luis de CASTRO RUANO, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, IVAP, Vitoria, 1994, pág. 291. La STC 28/1991, de 14 de febrero, rechazó el recurso de inconstitucionalidad del Parlamento Vasco contra la circunscripción única, señalando que «La configuración del territorio nacional como circunscripción única en las elecciones al Parlamento Europeo es, al menos, una opción tan lícita constitucionalmente como pueda serlo la del territorio de las diferentes Comunidades Autónomas» (FJ.7).

El Informe *Anastassopoulos* fue aprobado por el Pleno del PE por 355 votos contra 144 y 39 abstenciones. La posición favorable de la mayoría de los diputados españoles (y también de los franceses) a este Informe se puede observar repasando el sentido del voto de cada diputado a la propuesta de Resolución de la sesión del 15 de julio de 1998, publicado en el *DOCE*, C 292, de 21.9.98, pág. 93-94 [No estaría demás que los parlamentos españoles adoptarán esta práctica de hacer público los votos de cada diputado, incluso especificando el partido al que pertenecen, extremos que se silencian ahora por el viejo reflejo liberal de reforzar la idea de que los acuerdos adoptados pertenecen a toda la Cámara]. El acuerdo de la CALRE de Florencia de 17 y 18 de mayo de 1998, al que nos referimos en el texto, dice literalmente:

«Para que los ciudadanos sean más conscientes del Parlamento Europeo, se precisa una mayor aproximación entre los diputados del Parlamento Europeo y los electores. Los ciudadanos deben conocer a los diputados que defienden sus intereses en Estrasburgo. Por este motivo, los Presidentes de las Asambleas Legislativas Regionales se pronuncian a favor de un derecho electoral unificado para las elecciones al Parlamento Europeo, que debe prever la implantación de *circunscripciones electorales regionales*, respetando la autonomía de los Estados. Como un primer paso, se felicitan claramente de la propuesta a este procedimiento electoral, aprobada por el Parlamento Europeo el 15 de julio de 1998, que en su artículo 2 prevé la implantación de circunscripciones territoriales (véase también cifra 3 de la resolución)» [La versión oficial de esta Conferencia está en prensa, citamos por un ejemplar mecanografiado].

- IV. La calificación de las elecciones europeas como elecciones nacionales secundarias se debe a Karlheinz REIFF y Hermann SCHMITT, «Nueve elecciones nacionales de rango secundario: un marco conceptual para el análisis de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo», *REP*, núm. 16, 1980, págs. 7-57. Más recientemente, han aceptado esta nota, si bien resaltando que las elecciones al PE tienen ya unas características propias distintas de las nacionales, Julián SANTAMARÍA, Josep M^a RENIU VILAMAL y Vicente COBOS SAMPEDRO, «Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas», *REP*, núm. 90, 1995, págs. 11-43.

Sobre la relación entre sistema electoral y circunscripción, con especial referencia al caso euro -

peo, cfr. Dieter NOHLEN, «Un sistema electoral europeo: La ley electoral europea y el problema de las circunscripciones», *RVAP*, núm. 20, 1988, págs. 85-94. Sobre el papel del Parlamento Europeo como elemento federalizador, cfr. Juliet Logde, «Federalism and the European Parliament», *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 26, núm. 4, 1996, págs. 63-80. Para el lento surgimiento de un sistema europeo de partidos cfr. Simon HIX y Christopher LORD, *Political Parties in the European Union*, Macmillan, Londres, 1997. El estudio del comportamiento de los grupos parlamentarios en la década de 1990 que realizan estos autores les lleva a defender que la formación de los grupos políticos transnacionales en el PE no es un simple deseo sin fundamento, sino una realidad con un «respectable levels of cohesion and institutional autonomy» (pág. 165). Sobre la relación entre la legitimidad del PE y la participación electoral cfr. Jean BLONDEL, Richard SINNOTT y Pelle SVENSSON, *People and Parliament in the European Union*, Oxford University Press, Londres, 1998. La conocida propuesta de Jacques Delors de que cada partido designe un candidato a Presidente de la Comisión de tal forma que los ciudadanos puedan elegirlo indirectamente al elegir al Parlamento ha sido secundada por otros líderes europeos, como John Bruton, antiguo primer ministro irlandés, cfr. Martti Ahtisaari *et alii*, *¿Hay que volver a diseñar la UE?*, The Philip Morris Institute, Bruselas, 1999, en especial pág. 28 y ss.

Ignacio Sevilla Merino

PROFESOR TITULAR DE UNIVERSIDAD
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y PROCESAL UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y PROCESALES DE LA ADOPCIÓN E IMPUGNACIÓN DE DECISIONES ELECTORALES

SUMARIO

- I PRESENTACIÓN.
- II EL PROCEDIMIENTO Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 1. LA SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO Y JURISDICCIONAL, RESPECTO DE LA ELECTORAL. 2. LA ACTUACIÓN DE OFICIO DE LA ADMINISTRACIÓN. 3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO. 4. LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL. 5. LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ELECTORALES. 6. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.
- III LA IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE ACTOS ELECTORALES. 1. EL CONTENIDO PROCESAL DE LA LEY ELECTORAL. 2. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL. 3. LAS PARTES EN EL RECURSO CONTENCIOSO ELECTORAL. 4. LA LEGITIMACIÓN EN EL RECURSO CONTENCIOSO-ELECTORAL. 5. EL DESARROLLO DEL PROCESO, ESPECIAL REFERENCIA A LAS MEDIDAS CAUTELARES.

I PRESENTACIÓN

La razón de ser del presente trabajo está tanto en la oportunidad que brinda de aproximarse a una materia - la electoral - tan próxima en la práctica, como lejano en la teoría a lo administrativo y contencioso-administrativo¹, como la más evidente y teórica de contrastar la influencia ac-

¹ Probablemente sea más interesante reflejar que esta proximidad práctica a la que alude, se ha hecho real, pudiéndose ejemplificar, siquiera sea a través de referencias periodísticas extraídas de la reciente campaña electoral previa a las elecciones locales y autonómicas de 1999 en la Comunidad Valenciana.

En ese contexto se planteó un conflicto ante la Junta Electoral autonómica, concretamente, acerca de la afinidad o similitud entre la campaña electoral del partido del Gobierno y la campaña institucional, incentivadora del voto, llevada a cabo por el Gobierno autonómico.

La cuestión no está tanto en el fondo del asunto, como en el procedimiento desarrollado, cuya duración ha de considerarse modélica, puesto que se presenta la reclamación el 7 de junio y concluye el procedimiento el 13 de junio de 1999, aunque la notificación a la Junta electoral de la Comunidad Valenciana se produzca el día 16 siguiente.

Duración modélica, pero, sin embargo, excesiva para el fin pretendido, puesto que cuando la Junta Electoral Central resuelve definitivamente (en vía administrativa) la contienda, ya ha concluido el proceso electoral, se han celebrado las votaciones y, como reconoce la propia Junta Electoral Central la resolución que se dicta carece de objeto, en el momento en que se produce, su única importancia se reduce al ámbito de lo prospectivo y, si acaso, nomofiláctico.

Lo anterior lleva a considerar que alguna de las cuestiones que se plantean en este trabajo y muy concretamente la suspensión de los efectos de un acto administrativo o la adopción de medidas cautelares, o de medidas provisionales, no es tan inútil como la consideración, ajena al caso concreto, de los plazos establecidos por la legislación electoral, pudiera hacer pensar. En el caso planteado - del que, insisto, carezco de más datos, que los recogidos en prensa y en algunas conversaciones particulares - de acuerdo con la normativa procedimental general, hubiese sido perfectamente posible solicitar y obtener la adopción de medidas cautelares o provisionales por parte de la Junta Electoral autonómica, al menos, hasta que ésta hubiese resuelto la reclamación (que desestima) y, por supuesto, referida exclusivamente a los aspectos concretos en que ambas campañas presentan las concomitancias motivadoras de la queja.

En otro caso, se insiste, por modélica que sea la actuación temporal de la administración electoral, siempre se correrá el riesgo de llegar tarde, de que las resoluciones de las juntas electorales, como el caso de la Junta Electoral Central, en este caso, que entendió, en contra de la Junta electoral

tual de las modificaciones introducidas en las normas administrativas a que se remite la Ley electoral. De hecho, buena parte de las cuestiones que serán objeto de análisis tienen su origen en instrumentos previstos para la defensa de los ciudadanos ante la Administración ordinaria, en considerar su utilidad ante la Administración electoral.

Se trata, pues, de confrontar dos grupos normativos, el electoral y el administrativo, configurados como paralelos, pero con muchas concomitancias y diferencias.

Naturalmente, dicha confrontación se realizará eligiendo algunas instituciones o medios de uso frecuente en el procedimiento administrativo y en la vía contencioso-administrativa, pues cualquier otra posibilidad excede con mucho el propósito del trabajo.

Hoy está fuera de discusión el encaje del procedimiento electoral en el administrativo y la atribución de la resolución de los conflictos que ello ocasione al Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo.

Hasta qué punto para llegar ahí ha sido necesario crear una Administración electoral o la ficción de que la organización electoral es una organización administrativa, que ha sido ideada para poder justificar que los conflictos se resuelven ante la jurisdicción contencioso administrativa, es problema del que se ocupa en esta misma revista el profesor Juan Climent Barberá, lo que justifica que las referencias a esta cuestión sean las imprescindibles.

En todo caso, quede constancia de que la línea seguida, la judicialización de lo electoral, constituye una muestra más de un fenómeno generalizado en la transición política española, que no es sino una de las posibilidades ², generalmente no muy bien recibidas en su momento ³, incluso con cierta sorpresa ⁴.

autonómica, que si que existían ciertas conexiones entre la campaña institucional y la campaña del partido hubieran justificado, si temporalmente hubiese sido posible, la paralización o suspensión de la campaña institucional.

2 El legislador podía haber optado, como resulta del derecho comparado y de la propia historia electoral española, por fórmulas distintas, como la atribución a los Tribunales civiles o el sistema de autodikia o autojurisdicción, seguido en distintos países, incluso en España, hasta la Constitución de 1978. También se podría haber optado por la creación de órganos cuasi jurisdiccionales especiales. Cfr. GARCÍA ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. «Curso de derecho administrativo II» Quinta edición Madrid 1999, págs. 579-581.

3 Vid. «El recurso contencioso-electoral: naturaleza y objetivo», de ENTRENA CUESTA, RAMÓ N., en «IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral». Enero 1993.

4 LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: «Evolución reciente del contencioso-administrativo» RAP n° 95, 1991, p. 7, afirma, analizando las «incorporaciones» materiales al enjuiciamiento por parte de la Jurisdicción contencioso administrativa, que la incorporación a su ámbito jurisdiccional de la materia electoral, constituye una «ampliación destacadísima» así como una situación «difícilmente imaginable cuando en 1956 se promulgó la Ley» (p. 22).

Pero lo cierto es que actualmente el enfoque debe ser en qué medida son aplicables a, o deben influir la Ley de Procedimiento Común y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el procedimiento electoral.

Estas reflexiones que, en general, sirven para asentar una primera toma de postura, el relativo acierto de la remisión, puesto que hay que ver el Estado actual de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en cuanto al despacho de asuntos ordinarios, de la resolución de los conflictos por la vía administrativa al órgano jurisdiccional contencioso administrativo, deja, sin embargo, algunos problemas que podrían haber sido fácilmente resueltos con ocasión de la modificación de las normas administrativas y contencioso administrativa; es decir y en síntesis ¿Porque el recurso contencioso electoral no está en la Ley 29/98?

Tal vez pueda parecer una cuestión baladí, pero la inclusión probablemente, habría despejado alguna cuestión como, por ejemplo, la aplicabilidad de las medidas cautelares a estos procesos, los plazos, el propio concepto de recurso contencioso electoral, su especialidad, la subsistencia del proceso civil de protección de derechos fundamentales, etc.

Lo propio cabe decir (con una técnica completamente distinta) de las Leyes procedimentales de 1992 y 1999, en las que temas como la actuación de oficio, el silencio administrativo, el cómputo de los plazos o la suspensión de los efectos del acto administrativo, parece que quedaron en el tintero de legislador electoral, sin que ello deba implicar su olvido definitivo o, a lo mejor sí, pero justificadamente. Este es también el objeto del trabajo.

II EL PROCEDIMIENTO Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Se parte del régimen contenido en la Sección 17ª del Capítulo VI de la Ley de la Ley electoral, que comprende los arts. 118 a 120.

De ellos nos interesa especialmente el último, en la medida que dispone que «En todo lo no expresamente regulado por esta Ley en materia de procedimiento será de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo».

Naturalmente, adonde primero nos conduce este precepto es a la supletoriedad.

1. LA SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO Y JURISDICCIONAL, RESPECTO DE LA ELECTORAL

En los manuales de derecho administrativo no se da excesiva importancia a la supletoriedad y, especialmente, no se le da prácticamente ninguna cuando se trata de establecer el orden de prelación de fuentes provenientes de un mismo origen, en este caso, el Estado; así se dice que «principio de supletoriedad, que determina que en caso de que un ordenamiento no tenga norma aplicable a un determinado supuesto se aplicará otro ordenamiento..., dejando así a salvo la finalidad de plenitud reguladora que tiene el derecho»⁵ naturalmente hay quien se detiene algo más en las relaciones de supletoriedad entre normas, pero siempre considerando la problemática que suscita la aplicación ora del derecho autonómico, ora del derecho estatal.

De este modo, cabe deducir que la supletoriedad tiene por finalidad asegurar el funcionamiento del ordenamiento como una totalidad, ya que, como indican García Enterría y Fernández Rodríguez, los ordenamientos son necesariamente fragmentarios o incompletos, necesitando del fondo común que les proporciona el derecho general. La supletoriedad implica la entrada en juego del ordenamiento general, siempre y cuando se den una serie de requisitos, como es, fundamentalmente, para el caso que nos ocupa, que quien tiene competencia legislativa sobre la materia principal, en este caso, la electoral, haya regulado acabadamente esa materia y posteriormente se planteen dificultades interpretativas o aparezcan contradicciones o lagunas necesitadas de colmar.

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad, está, naturalmente, orientada por el tipo de conflictos que resuelve, naturalmente entre Estado y las Comunidades Autóno-

5 COSCULLUELA MUNTANER, L.: «Manual de Derecho Administrativo», Civitas Madrid 1998, p.55.

mas, por ello la línea interpretativa del alto Tribunal tiene cierto carácter cautelar, preventivo. De acuerdo con ella, no es legítimamente deducible apreciar una laguna, mientras sea plausible que el ordenamiento competente haya querido «excluir» una determinada hipótesis. De este modo una laguna sólo existe cuando una vez interpretada sistemáticamente la ordenación aplicable, su aplicación provocase un vuelco normativo contrario o disconforme con el contexto del sistema en el que se inserta.

También forma parte de esta doctrina impedir que a cuenta de la supletoriedad se puedan dictar normas generales; esta ha sido la línea plasmada en las Sentencias 118/96 y 61/97; la supletoriedad es del ordenamiento general, que da cobertura al especial ⁶. Desde estas perspectivas se ha de tomar en consideración la interpretación del art. 120 de la Ley electoral que predica la supletoriedad de la norma general procedimental, respecto de la especial electoral.

Por otro lado, aunque la supletoriedad conflictiva surge en las relaciones de cooperación entre los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico, también cuando interrelacionamos normas de un mismo origen, estatal en este caso, en que la Ley especial se remite expresamente a la general, hay notas que deben subrayarse para precisar el momento en que se activa la supletoriedad.

De acuerdo con esto, parece que lo más oportuno sería seguir un criterio «constitucional» y ya que estamos en el ámbito de lo procedimental, habrá que seguir como criterio determinante el que se deriva del art. 149,1.18ª de la Constitución, cuando establece la necesidad de que existan unas «...bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas... que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común...».

Si las Juntas electorales son administraciones, o actúan como tales, aquellos aspectos esenciales para su relación con los particulares, no contenidos en la Ley electoral, deberán regirse por la Ley de procedimiento ⁷ o por la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa.

6 PAREJO ALFONSO, L.; JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «Manual de Derecho Administrativo» I, Ariel, Barcelona, 1996, pág. 216

7 Debe entenderse, que se habla de la vigente en cada momento, pese a que la alteración de la denominación pudiese dar lugar a otras conclusiones.

Aplicando esto a la Ley electoral, encontramos una serie de cuestiones en las que pensar.

Se trata de situaciones sencillas, de razonar respecto a una Administración convencional, que siga las normas generales de procedimiento, pero, referidas a la Administración y procedimiento electoral, pueden resultar, incluso, exóticas.

2. LA ACTUACIÓN DE OFICIO DE LA ADMINISTRACIÓN

Se incluye esta cuestión por haberse dado en la realidad más reciente⁸, no es pura teoría, pero tal vez podría haber dado lugar a resoluciones diferentes, igual no en cuanto al fondo, pero sí en lo que se refiere al fundamento de la resolución.

Son escasas, casi inexistentes, las referencias a la actividad «ordinaria» de las Juntas electorales.

En general, la Ley electoral se refiere a ellas rigiendo actuaciones específicas, concretas, lo que implica una actuación casi exhaustivamente reglada.

Pero constituye un lugar común en Derecho Administrativo la imposibilidad de sujetar absolutamente, de prever y regular sin dejar resquicio a la propia iniciativa, la actividad de una Administración, hasta cierto punto, la carencia de iniciativa las inutilizaría.

Cuando esta situación se lleva al régimen procedimental, la Ley de Procedimiento Común contiene una previsión general y otras más específicas, pues, dice el art. 68, los procedimientos se inician de oficio o instancia de persona interesada.

8 Efectivamente, por lo que se refieren a la posible actuación de oficio de la administración electoral, también se ha dado el supuesto en las recientes elecciones locales y autonómicas en la Comunidad Valenciana, dado que la Junta electoral provincial de Castellón, acordó, de oficio, requerir al Consell, para que, contra lo que estaba previsto, no inaugurarse unos locales, en los que iba a tener su sede ciertos Juzgados, por entender que podrían constituir un acto propagandístico, decisión que, posteriormente, ratificó, entendiendo que dicha inauguración no era imprescindible para que pudieran comenzar a funcionar los Juzgados. La Junta electoral autonómica acordó anular dicho acuerdo, por entender que la administración electoral no puede actuar más que a instancia de los legitimados en el procedimiento electoral, decisión ésta que luego dio lugar a una consulta a la Junta electoral Central, que, fundándose en el artículo 8 de la LOREG, considero, al igual que había hecho la Junta autonómica, que la administración electoral no puede llevar a cabo una actuación de oficio, criterio con el que, como se verá continuación, no se está de acuerdo.

Este precepto tiene correlatos en las referencias normativas a la actividad administrativa ⁹.

La Ley electoral, art. 8,1, no establece ninguna limitación conceptual (sino todo lo contrario) en la configuración de la actividad de la Administración electoral.

Previendo las particulares limitaciones de medios de las Juntas electorales, el art. 13 determina que ese posible déficit sea suplido por otras entidades o instituciones ¹⁰.

Ciertamente, la caracterización como Administración de las Juntas electorales padece por la continuidad y permanencia que como notas implícitas acompañan a la noción, incluso vulgar, de Administración Pública, salvo cuando se habla de la Central, que es la única permanente, pero esta particularidad nunca alcanza en la LOREG carácter conceptual, nada distingue en ese plano a la Junta Central de las restantes, nada impide considerar que todas las Juntas electorales, son órganos de la Administración electoral y, en cuanto tales, deben tener semejantes poderes de oficio que las restantes administraciones públicas, posibilidades de actuar que habrá que adecuar a sus medios, características, etc. Pero eso ya son simples modulaciones del principio.

Se deja claro, por ende, que el art. 68 de la Ley de procedimiento, sirve de fundamento jurídico suficiente para que una Junta pueda iniciar un procedimiento de oficio.

Naturalmente, este razonamiento hay que confrontarlo, las referencias que pudiesen hallarse en la Ley electoral, que no son generales, que no figuran en los arts. 118 a 120, que en este aspecto, son preceptos neutros o planos, inútiles para sustentar cualquier opción interpretativa.

El único vestigio que en sede de la norma electoral ¹¹ se ha encontrado, es el examen «de oficio» que las Juntas competentes han de llevar a cabo de las posibles irregularidades que presenten las candidaturas ¹². Determinar si esta referencia normativa puede ser empleada para justificar que sólo en ese caso las Juntas pueden actuar de oficio, o si se trata de una mención indicativa de que las Juntas deben, en este específico caso, poner especial atención en ejercer sus iniciati-

⁹ Arts. 8,1; 9,1; 23,1, de la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, Ley 6/97; art. 2 de la Ley de Régimen Local, Ley 7/85 y, con una terminología no tan expresiva, el art. 65 de la Ley del Gobierno Valenciano, Ley 5/83.

¹⁰ Ello puede ser considerado como un acierto, caso del art. 13,18 y no de esa forma, en el caso del apartado 2 de dicho precepto.

¹¹ Cuestión distinta es la revisión de oficio del art. 19.

¹² Arts. 30,d); 38,apdos. 1 y 4; 39, apdos. 1 y 5 y 47,2 de la Ley electoral.

vas en unas circunstancias que también podrían llevar a pensar que las irregularidades son susceptibles de denuncia¹³ pero no apreciación de oficio, lo que cabría en una dinámica competitiva, como por naturaleza son las elecciones, en las que la apreciación de irregularidades — vicios menores subsanables— es un cometido a llevar a cabo únicamente si fuese denunciado.

Pero esto no es así; con el tiempo se ha ido poniendo de relieve que esa actuación oficiosa es una obligación que podemos relacionar fácilmente con el cometido general de la Administración electoral en su conjunto, tal y como se configura en el art. 8,1 y que, tanto se considera la actuación de oficio como elemento indispensable para la subsanación de irregularidades, como si se quiere considerar a la revelación de estas irregularidades como objetivo mismo de la actuación administrativa, su ejercicio, lo cierto es que tras la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo ha considerado alternativamente como una garantía del ejercicio del derecho fundamental electoral y una obligación de las Juntas electorales¹⁴.

En conclusión, no se ve inconveniente, más bien lo contrario, a que la supletoriedad de la Ley de procedimiento alcance a considerar que la Administración electoral disfruta del derecho-deber de iniciar procedimientos de oficio, en aquellos supuestos que lo requieran, pero la responsabilidad que comporta este reconocimiento, ha de ser matizada casuísticamente, tanto en función de las circunstancias, como, sobre todo, teniendo en cuenta los medios y la temporalidad de la existencia de las Juntas, excepción hecha de la Central.

3 EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Esta cuestión presenta, al menos, dos rasgos distintivos respecto de la examinada anteriormente.

El silencio administrativo es una de las figuras más alteradas en los últimos tiempos, tanto en su configuración legal, como en la apreciación doctrinal y jurisprudencial de esta figura. Por tanto, si tomamos como referencia el art. 120 de la Ley electoral, debe destacarse que el régi-

¹³ Término, por cierto, que el art. 69,1 de la Ley procedimental incluye entre las modalidades de iniciación de oficio.

¹⁴ Sentencia 175/92

men del silencio administrativo ha experimentado mutaciones normativas de importancia con la Ley de Procedimiento Común de 1992, así como con su reforma de 1999.

Por otra parte, a diferencia de lo que se ha visto o ocurre, con los poderes de oficio de la Administración electoral, en el caso del silencio administrativo aparece haber un «asidero normativo» en la Ley electoral, que admitía que las decisiones administrativas-electorales, puedan producirse sin que medie una declaración de voluntad expresa y formalizada.

Quizá el mayor inconveniente para «pensar» en el silencio administrativo en el seno de la actividad jurídica de las Juntas electorales, sea la fugacidad o rapidez con que han de adoptarse las decisiones ¹⁵.

En fin, el papel que juega el silencio administrativo en el ejercicio de los derechos ciudadanos, impide descartar su interés en el procedimiento electoral. Por ello, aunque sobre todo con la finalidad de recoger los perfiles actuales de la figura, alterados, como se ha indicado, desde que el art. 120 de la Ley electoral hizo esa remisión genérica, que ya se ha examinado a la Ley de procedimiento administrativo.

Sintetizando la evolución legal desde 1985, momento en que estaba vigente la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 ¹⁶, en aquél momento, cuando la Administración no contestase a la petición de un particular, había que entender que desestimaba esa petición o la resolvía de negativamente.

Esa situación varió con la muy ambiciosa Ley de Procedimiento Común, que en sus arts. 42 a 44 alteró drásticamente el régimen anterior, hasta el punto de hacer incluso desaparecer esa denominación tradicional, sustituyéndola por la más técnica, pero menos expresiva de «acto presunto». Sucede sin embargo que se ha constatado una abierta discrepancia entre las pretensiones del legislador de 1992, que prácticamente pretendía dar rienda suelta a un acto presunto estimatorio, en la exposición de motivos, pero no en el texto articulado, donde los apartados 3

¹⁵ Esta no es una objeción formal, pues también sucede que el recurso contencioso electoral, que no es calificado como sumario ó abreviado, y sin embargo tales notas se deducen de la brevedad de los plazos.

¹⁶ Que complementaba el art. 38 de la LJCA de 1956.

y 5 del art. 43, así como la confusa mecánica del art. 44, hacían desvanecerse la impresión de que cualquier resolución administrativa, mejor dicho, cualquier omisión o falta de decisión de la Administración pública ante una solicitud o recurso, iba a dar lugar a la estimación de lo pretendido, aunque hubiera supuestos un tanto chocantes ¹⁷.

La Ley 30/92, ha sido profundamente reformada por la Ley 4/1999, en el aspecto que nos ocupa.

Aunque no es momento, ni lugar, para formular una crítica al nuevo régimen legal, puede decirse, no obstante, que las modificaciones experimentadas introducidas por la Ley de 1999 pueden ser consideradas, en general, positivas, desde el punto de vista del amparo a las posibilidades del ciudadano de reaccionar frente a la Administración ¹⁸ lo que sin embargo choca con la consideración que esas mismas modificaciones pueden merecer desde el punto de vista conceptual jurídico-administrativo, dado que el significado genuino del silencio administrativo es no sólo permitir que el ciudadano pueda reaccionar a frente a la falta de respuesta administrativa a una petición, sino también, «producir» actos administrativos y, desde este punto de vista, habrá que convenir que ninguna diferencia puede haber entre el silencio administrativo positivo y negativo, a lo que da lugar una y otra previsión legal es a la producción de actos administrativos, cuyo contenido es diferente, pero no es menos cierto que este elemento del acto es justamente el más variable y contingente.

La reforma de 1999 ha generalizado el silencio positivo ¹⁹, regla naturalmente compatible con las excepciones de rigor ²⁰; la más interesante sin embargo es la reforma introducida en el cómputo de plazos, aspecto éste que se tratará más tarde.

En todo caso, la alteración más sensible y llevada a cabo por el legislador de 1999 ha sido, precisamente, lo más emblemático de la reformada, la supresión de la certificación de la producción del acto presunto, certificado que debía extender la Administración para acreditar, la au-

¹⁷ Como la estimación presunta de un recurso frente a un acto también presunto, art. 43,3 de la Ley de Procedimiento Común.

¹⁸ En lo que juega un destacado papel la distinción conceptual introducida en la Ley entre silencio administrativo positivo y negativo.

¹⁹ Es la propia exposición de motivos, apartado II, la que habla de generalización.

²⁰ Derecho de petición, revisión de actos y disposiciones generales, iniciación de oficio y supuestos de adquisición de facultades sobre dominio y servicios públicos.

tenticidad de la inactividad de la Administración y de las consecuencias que tal inactividad provocaba²¹. Sólo por esto puede considerarse acertada la reforma de la Ley.

Dejando esto al margen, hemos de considerar como elementos esenciales del silencio administrativo, auténticos pilares sin los cuales no podría concebirse esta institución, la obligación de resolver, la determinación de un plazo concreto para hacerlo y la atribución de un determinado significado «legal» a la falta de expresión formal de la resolución.

La Ley electoral carece de un mandato expreso resolver, abunda en la determinación de plazos para hacerlo y, desde luego, no fija un significado concreto a la falta de resolución, a la ausencia de comunicación de la resolución, como exige la Ley 4/99.

Hasta qué punto estas carencias inviabilizan la aplicación del silencio administrativo a la producción de actos electorales, es cuestión que cabe entender considerablemente alterada con la modificación de la normativa general procedimental.

El art. 42 de la LPC, en su apartado primero, determina que «La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación» este precepto, prácticamente inadmite excepciones a la obligación de resolver, puesto que en aquellos supuestos en los que cabría considerar natural que la Administración se viese en relevada de la obligación de resolver (prescripción, renuncia, caducidad, etcétera), también hay que hacerlo, aunque sea constatando la producción de esa anomalía, en tanto que las auténticas excepciones resultan insignificantes²².

A la luz de lo anterior, no cabe considerar como determinante en esta interpretación que la Ley electoral carezca de mandato expreso o de imposición concreta a la Administración electoral, de la obligación de resolver²³, máxime considerando que es difícil pensar que la Administración carezca de esa obligación; desde el art. 103 de la Constitución, hay que entender abiertamente inconciliable con el servicio a los intereses generales y con la actuación conforme al principio

21 Entre ellas, la responsabilidad del encargado del procedimiento.

22 Véase el párrafo tercero del art. 42.1 de la LPC.

23 Con carácter general, por supuesto, ya que alguna referencia aislada hay, por ejemplo art. 20, 4º párf. LOREG.

de eficacia y, la configuración normativa de una Administración que careciese de la obligación expresa de resolver las peticiones de los interesados, ya que en ese caso, habría que pensar en la inutilidad constitucional de la Administración así configurada. En consecuencia, aunque la Ley electoral no proclame expresamente la obligación de resolver, no es menos cierto que cuando se refiere a estas cuestiones, resulta innegable la simplicidad de su enlace con la Ley procedimental, desde un punto de vista jurídico; en otras palabras, no resulta forzada la supletoriedad de la Ley procedimental.

Enfoque completamente diferente merece, la ausencia del plazo para la producción del silencio administrativo. Si bien no hay problema la fijación de plazos por parte de la Ley electoral, plazos que pueden servir perfectamente para entender producido el silencio administrativo, no es menos cierto que la configuración de los plazos también ha sido alterado por la Ley de 1999.

La nueva Ley no exige a la Administración en ese periodo únicamente que resuelva, como la Ley de 1992²⁴. Por consiguiente, en el plazo que la Ley fija, la Administración no sólo ha de resolver sino también notificar, comunicar su decisión al interesado.

Hay preceptos en la normativa electoral que imponen la obligación de resolver y notificar en un plazo concreto²⁵, pero son realmente escasos, además, estos plazos son muy breves, muy cortos, lo que hace especialmente difícil que se dicte la resolución y que se haga llegar al interesado. Esta circunstancia no tenía influencia hasta que la Ley de 1999 añade a la obligación de resolver, la de notificar, solución muy acertada, pero difícil de llevar a la práctica en plazos como los de la Ley electoral.

Por tanto, para aplicar el régimen general del silencio administrativo al procedimiento electoral, es preciso tener en consideración que el plazo para entender producida la decisión presunta, será el establecido en cada caso por la Ley (Art. 42,3 Ley 4/99), teniendo en cuenta que en ese plazo la Administración no sólo tendrá que adoptar su decisión y, además, notificársela al interesado, de otro modo, este podrá entender producida la resolución de marras.

24 Para que pueda apreciarse correctamente la diferencia, el art. 42.1 de la Ley 30/92 decía «La Administración está obligada a dictar resolución expresa...» La reforma de 1999, hace que la redacción vigente sea: «La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarlo cualquiera que sea su forma de iniciación.»

25 Como el art. 39.4: «La delegación provincial de la Oficina del Censo Electoral, en un plazo de tres días, resolverá las reclamaciones presentadas... asimismo notificará la resolución adoptada a cada uno de los reclamantes, Ayuntamientos y Consulados correspondientes».

El tercer elemento de producción del silencio administrativo, la atribución por Ley de un contenido concreto a la decisión no comunicada por la Administración, plantea menos problemas, puesto que la naturaleza de las intervenciones de la Administración electoral, fundamentalmente se producen ante peticiones o reclamaciones.

A las reclamaciones habría que aplicarles el art. 43.2, LPC, inciso final, que se exceptúa del silencio positivo «los procedimientos de impugnación de actos».

En los restantes casos, el silencio, la falta de notificación, equivale a la estimación de lo solicitado por el interesado.

En todo caso para que realmente pudiera jugar el silencio administrativo en el procedimiento electoral, resultaría importante que se ejercitase por parte de la Administración electoral, la Junta Electoral Central, en este caso, la previsión legal contenida en el art. 42,4 de la LPC, conforme al cual las Administraciones Públicas han de publicar y mantener actualizadas las relaciones de procedimientos que de ellas dependan, con indicación de los plazos máximos duración y de los efectos que habrán de atribuirse al silencio administrativo.

En ausencia de tales previsiones, hay que concluir que teóricamente, el silencio administrativo cabe perfectamente en el procedimiento electoral, pero las dificultades prácticas de su aplicación lo convierten en un instrumento casi inútil, a pesar de lo cual, parece imprescindible que los ciudadanos involucrados en el procedimiento electoral, dispongan de un mecanismo como el silencio administrativo, entendido de una forma algo más amplia que la estrictamente negativa, que les habilite para reaccionar, pero para ello y por seguridad jurídica, resulta imprescindible que se concreten no tanto los plazos, que figuran en la Ley electoral, como los efectos y contenido que hay que dar cuando la Administración no notifique su resolución al interesado dentro del plazo previsto en la Ley.

4 LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

Se ha insistido en las líneas precedentes en las abundantes referencias que la normativa electoral contiene a los plazos para actuar, sea la Administración, sea los interesados.

En razón de ello la intensidad con la que ha de hacerse referencia a este tema es mucho menor, aunque muy concreta.

El art. 119 de la Ley electoral, determina, con carácter general, que los plazos que contiene esa Ley se entienden referidos siempre «en días naturales».

Con ello se establece en una primera excepción al régimen general de la LPC, cuyos arts. 47 y 48, que regulan con carácter general las cuestiones referidas a los plazos, comienza expresando tajantemente que los plazos serán, cuando se señale en por días, entendidos como hábiles «siempre que por Ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa...».

La anterior implica que en esta ocasión no haya que volver al origen de siempre, el art. 120 de la Ley electoral, la remisión que éste hace, requiere ser precisada en términos simples y claros, tal y como exige un tema como éste, que puede parecer menor, pero resulta determinante el ejercicio de cualquier tipo de acción.

Lo que deja por resolver el régimen electoral en punto a los plazos, se refiere de un lado, a la regla general del art. 119, cuestión que hay que resolver exclusivamente con la Ley electoral en la mano y, por otro lado, a la forma de computar los plazos, es decir cuando se inicia y cuando concluye cualquiera de los plazos fijados en la Ley electoral, una vez sabido que los plazos que se fijan en días abarcan exclusivamente los días naturales, es decir, siguiendo la terminología que hoy recoge el art. 481 de la Ley de procedimiento, incluyendo en el cómputo «Los domingos y los declarados festivos».

Por lo que se refiere al alcance del art. 119 de la LOREG, existe alguna excepción a la remisión que desde el mismo habría que hacer a la Ley de procedimiento. Mientras que no hemos visto que los preceptos contienen plazos determinen el momento en que ha de iniciarse el cómputo de ellos, el art. 49,2 de la Ley electoral, al referirse a la interposición del recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos determina que «El plazo para interponer el recurso previsto en el párrafo anterior discurre a partir de la publicación de los candidatos proclamados, sin perjuicio de la preceptiva notificación al representante...».

Así pues, Ley electoral en mano podría deducir dos interpretaciones diferentes; la primera que todos los recursos o actuaciones a efectuar en el procedimiento electoral, si tienen un plazo establecido y viene fijado en días, se entenderán días naturales y, sea cual sea la medida de tiempo que se emplee, su cómputo se iniciará en momento en que interesado tenga conocimiento de la decisión, por el medio que en cada caso se establezca ²⁶. La otra posibilidad consiste en entender que únicamente en el caso del art. 49 se fija una regla de cómputo del plazo y que en los restantes habrá que estar a lo dispuesto en el art. 120 de la LOREG, es decir al criterio de cómputo que se fije en la legislación procedimental.

El régimen actualmente establecido en esta Ley, también ha sido reformado desde la Ley 30/1992.

Por lo que se refiere a los plazos fijados en días, dado que no tenemos el problema de concretar en qué términos define la Ley los días hábiles e inhábiles, debemos limitarnos a indicar dos reglas legales: el art. 48.4 determina que el cómputo se iniciará a partir del día siguiente al que tenga lugar la notificación o publicación, o bien al que se haya producido el silencio administrativo. La conclusión del plazo se tendrá que calcular teniendo en cuenta (art. 48,3 LPC), que si el último día del plazo es inhábil se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente, lo que únicamente tiene interés, claro es, cuando los plazos no estén fijados en días.

La única cuestión que podría suscitarse es si la Ley electoral, su art. 49 ha de interpretarse extensivamente o, por el contrario, que únicamente rige para ese supuesto.

En mi opinión, debe seguirse esta segunda posibilidad, puesto que resulta la más favorable para ejercicio de los derechos de defensa, incluso también para el fomento de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, criterio que por otra parte expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/91 ²⁷.

Tema diferente es el de los plazos que se fijan en horas, supuesto el que el enlace entre las dos

²⁶ Que en el caso del art. 49 y que es, como se ha visto, la publicación de los candidatos proclamados.

²⁷ Que interpretando el art. 49 razona: «...por lo que entendemos que resulta congruente con el principio pro actione inherente al derecho a la tutela judicial efectiva y con el ejercicio de los derechos fundamentales, en general, el declarar la viabilidad procesal de la pretensión impugnatoria de recursos», criterio que se aplica a un supuesto en el que se utilizó el cauce del art. 49 para impugnar una actuación no directamente derivada del mismo, debiendo entenderse que si esa es la hermenéutica, la misma puede ser extendida al cómputo de los plazos.

Leyes parece más complejo, la Ley procedimental no contiene criterios para computar plazos fijados en horas, pero no parece haber razón alguna para no distinguir entre fijación de plazo y criterios de cómputo del mismo.

5 LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ELECTORALES

Hablar de revisión de oficio en procedimientos como el electoral, caracterizado por la rapidez y agilidad consustancial a su propia naturaleza y a la seguridad que debe desprender la actuación administrativa, parece un tanto contradictorio, al estar prevista aquella, en principio, para situaciones subsidiarias del procedimiento impugnatorio ordinario ²⁸. De hecho el art. 102 de la Ley procedimental, permite ejercitar la revisión, si se trata de actos nulos, «en cualquier momento», todavía más, con anterioridad a la reforma legal llevada a cabo en 1999, a pesar de que se ha eliminado la potestad revisora de la Administración, para actos anulables, lo puede suponer una generalización del recurso de lesividad, si bien ésta es otra cuestión, lo cierto es que se ha confirmado esta naturaleza impugnatoria.

A pesar de estos inconvenientes, ha habido algún autor tan respetable como Meilán Gil ²⁹, que ha analizado la aplicabilidad de la revisión de oficio a las actuaciones electorales, lo que hace interesante una breve referencia a esta cuestión, particularmente por que algunas de las objeciones que se podían oponer al criterio seguido por el citado profesor, en virtud de que su análisis lo efectuó con la Ley de procedimiento administrativo de 1958, hoy día deberían ser examinadas de manera diferente a, dado que la legislación se ha modificado sustancialmente, tanto en 1992 como en 1999.

Desde luego, el punto de partida de Meilán, resulta incontestable; la Ley electoral juridificó los actos electorales y puso de relieve la posibilidad de que fuesen controlados, lo que comporta

28 MEILÁN GIL, J. L.: «Revisión de oficio en materia electoral», Revista Española de Derecho Constitucional, nº 21, 1987, p. 32. El Dictamen del Consejo de Estado de 6 de mayo de 1999, cita una Sentencia de 4 de marzo de 1997, de la Sala de lo contencioso administrativo del TSJC de Madrid, interpretativa del art. 102 de la Ley 30/1992, como una norma que «...establece una auténtica acción de nulidad, ejercitada y sin limitación de plazo por interesado y cuyo ejercicio impone Administración la obligación de dictar un pronunciamiento expreso sobre la misma...». En la tesitura de discernir si la revisión de oficio da paso a la impugnación de la actuación administrativa o solamente aquí el juez pueda comprobar ejercicio que la Administración ha llevado a cabo de la potestad revisora, el Consejo de Estado, está vez, citando varias Sentencias del Tribunal Supremo que reiteran la definida como clásica de 14 de mayo de 1965, rechaza la segunda posibilidad de modo tajante.

29 Ob. Cit. Nota anterior.

que alguno o de esos actos, como la inelegibilidad, sea particularmente susceptible de un análisis no limitado por el tiempo, como el que posibilita la revisión de oficio.

Naturalmente, este autor, analiza los inconvenientes u objeciones que comporta la inserción de la revisión de oficio entre los medios de corrección de las posibles ilegalidades de los actos electorales³⁰, citando incluso la sentencia del Tribunal constitucional 21/84, que sin embargo, no resulta tan significativa como a primera vista pudiera parecer en el art. de Meilán y a la que el propio autor no da la importancia suficiente como para considerarla un inconveniente absoluto, afirmando «...no parece que exista obstáculo insalvable para admitir la revisión de oficio directamente iniciada por la Administración electoral o a petición del particular».

Aunque no ofrezca una explicación nítida que fundamente su opinión, debe considerarse que la cita concreta que hace³¹, no lo es directamente del razonamiento del Tribunal constitucional, sino de la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de enero de 1983, que dio paso al recurso de amparo; en definitiva, la valoración que hace el Tribunal constitucional de la utilización de los procedimientos revisorios, no parece tan determinante de la exclusión de los mismos en el proceso electoral: «La denuncia se articula — ya lo hemos dicho— por vías procesales atípicas, pero es que, además, ni tiene el antecedente de la reclamación o protesta en el escrutinio de las secciones o en el general ni los intervinientes en el proceso electoral con las tareas en orden a velar por la pureza de la elección que la Ley establece han detectado en los momentos del proceso electoral irregularidades que revistan de alguna consistencia a la acusación que el ahora demandante injertó en el proceso contencioso-electoral con propósitos neutralizadores de los efectos de la demanda ejercitada³²».

Algunos los argumentos en pro de la utilización de la revisión de oficio de los actos electorales, como la insubsanabilidad, también se han alterado con las reformas legales de carácter procedimental, los actos nulos no se podrían subsanar con la Ley de 1958, pero si posteriormente. Esto no obstante, también es verdad a que la insubsanabilidad de los actos electorales habría

30 MEILÁN GIL, Ob. Cit. p. 34

31 «Que el esquema de la revisión de oficio de los actos administrativos de los arts. 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo no es, en principio, trasladable a la actuación concreta de la Junta Electoral Provincial en su función de proclamación de candidatos electos, por la alteración de resultados electorales y la grave repercusión que en la composición de los órganos legisladores podría entrañar dicha revisión de oficio, lo que en el propio seno de la institución viene impedido por el art. 112 de la misma Ley, que obstaculizaría dicha revisión...».

32 S.T.C. 21/84, F.J. 4.

que examinarla más bien en su dimensión material, es decir en las dificultades que ocasionarían la subsanación o modificación de aquellas decisiones que producen efectos inmediatos, de la magnitud de la proclamación como electos o de las candidaturas y candidatos, dado que la realización inmediata de las elecciones, difícilmente permitiría corregir, modificar las bases sobre las que se han producido o se ha pronunciado el cuerpo electoral. En todo caso, es relevante tener en consideración que un vicio detectado en un acto electoral, se transmitiría a los posteriores de segundo grado, como la elección de alcaldes, presidentes de diputaciones provinciales, incluso, podría dar lugar a consecuencias más trascendentales en el orden político, como la elección de presidentes del Gobierno o de la Comunidad Autónoma, cuando el voto del proclamado en un acto viciado, pudiera resultar determinante ³³.

En fin, la revisión de oficio de los actos electorales, encajaría con mayor sencillez tras la modificación de 1999, dado que actualmente no parece correrse el riesgo de que la utilización de este procedimiento de impugnación genere unas posibilidades extraordinarias de recurrir para los particulares ³⁴, ni tampoco una ampliación a cualquier ilegalidad que pudiera plantearse, que únicamente sería susceptible de la pertinente declaración de lesividad ³⁵, lo que comporta que si cuando Meilán se planteo la incorporación de la revisión de oficio al elenco de posibilidades impugnatorias contra los actos electorales, podía oponerse que comportaba «rescatar del olvido» posibles irregularidades cuya «resurrección» no tendría sentido por contraposición a los reducidos plazos de impugnación ordinaria, desaparecen los obstáculos que razonablemente impedirían incardinar la revisión de oficio entre los recursos electorales.

En conclusión, la admisión de la revisión de oficio el procedimiento electoral, debe estar en relación con la actuación de la Administración electoral y, concretamente, con las posibilidades de desarrollo de la misma en el seno de la Ley electoral, pudiendo incluirse dentro de estas el art. 47,2, ya antes citado y referido a la posibilidad de que las Juntas electorales aprecien de oficio las irregularidades que puedan presentar las candidaturas, teniendo en cuenta que si se rei-

33 A este respecto es muy interesante la opinión de MARTÍNEZ CORRAL, J. A.: «Consideraciones sobre la suspensión de la ejecutoriedad del acto impugnado los recursos contencioso-administrativos interpuestos en materia electoral», Anuario de Derecho Parlamentario, Cortes Valencianas, 1996.2, pág. 307, según el cual «la regulación de las sesiones constitutivas de las cámaras en el congreso, el senado y en los parlamentos de las comunidades Autónomas, parece obviar la posibilidad de que en algún caso puede existir una suspensión de la proclamación de candidatos electos, pues se establece que el Presidente de la Mesa de edad dará lectura «a la relación de diputados electos y los recursos contencioso-electorales interpuestos, con indicación de los diputados electos que pudieran quedar afectados por la resolución de los mismos».

34 Art. 102.3, L.P.C.

35 Art. 103, L.P.C.

tera su mención se debe, en parte, a que dicho precepto aparece involucrado también en la sentencia 21/84, importante en este análisis.

Junto a este precepto, el art. 19,3,c, de la Ley electoral, determina que las Juntas electorales provinciales podrán «Revocar de oficio en cualquier tiempo o, a instancia de parte interesada, dentro de los plazos previstos en el art. 21 de esta Ley, las decisiones de las Juntas electorales de zona cuando se opongan a la interpretación realizada por la junta electoral provincial.»

Estas referencias normativas, cabe entender que soslayan las dificultades examinadas, de la aplicación supletoria de la legislación procedimental, que, de todos modos, también analiza Meilán

³⁶.

Las condiciones del ejercicio de la potestad de revisión de oficio, cabe entender que están definidas en el art. 19,3, c; pero hay que precisar que la denegación presunta o silencio administrativo ante la solicitud de revisión, habrá de valorarse en los términos que actualmente lo hace el art. 102,3 de la Ley de procedimiento, en relación, además, con lo dispuesto en los arts. 42,3 y 43,2 de la misma, siendo los plazos, naturalmente, los del art. 21 de la Ley electoral.

Además de las anteriores condiciones, dadas las precauciones con que puede entenderse admisible esta posibilidad, debería quedar reducida a los supuestos de nulidad de pleno derecho y, más concretamente, a los enunciados en el art. 62,1, a, de la Ley de procedimiento, es decir, a «Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional», lo que equivale a afirmar que cualquier irregularidad, incluso, ilegalidad, no debería dar lugar a la revisión de oficio, particularmente a la instada por un particular, a pesar de que, como señala Meilán ³⁷ «ha de verse más que como la expresión de interés contrapuesto, como la colaboración a un interés común, aunque de su reconocimiento resulte beneficiado individualmente».

Estas son, por consiguiente, las particularidades que debería presentar ejercicio de la revisión de oficio de los actos electorales.

³⁶ Ob. Cit. P. 32.

³⁷ Ob. Cit. P. 34.

6 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

La referencia a los recursos administrativos tiene que ser necesariamente breve, incluso debe estar precedida de una mínima justificación; realmente, hablar de recursos administrativos contra decisiones electorales supone rememorar lo antes referido respecto de la revisión de oficio.

Un matiz diferenciador con esa reflexión, consiste en que el régimen de suspensión de efectos del acto sometido a revisión es distinto del establecido para los actos recurridos, régimen este que presenta muchas similitudes con la suspensión en vía judicial contencioso administrativa, al que luego se hará referencia.

Dicho lo anterior, traer a colación los recursos administrativos interesa en la medida que imponen las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999 en la Ley 30/1992, lo que es tanto como decir que el sistema recién instaurado supone un serio correctivo al anterior, caracterizado justamente por la eliminación de los recursos administrativos, que habían dejado reducidos a los supuestos de control jerárquico (recurso administrativo ordinario) o al extraordinario de revisión, para supuestos considerados como anómalos.

La nueva Ley, junto a aquellos, ha incorporado el recurso de reposición³⁸, que ahora configura como potestativo, de modo que el interesado «puede» recurrir cualquier decisión que ponga fin a la vía administrativa, impugnándola ante el autor de la decisión.

Cuestión diferente es la consideración doctrinal sobre este recurso potestativo. Para García Enterría y Fernández Rodríguez³⁹ es una figura «sin ninguna justificación material» «..En realidad, no añade nada de sistema de garantías». Le atribuyen que contribuye a complicar el sistema y consideran, en definitiva, que su subsistencia, se insiste, en vía económica administrativa, tiene una utilidad discutible, que estos autores limitan a las cuestiones evidentes y materiales, como la corrección de errores.

No obstante en, debe tenerse en cuenta que esta opinión es, en cierto modo, consecuente con la posición mantenida por estos autores frente a los recursos administrativos en general, que en

³⁸ Arts. 116 y 117

³⁹ «Curso de Derecho Administrativo II», Civitas, Madrid, 1998, pág. 542.

buena medida está en el origen de su práctica eliminación como ordinarios y previos a la vía judicial, llevada a cabo por la Ley 30/1992, por considerarse, entonces, que los recursos administrativos entorpecían el acceso al disfrute del derecho a la efectividad de la tutela judicial.

Si por esto fuera, probablemente, plantear teóricamente la impugnación de decisiones electorales mediante el recurso potestativo de reposición no suscitaría grandes problemas; sin embargo, el régimen de este recurso lo hace conflictivo en su hipotética inserción en el procedimiento electoral, por dos razones: no se puede acudir a la vía judicial hasta tanto se haya resuelto — expresa o presuntamente— el recurso de reposición ⁴⁰; la segunda, es el tema de los plazos ⁴¹, de un mes para recurrir ⁴²; para resolver, incluida la notificación, el plazo también es de un mes ⁴³.

Ambas circunstancias matizan considerablemente la utilización de este recurso contra decisiones electorales; en todo caso esta afirmación se hace con carácter general y sin perjuicio del mínimo análisis de los casos en los que podría proceder el recurso potestativo de reposición, pero, adelantando, en todo caso, que la imposición legal de aguardar a la resolución, desvirtúa completamente el interés que, en general, pueda presentar este medio impugnatorio ⁴⁴.

Los casos en los que se podría considerar la posibilidad de emplear el recurso potestativo de reposición, son los que antes se han caracterizado como decisiones de la Administración electoral no susceptibles del recurso contencioso electoral.

En primer lugar, siguiendo un criterio topográfico, están los conflictos encuadrados en el seno del art. 21 de la Ley electoral. Este precepto prevé un recurso administrativo que puede calificarse de alzada, contra los acuerdos de las Juntas electorales provinciales o autonómicas. Se interpone en las 24 horas siguientes a la notificación del acuerdo y se resuelve en el plazo de cinco días, a contar desde la interposición del mismo.

40 Art. 116.2.

41 Art. 117.

42 Se da por supuesto que el acto es expreso, porque si fuese presunto el plazo sería de tres meses, art. 117.1 de la Ley de Procedimiento.

43 Art. 117.2.

44 Con ello no quiere decirse, naturalmente, que la solución legal no sea acertada, sino que dificulta el empleo del recurso en sede electoral.

El precepto también dispuso, ya se ha comentado, que contra la resolución de ese recurso no cabe recurso administrativo o judicial alguno.

Si el Tribunal Constitucional interpretó que tal determinación no excluía la posibilidad de interponer recurso de amparo judicial (el regulado anteriormente en la Ley 62/1978), puede interpretarse que la exclusión de recursos administrativos, está en línea con el régimen de la Ley de procedimiento administrativo de 1958⁴⁵. Además, el recurso preceptivo y el potestativo sólo comparten el nombre⁴⁶, por lo que no cabe aplicarle a este lo dispuesto para aquél.

En conclusión, el actual recurso de reposición potestativo, cabría, oportunidad al margen, contra las resoluciones dictadas respecto de recursos de alzada previstos en el art. 21 de la Ley electoral.

Los restantes supuestos plantean muchas menos cuestiones.

Pese a la atipicidad del supuesto impugnatorio diseñado por el art. 40 de la Ley electoral, cabe entender, salvando el problema de los plazos, procedente el recurso potestativo reposición contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral en los casos previstos en el art. 39, rectificaciones del censo en el período electoral.

Lo propio cabe afirmar del recurso previsto en el art. 69,6 de la Ley electoral, es decir, las resoluciones de la Junta electoral central respecto de encuestas y sondeos, y que, susceptibles de recurso contencioso administrativo ordinario, también deben serlo - quizá éste sea el supuesto más claro - de recurso potestativo de reposición, ante la utilidad que puede revestir este medio impugnatorio, para resolver cuestiones que, específicamente en este ámbito, no admitan fácilmente soluciones judiciales.

⁴⁵ Conforme a la cual contra la resolución del recurso administrativo no era posible interponer otro. No obstante, la Ley efectuaba esta prescripción respecto del recurso de reposición (art. 126.3), entonces configurado como preceptivo y previo a la vía judicial, pero no respecto del recurso de alzada (arts. 122 a 125), que, por determinarse legalmente que su resolución agotaba la vía administrativa (art. 122.2), dejaba expedita la vía impugnatoria procedente (art. 125.1), lo que conducía a los arts. 38,52 y 58 de la Ley jurisdiccional de 1956, relación de la que se deducía que frente a las resoluciones de los recursos de alzada cabía interponer potestativamente recurso de reposición.

⁴⁶ Véase ENTRENA CUESTA, RAFAEL: «Curso de Derecho Administrativo», Tecnos, Madrid, 1976, pág. 590. También GARCÍA ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T. R.: «Curso de Derecho Administrativo II», Civitas, Madrid, 1998, pág. 542, en este caso por referencia al recurso de reposición potestativo económico administrativo. Normativamente, la distinción entre el recurso potestativo y el preceptivo se evidencia en que este fue expresamente derogado por la Ley 30/1992, que, sin embargo, D.A. Quinta, mantuvo expresamente en el recurso potestativo establecido por los reales decretos 2244, digo/79, modificado por el 448/95, reguladores del recurso de reposición potestativo previo al económico-administrativo estatal o al contencioso-administrativo, respecto de los actos locales.

III LA IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE ACTOS ELECTORALES

1 EL CONTENIDO PROCESAL DE LA LEY ELECTORAL

Al margen de la referencia al procedimiento administrativo, en la parte dedicada al contencioso, la Ley electoral tiene una deficiente sistematización, deficiencia que puede ejemplificarse fácilmente: el Capítulo VI, del Título I, se rotula «procedimiento electoral», ese procedimiento es administrativo, pero sistemáticamente excluye lo más puramente administrativo de toda la materia, al menos orgánicamente, lo relativo a la formación del censo electoral; tanto o más curioso es que el art. 21 configure un régimen residual de impugnación, previo a los procedimientos administrativos judiciales que se recogen más tarde, en fin, tanto la Sección XVI, como el art. 109 hablan del «contencioso electoral», como si fuera el único contencioso suscitable a partir de decisiones de la llamada Administración electoral, cuando no es cierto, al margen de que la propia Sección incluye en el art. 114 el recurso de amparo electoral, que cabe denominar así en la medida en que es distinto del regulado en la LOTC, tanto por su objeto, como por los plazos en que debe ser tramitado y resuelto.

2 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Sistematizando el régimen de los litigios contencioso electorales se concluye que la aparente homogeneidad lleva, sin embargo a una relativamente rica variedad.

Exponiéndolo de una forma breve podemos distinguir hasta cuatro niveles diferentes de procedimientos impugnatorios:

A. El recurso contencioso electoral propiamente dicho, recogido en la Ley de modo disperso, arts. 49 y 109 a 117, que incluye:

- a) Acuerdos de proclamación de candidaturas y candidatos por las Juntas electorales. El art. 49 de la Ley electoral admite la posibilidad de recurrir estos actos a través del procedimiento que el propio precepto regula, siendo supletorio del régimen general del recurso

contencioso administrativo ⁴⁷. Por tanto, es recurso contencioso electoral.

b) Acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de electos y actos de elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones Locales (art. 109 de la Ley electoral). Es posible la interposición del recurso regulado en los arts. 109 a 117 de la Ley electoral, aplicándose supletoriamente la Ley jurisdiccional (art. 116,2 de la Ley electoral). Por tanto, es recurso contencioso electoral.

B. El recurso contencioso administrativo ordinario contra la resoluciones de la Junta Electoral Central sobre encuestas y sondeos. El art. 69,6 de la Ley electoral, admite la interposición del recurso, que podrá ser tramitado a través del régimen previsto en la Ley 62/78, en función de las reglas generales de utilización de este proceso ⁴⁸. En consecuencia, no hay recurso contencioso electoral.

No hay, en principio, referencia alguna a la impugnabilidad de los restantes acuerdos y decisiones de las Juntas electorales.

C. Recursos en materia de censo electoral. Aquí la originalidad radica en que a la vía procedimental administrativa le sigue otra judicial ordinaria, ante el Juez de Primera Instancia ⁴⁹. Por tanto, es un recurso contencioso electoral.

Decisiones de las delegaciones de la oficina del censo electoral, art. 38 de la Ley electoral ⁵⁰. Se configura como un acto impugnabile en vía contencioso administrativa, a través del proceso de protección jurisdiccional de derechos fundamentales de la persona, Ley 62/78 ⁵¹. Por tanto, no es recurso contencioso electoral.

D. El último de los cauces impugnatorios, son los recursos ante las Juntas electorales, previstos con carácter residual en el art. 21 de la Ley y de los que originó algún problema — hoy su-

47 Ver Disposición Derogatoria LOREG.

48 Dicho proceso está incluido actualmente, como procedimiento especial en la LJCA, Ley 29/98, arts. 114 a 122.

49 Que habrá de sustanciarse por la vía de la Ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, por supuesto como procedimiento civil.

50 Tras la modificación de 1995.

51 Vid. Nota 48.

perado— su apartado 2º, que impedía el acceso al control judicial de estas decisiones de las Juntas⁵². En estos casos, que, salvo error u omisión, deben ser todos los demás de la Administración electoral, no hay recurso contencioso electoral, aunque sí, naturalmente, contencioso-administrativo.

Así delimitado el ámbito del contencioso-electoral, es interesante destacar una serie de cuestiones que parecen de particular interés, desde la perspectiva que guía este trabajo, de modo que en la medida en que el recurso contencioso electoral, cumple tanto la función de depurar de posibles ilegalidades las decisiones de la Administración electoral, como la de ser un recurso que sirve para agotar el control judicial, que será previo a la fiscalización del Tribunal Constitucional, tiene unos objetivos idénticos o muy parecidos a los del recurso contencioso administrativo ordinario, lo que permite analizar algunas cuestiones como las partes en el proceso; la legitimación de los intervinientes, y la adopción de medidas cautelares frente al acto impugnado.

Previamente, hay que tener en consideración que la peculiaridad de la Ley electoral comporta la inclusión entre los actos impugnables de decisiones que son estrictamente hablando, propias de la Administración electoral, pero también de otros actos, en concreto, de Ayuntamientos y Diputaciones, es decir de Administraciones Públicas en sentido estricto, si bien hay que reconocer que tales decisiones se limitan a «completan» el proceso electoral.

El objeto del proceso contencioso electoral, es difícilmente conciliable con una configuración rígida del mismo, que lleve a convertirlo en un proceso abstracto, en el que no puedan dilucidarse más que cuestiones estrictamente relacionadas con el proceso electoral. Ello ha llevado a considerar o afirmar su carácter especial, respecto de lo que existido alguna polémica doctrinal, que parece hoy día debe dirimirse admitiendo la especialidad de este recurso.

52 El Auto del Tribunal Constitucional 40/86, afirma sobre la procedencia de recursos judiciales frente los que resuelvan los interpuestos ante las Juntas: «Ello no quiere decir que tal sistema (el de la Ley) de Resoluciones de la Junta electoral resolviendo los recursos de alzada recogidos en el art. 21 de la Ley electoral, para supuestos definidos por el propio precepto como «fuera de los casos en que esta Ley prevea un procedimiento específico de revisión judicial...». Lo conflictivo de este precepto figura en su apartado segundo, conforme al cual «contra la resolución de esta última (la junta que deba resolver) no cabe recurso administrativo o judicial alguno». Recoge MARTÍNEZ CORRAL que el auto del Tribunal Constitucional ni el 40/86 expuso la tesis de que no todos los actos dictados en materia electoral, distintos de los específicamente establecidos por aquella Ley, no puedan ser sometidos al régimen general de control contencioso administrativo, porque ello supondría crear «un sector de inmunidad administrativa, que es en todo punto incompatible con el principio de universalidad de la jurisdicción contenciosa y con las normas constitucionales que configuran el sometimiento de la Administración al control de los Tribunales».

Sea porque se admita la especialidad del recurso contencioso electoral, sea porque se llegue a la conclusión de que este tipo de recurso únicamente es útil para revisar decisiones del Administración electoral (incluyendo Ayuntamientos y Diputaciones), interesa sondear la medida en que puede producirse una aplicación lineal de los criterios contenidos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a aquellas cuestiones también reguladas en la Ley electoral y en que otra medida es posible incorporar al recurso contencioso electoral instituciones específicas del recurso contencioso administrativo general.

3 LAS PARTES EN EL RECURSO CONTENCIOSO ELECTORAL

Hay que comenzar precisando que las presentes reflexiones vienen orientadas por el art. 43 de la LOREG, que determina que los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones, habrán de designar a quienes deban representarlos, representantes que actuarán en nombre de aquellas ante la Administración electoral y que, al serlo de las candidaturas, lo son también de los candidatos incluidos en ellas, apoderamiento que carece de límites o condiciones legalmente establecidas, por lo que les permite actuar con efectos jurídicos plenos ⁵³.

Los Arts. 110 y 111 de la Ley electoral parecen definir la legitimación en el recurso contencioso-electoral, sin embargo, tienen un contenido mas amplio, se refieren, realmente, además de a la legitimación, a la determinación de las partes del proceso y a la representación de dichas partes. Estos arts. regulan lo que la actual LJCA recoge en los tres Capítulos de su Título II, arts. 18 a 24 y ello puede darnos idea de que necesariamente la norma electoral debe ser objeto de alguna referencia.

Sin embargo, cabe considerar esta situación como debida a que la Ley electoral sigue una técnica distinta de la Jurisdiccional y no define en abstracto la legitimación para actuar en el recurso, sino que se refiere directamente a quienes pueden intervenir interponiendo un recurso u oponiéndose al mismo, cuestiones que también se tratarán, con independencia de considerar que

⁵³ Vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1994, que atribuye validez a la renuncia efectuada por el representante.

este precepto sea, en cierto modo, innecesario para determinar la legitimación activa, al lado del correspondiente de la LJCA, cuya técnica parece bastante más adecuada, incluso teniendo en consideración la especificidad de esta materia.

La cuestión más interesante de las que sugiere este régimen al analizarlo desde el del recurso contencioso administrativo ordinario, es la ausencia de representación de la Administración electoral, pese a que es la demandada.

Aparentemente no existe quien mantenga la decisión o acto recurrido, lo que resulta bastante discutible, pues en la economía del proceso, debe haber una entidad, en este caso pública, que sustente la opinión, el criterio de lo que constituye el interés público, tal y como aparece plasmado en un acto o decisión, la recurrida.

Fernández Segado⁵⁴ no entra claramente en el tema, algo parecido ocurre con la posición de Entrena⁵⁵.

El primero mantiene que no existe una entidad administrativa con interés en mantener el acto; afirma que «el interés prioritario, el único realmente hipersensible, ha de ser el que... refleje la auténtica voluntad del cuerpo electoral, su opción política prioritaria».

Entrena considera que no existe, propiamente hablando, Administración demandada, negando que la Junta electoral pueda ser considerada así, incluso en la elección del Alcalde⁵⁶.

Estas opiniones son discutibles, la resolución de la Administración electoral, implica que esta sustenta una determinada opinión o criterio o determinación⁵⁷ de lo constituye el interés públi-

54 FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «El recurso contencioso electoral», Revista de las Cortes Generales, nº 33, 1994, pág. 90.

55 «El recurso contencioso-electoral...» cit. Pag. 479.

56 Fernández discrepa de Entrena al incluir entre los actos impugnables, los de ayuntamientos y diputaciones. El art. 50 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales, da pie a esta interpretación, aunque del art. 40.1 de ese cuerpo reglamentario no se deduce esa conclusión y mucho menos del art. 19.2 de la Ley 7/1985, ni del art. 22.2 de la misma norma; aunque, por el contrario, el art. 22.3, relativo a la moción de censura, sin que considere esta determinación como una decisión de la Administración local.

57 De hecho, el propio FERNÁNDEZ SEGADO, p. 101, al analizar el procedimiento a seguir tras la interposición del recurso, dado que este se presenta ante la Junta electoral, está ha de remitirlo al (juizado o) sala de lo contencioso administrativo, junto al recurso ha de remitir el expediente electoral, como un informe de la propia junta en el que se consigne lo precedente como fundamento del acuerdo impugnado. Lo que refuerza la razonabilidad de que ante el juzgado o Tribunal compareciese el defensor de la Administración, es decir, en este caso, de la Administración electoral.

co; que Fernández Segado la identifique con la voluntad del cuerpo electoral, es irrelevante, pues el interés público, siempre ha de estar en la base de las decisiones administrativas. Esta es una idea luminosamente expresada por Boquera ⁵⁸.

Por ello que este argumento no puede justificar la ausencia en el proceso de un «defensor de la Administración», aunque esta Administración sea tan peculiar como la electoral.

La comparación fácil la encontramos en los procesos de protección de derechos fundamentales de la persona, en los comparece el Ministerio Fiscal ⁵⁹, pero también la defensa de la Administración, sea el Abogado del Estado, sea el letrado de cualquier otra Administración Pública.

Por consiguiente, cuando se afirma que la Ley electoral atribuye la defensa de la legalidad en el recurso contencioso-electoral al Ministerio Fiscal, situación que se reclama coherente con el art. 124,1 de la Constitución, no deja resuelta la duda que suscita, la exclusión de la posibilidad de que exista un defensor de la Administración electoral, que será el defensor del interés público, de la versión del mismo que se haya plasmado en el acto impugnado.

En todo caso ello no debe entrar en contradicción con la conveniencia de que intervenga el Ministerio Fiscal en el proceso contencioso electoral y sería también compatible con el hecho de que la Administración electoral no pudiese recurrir las sentencias de instancia (aunque si el Ministerio Fiscal), o al menos, no pueda acudir al Recurso de Amparo constitucional.

58 BOQUERA OLIVER: «Derecho Administrativo» 1996, Cívitas, Madrid, pág. 72 «La declaración de que un fin es de interés público significa colarlo sobre los fines de interés privado, o, si se prefiere, subordinar estos fines a aquél ... Con ese propósito, el legislador crea y dota de poder público a algunos sujetos. Éstos harán efectiva la subordinación de los fines privados a los fines públicos». Este mismo autor también explica: «La Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa... No regula una jurisdicción para la Administración pública, sino para «los actos de la Administración pública sujetos al derecho administrativo» (art. 1,1)» «La sistematización del derecho administrativo desde la personalidad jurídica de la Administración del Estado, pág. 846, en «Administración instrumental» Madrid 1994.

59 CORDÓ N MORENO, F.: «El proceso Contencioso-Administrativo», Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 110, precisamente a este respecto, concreta la razón de la intervención del Ministerio Fiscal, como expresión de la desvinculación de la tutela de los derechos fundamentales y su titularidad, incluso el interés legítimo en su protección.

4. LA LEGITIMACIÓN EN EL RECURSO CONTENCIOSO-ELECTORAL

Parecidos problemas, se aprecian al examinar la forma en que la Ley determina los criterios de legitimación de las partes ⁶⁰.

Cuando el art. 110 de la Ley electoral se refiere a la legitimación, no parece estar guiándose por los mismos criterios que la Ley jurisdiccional; parece, más bien, que confunde la legitimación con la representación.

Si la legitimación quedase resuelta en los mismos términos que en la LJCA, únicamente estarían legitimados para concurrir al proceso los titulares de derechos e intereses legítimos que estuviesen en juego en cada momento; en otras palabras quien se hubiese presentado al proceso electoral, será quien pueda recurrir o quien pueda comparecer como codemandado; si el art. 110 se refiere como legitimados a los candidatos y a los partidos políticos, asociaciones, federaciones etcétera, sólo resulta enteramente conforme a la LJCA, en la medida en que los partidos políticos en un caso y los individuos candidatos en otro, como concurrentes al proceso electoral son titulares de derechos o intereses legítimos.

No puede decirse lo propio, sin embargo, de los «representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción», puesto que, en la medida en que éstos son representantes, podrán representar, a quien esté legitimado, pero no pueden ser considerados ellos mismos legitimados para interponer un recurso o para oponerse al mismo.

Las determinaciones del art. 110, que, tal vez tengan origen en las rigideces jurisprudenciales interpretativas de la legitimación por interés directo del art. 28,1,A) de la Ley Jurisdiccional de 1956 ⁶¹, ya hace tiempo que fueron olvidadas, dejaron de ser un obstáculo ⁶² y no justifican ac-

60 FERNÁNDEZ SEGADO, F.: Ob. Cit. también critica el régimen legal, desde otro punto de vista. Considera que la legitimación activa de los partidos (art. 110, c), resulta superflua, al considerarla «la innecesariedad de esta legitimación, dado que esas fuerzas políticas ya están en cierto modo representadas por representantes de las candidaturas» (pág. 90). Por lo que se refiere a las relaciones entre los apartados a) y b) del art. 110, no se muestra tan opuesto, porque considera que «el art. 110, al enunciar la legitimación de los candidatos y de los representantes de las candidaturas, pretende otorgar legitimación directa a unos y otros, con lo que la legitimación de representantes no puede considerarse como indirecta por vía de representación, sino una auténtica legitimación directa» (página 87).

61 VER NIETO GARCÍA, A.: «La discutible supervivencia del interés directo» REDA nº 12, 1977, p. 39.

62 Como puede comprobarse en MUÑOZ MACHADO, S.: «Nuevos planteamientos de la jurisprudencia sobre el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa», REDA nº 26, 1980, p.496, o, también en CORDÓN MORENO, F.: «El proceso contencioso-administrativo», Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 101 y ss.

tualmente un precepto que únicamente conduce a desordenar el proceso, da lugar a que pueda concurrir como recurrente tanto el candidato, como su partido, como el representante del mismo, lo que incluso puede ser tachado de fraude procesal, tal y como ha sucedido en alguna ocasión ⁶³.

Con la Ley Jurisdiccional únicamente debería poder actuar el representante de la candidatura en la calidad antes indicada, de representante del titular (físico o jurídico) de un derecho o interés.

Excepcionalmente, se podría aceptar la concurrencia del candidato para recurrir, siempre que con carácter inmediato el recurso fuese ratificado por el representantes de la candidatura.

La legitimación pasiva, comporta la necesaria ⁶⁴ participación en el proceso. Sin embargo, en

63 Como hizo la Sentencia Tribunal Supremo de 9-7-1993. R.5628, cuya larga cita que sigue lo es en razón de que explica perfectamente lo que se trata de exponer: " SEGUNDO.- Doña..., candidata núm. 1 de la lista...en las elecciones..., formula recurso contencioso-electoral contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial...de proclamación de electos, habiendo comparecido en el proceso el Partido..., representante de la Candidatura del Partido Aragonés Regionalista en la provincia de Huesca y el Partido Aragonés Regionalista, aparte de la intervención institucional del Ministerio Fiscal.

De dichos comparecientes, distintos de la recurrente, el Partido Socialista Obrero Español ha adoptado una posición procesal de oposición al recurso, mientras que las del representante de la candidatura del PAR, y la de éste son de adhesión al recurso de doña Trinidad A. A..., limitándose el del representante del PAR a hacer suyas las alegaciones de la recurrente y las del representante de la candidatura, culminando los dos escritos de las partes referidas con una petición exactamente coincidente, y con idéntica formulación literal, a su vez de sentido coincidente con el del suplico del escrito de recurso....

Debe significarse además que el representante de la candidatura del PAR en Huesca formuló en su momento «reclamaciones y protestas, referidas a las incidencias recogidas en las Actas de sesión de las Mesas electorales y en el Acta de la sesión de escrutinio» de la Junta Electoral Provincial de Huesca, que fueron desestimados por ésta, interponiendo aquél el recurso previsto en el art. 108.3 de la Ley Orgánica Electoral General (LOREG en lo sucesivo), que fue desestimado.

Expuesta la estructura subjetiva del proceso, y puesto que la recurrente se individualiza con propio protagonismo respecto del representante de la candidatura en que se integró y del partido que la incluyó en su candidatura, quienes a su vez asumen en el plano formal papeles asimismo individualizados, es necesario, con carácter previo, examinar la regularidad procesal del papel que estas dos últimas partes han asumido en el proceso en el marco del ordenamiento aplicable.

Al respecto debe observarse lo dispuesto en el art. 110 de la LOREG sobre legitimación en el recurso contencioso-electoral, que se inicia con la siguiente expresión: «Están legitimados para interponer el recurso contencioso-electoral o para oponerse a los que se interpongan», a continuación de la que se enumeran los legitimados; y que en el caso del PAR, han agotado en su intervención en el proceso todas las previsiones de la Ley, al recurrir la candidata no proclamada e intervenir, del modo en que lo hacen, el representante de la candidatura y el partido.

Por otra parte debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 116.2 de la LOREG, según el cual «en todo lo no expresamente regulado por esta Ley en materia contencioso-electoral será de aplicación la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en la que, a su vez, en su art. 30 se prevé la posibilidad del coadyuvante del demandado pero no la del coadyuvante del recurrente, que es papel que, por el contenido de su intervención, pretenden desempeñar en este proceso el representante de la candidatura del PAR en Huesca, y el representante del PAR....

Es evidente por tanto que las dos partes a que nos referimos carecen de legitimación para el papel procesal que se han arrogado, lo que impide que demos entrada en el proceso, como temática de fondo a examinar y decidir, la que introducen en sus alegaciones, ...

Si admitiéramos el papel que individualizadamente se ha atribuido en este proceso el representante de la candidatura del PAR en la provincia de Huesca, que, como se dejó referido, interpuso un recurso administrativo ante la Junta Electoral Central, que le fue rechazado, le estaríamos admitiendo de hecho un recurso contencioso-electoral extemporáneo; y lo mismo en cuanto al representante del PAR, cuyo recurso además adolecería de la falta del presupuesto procesal necesario de la reclamación previa (STC 169/1991, FJ 1.º).

Hemos de estimar, por tanto, que la opción procesal de las dos partes a que nos referimos incurre en un claro fraude procesal, en el sentido de tal expresión en el art. 11.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que merece el rechazo establecido en dicha norma.

64 Necesaria, para mantener una actitud ante el proceso que pueda ser considerada diligente, en términos de la efectividad de la tutela judicial.

este caso y de forma más clara que en el anterior, resulta excesiva la legitimación prevista por legislador, pudiendo confrontarse los Arts. 110 y 49 de la Ley electoral.

Fernández Segado y Entrena no entran en este tema por las razones expuestas al tratar de la personación; al mantener que no existe interés en mantener el acto, es razonable que esta cuestión tampoco se plantee.

La idea más sugerente de las que suscita la legitimación en el recurso electoral es la de quien defiende el derecho de sufragio activo, es decir si podría comparecer un elector, como recurrente o codemandado, en defensa de su derecho de sufragio, puesto que estamos ante un proceso que, como indica Fernández Segado, debe «velar por la pureza del resultado electoral»⁶⁵, lo que obliga a no descartar esta hipótesis, que ignoro si habrá tenido relevancia práctica, pero que al nivel que aquí se plantea debe tener una respuesta similar a la antes dada a la ausencia de la Administración electoral del proceso; aunque la Ley electoral atribuya la defensa de la legalidad al Ministerio Fiscal, ello no implica, automáticamente, la exclusión de la posibilidad de que un elector quiera actuar procesalmente, cuando considere vulnerado su derecho, dicho esto con independencia de los problemas prácticos que hubiese que superar para hacer efectiva esta posibilidad.

Por fin, como cuestión de detalle, al relacionar los Arts. 109 y 110, a), parece obligado interpretar el segundo añadiéndole la palabra «electos», lo que tiene diferentes justificaciones⁶⁶, pero desde el criterio de este estudio, es decir, la Ley Jurisdiccional, una interpretación literal de estos Arts. llevaría a una situación de carencia de legitimación activa ad causam.

5 EL DESARROLLO DEL PROCESO, ESPECIAL REFERENCIA A LAS MEDIDAS CAUTELARES

Se trata de una fase poco conflictiva, en la medida en que el régimen legal ha ido adecuándose al contencioso-administrativo de protección de derechos fundamentales, por lo que plantea únicamente cuestiones muy concretas.

⁶⁵ Ob. Cit., p. 73.

⁶⁶ Ver FERNÁNDEZ SEGADO, F.: Ob. Cit. p. 86

Hay que exceptuar, sin embargo, un aspecto cuya importancia en el contencioso-administrativo ordinario y en el de protección de derechos fundamentales, ha adquirido singular trascendencia y sobre la que, sin embargo, apenas se pronuncia la doctrina; son las medidas cautelares⁶⁷, de las que la más conocida es la suspensión de los efectos del acto administrativo, que también ha experimentado importantes modificaciones legales, en la vía administrativa y en la judicial.

De entrada, siguiendo la distinción antes realizada de los casos en que nos encontramos ante recursos contencioso-administrativos y contencioso-electorales, este examen se refiere solamente a las actuaciones que se desarrollen a partir de los Arts. 49 y 109 siguientes de la Ley electoral, en tanto que la única posibilidad de referirnos a las medidas cautelares es hacerlo a través de los preceptos de la Ley jurisdiccional.

Desde un punto de vista estrictamente procesal, la alteración que ha supuesto la derogación de la Ley Jurisdiccional de 1956, afecta poco a la materia de que hablamos, puesto que tanto la vieja ley como la nueva⁶⁸, se refieren al procedimiento general y a los procedimientos especiales, entre los que se incluye el de protección de los derechos fundamentales de la persona, que sustituye al antiguo de la ley 62/1978.

La primera de las cuestiones es si cabe aplicar, si tienen interés, las medidas cautelares en el recurso contencioso electoral, interés práctico, se quiere decir, porque el teórico ya lo puso de relieve Martínez Corral⁶⁹.

La Ley electoral no se refiere expresamente a este incidente, como constata Martínez Corral⁷⁰, lo que lleva a una situación semejante a la de la revisión de oficio, a cuyo análisis previo me remito, que lleva a la aplicabilidad de las medidas cautelares a este proceso.

La suspensión de la ejecutoriedad del acto impugnado puede ser considerada un instrumento técnico-jurídico conectado, como medida cautelar, con el principio de tutela judicial efectiva

67 También han incrementado su importancia en el procedimiento administrativo, art. 111, LPC, donde están llamadas a jugar papeles importantes en los recursos administrativos, con su prolongación y enlace con la vía contencioso-administrativa, véase el apdo. 4, párrafo tercero del artículo citado

68 Las medidas cautelares figuran en el Capítulo II del Título VI, referido a las Disposiciones comunes a los Títulos IV y V.

69 Martínez Corral, J.A.: Ob. Cit.

70 Ob. Cit. P. 302.

proclamado por el art. 24 de la Constitución ⁷¹, pero sólo en la medida en que la suspensión esté integrada en el régimen legal de un determinado proceso, si pensamos en uno del que esté ausente la suspensión, no cabe interpretar que las medidas cautelares deban formar parte del mismo en virtud de ese derecho fundamental.

Martínez Corral analiza la excepcionalidad de las medidas cautelares en el contexto de la presunción legal de la validez y conformidad a derecho de los actos administrativos, que le conduce a mantener una interpretación restrictiva de la adopción de estas medidas.

A esta línea argumental se oponía, cuando se efectuó ese análisis, que el régimen legal a tener en cuenta era el recurso de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, en el que la suspensión no puede ser considerada restrictivamente ⁷². Actualmente, se ha unificado el régimen legal de adopción de medidas cautelares.

Por ello, resultan necesarias dos precisiones, es distinto considerar la aplicabilidad y la atención de las medidas cautelares del régimen general a estos procesos.

Por lo que se refiere al primer aspecto, las reflexiones antes efectuadas sobre la revisión de oficio, deben servir para marcar la posición que se sustenta sobre la aplicabilidad de las medidas cautelares en el recurso contencioso electoral; es decir, probablemente no tenga demasiado sentido práctico considerar esta circunstancia, pues es mucho más sencillo pensar que difícilmente va a tener lugar una solicitud de estas características; ahora bien, esto no parece razón suficiente para descartar una respuesta favorable en y, en definitiva, concluir que la supletoriedad de la Ley jurisdiccional respecto de la Ley electoral es suficiente para admitir que una petición de medidas cautelares hubiera de ser atendida de acuerdo con lo dispuesto en los Arts. 129 a 136 de la Ley 29/98.

La segunda cuestión, despejada la anterior, es si los actos electorales deben disfrutar de una interpretación diferenciada de los restantes actos administrativos, que refuerce o limite la posibilidad de suspenderlos.

71 MARTÍNEZ CORRAL: Ob. Cit. confrontar numerosos apoyos a este criterio en las Sentencias y Autos del Tribunal Supremo que cita en la nota 8 de su art.

72 Véase el art. 7.6 de la Ley 62/78, que lo impide.

Esta cuestión en realidad, podía tener más trascendencia en el pasado que actualmente, como se acaba de indicar, hasta la Ley 29/98 existía un régimen legal para la suspensión de los actos administrativos, digamos ordinarios, distinto del previsto para aquellos actos administrativos que pudieran vulnerar derechos fundamentales y que fuesen impugnados por tal motivo, en cuyo caso, en lugar de aplicarse Ley de 1956, se aplicaba la Ley 62/78, con unas normas mucho más proclives a la suspensión de los efectos de esos actos.

En consecuencia, con anterioridad a la normativa vigente era más fácil obtener la suspensión de un acto administrativo al que se le imputaba la vulneración de un derecho fundamental, que la del acto administrativo que fuese tachado de ilegal.

La conclusión obligada es que como en el proceso contencioso-electoral, lo normal es que los actos recurridos lo sean por vulnerar derechos fundamentales, la adopción de medidas cautelares, debiera regirse por la proclividad a la adopción de dichas medidas.

Esta es una posición diferente a la mantenida por Martínez Corral, que resulta muy convincente, aludiendo al interés reforzado del mantenimiento de los actos electorales (apartado a) a la especial protección que del art. 8.1 de la Ley electoral, se deriva en el mantenimiento de estos actos (ver apartado b),.

Ello le lleva a considerar que sólo analizando y ponderando las consecuencias y circunstancias, así como los intereses afectados, se podría decidir la adopción de la medida cautelar, posición con la que se coincide plenamente, sin perjuicio de la enorme que dificultad práctica que comportan estas determinaciones.

Para Martínez Corral existe un interés general prevalente de salvaguardar la pureza del proceso electoral, tal interés es palmario en la doctrina del Tribunal constitucional ⁷³ y también halla res-

⁷³ Sentencia 24/90,FJ 5º.

⁷⁴ «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.»

paldo en el art. 8.1 de la Ley electoral ⁷⁵: «cabría incluso afirmar, a nuestro entender, que existe una coincidencia entre el interés público al que debe servir la Administración electoral cuando actúa y el sentido que debe guiar la actuación de los Tribunales que conozcan de recursos interpuestos contra las decisiones de aquella» ⁷⁵.

Todo ello justifica el especial régimen de protección de los actos electorales, que se concreta en la presunción de legalidad, en la exclusividad de relevancia constitucional para las infracciones de normas procedimentales que comporten una lesión material a al derecho de que se trate, incluso a la definición del contenido esencial del derecho de sufragio pasivo que, según la sentencia del Tribunal 71/89, fundamento cuarto, es: «...asegurar que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores, en quien él reside la soberanía popular, hayan elegido como sus representantes, satisfaciéndose, por tanto, dicho derecho, siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos».

La lógica conclusión es la inconveniencia de admitir la suspensión como accesoria a la interposición del recurso contencioso administrativo, conclusión matizada en términos que la desdibujan ⁷⁶, puesto que la adopción de la suspensión es siempre una determinación casuística, lo que lleva al disenso, que se acentúa al constatar que su razonamiento conlleva que hay que analizar el fondo del asunto para decidir si se aplica una medida cautelar, lo que plantea el problema, de la imposibilidad de examinar el fondo en el incidente de adopción de medidas cautelares.

En mi opinión, en la medida en que los plazos se cumplan, la suspensión resulta innecesaria, lo que puede afirmarse mucho más doctrinalmente, si se considera que las medidas cautelares de la Ley 29/98, tienen como hilo conductor el *periculum in mora*.

Además, que no formen parte del recurso contencioso electoral ⁷⁷ no comporta ninguna vulneración al derecho fundamental a la efectividad de la tutela judicial, dado que este derecho, al tener una dimensión legal y no haberse establecido la suspensión en el régimen legal del recurso contencioso-electoral, no podría entrañar lesión constitucional alguna, aunque pueda resultar contradictorio, con el hecho de que los actos «electorales», pero excluidos del contencioso elec-

⁷⁵ Ob. Cit. P. 304.

⁷⁶ El matiz, inmediato (p. 305), es que habría de procederse en cada supuesto a una ponderación de las circunstancias que intereses afectados, lo que, es consustancial a la suspensión.

⁷⁷ Ver Sentencia Tribunal Constitucional 85/87.

toral y remitidos al contencioso administrativo ordinario, o al especial de protección de derechos fundamentales, sí podrían ser objeto de medidas cautelares.

Pormenorizando la materias incluídas en el contencioso electoral, se concluye que en el caso del art. 49 es innecesaria la suspensión, pero que podría ser más peliaguda la cuestión en el caso del art. 109 y siguientes. respecto de estos, Martínez Corral, aunque considera lógica la invocación de la especial protección que merecen los actos electorales, destaca la regulación de las sesiones constitutivas del congreso, el senado y los parlamentos autonómicos, que, conforme afirma y es preciso coincidir con el, parece obviar la posibilidad de suspensión de la proclamación, al establecer que el presidente de la mesa de edad, dará lectura «a la relación de diputados electos y a los recursos contencioso-electorales y interpuestos, con indicación de los diputados electos que pudieran quedar afectados por la resolución de los mismos».

En cambio, en las materias objeto de recurso contencioso-administrativo ordinario o de protección de derechos fundamentales⁷⁸, regirá la procedencia de la suspensión, realmente, de la adopción de cualquier medida cautelar, en virtud de la normativa aplicable que comporta, si el recurrente lo solicita, lo justifica y el juez de lo contencioso administrativo considera necesaria para la integridad de la sentencia que haya de recaer, su aplicación.

78 Arts. 21,2;38 y 69,6, de la Ley electoral.

Margarita Soler Sánchez
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

LAS PROBLEMÁTICAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES EN EL PERÍODO ELECTORAL

SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.
- 3 LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES.
- 4 LAS RESOLUCIONES DE LA JEC Y LA JECV EN TORNO A LAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES.
- 5 CONCLUSIONES.

1 INTRODUCCIÓN

La celebración de unas elecciones, cualquiera que sea la convocatoria — general, local, autonómica o europea— conlleva la organización de una campaña electoral en la que, si nos atenemos al tenor de la legislación al efecto, los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que concurren a aquéllas «realizan actividades lícitas» en orden a la captación de sufragios. Hay sin embargo otro tipo de campaña que es llevada a cabo por la Administración y que en muchos casos discurre paralela a la primera. Se trata de la «campaña institucional» que cuenta con no pocos problemas tal y como comicio tras comicio se constata y para la que el marco legal que a tal fin las normas electorales disponen, no siempre resulta del todo operativo por las consecuencias que éstas acarrearán tal y como trataremos de analizar a lo largo de este trabajo.

A poco que uno haya seguido el proceso electoral desarrollado durante la última convocatoria — las del pasado 13 de junio, en las que concurrían en una misma fecha elecciones municipales, autonómicas y europeas— se constata como una de las principales fuentes de conflicto, desde el momento mismo de la convocatoria, han sido las susodichas campañas de propaganda institucionales. Es así que estas campañas de difusión de las diferentes administraciones públicas acarrearán, durante el periodo electoral, no poco trabajo para las Juntas Electorales que tienen

que enfrentarse a las denuncias planteadas por las diferentes candidaturas (normalmente las de signo opuesto a las de las formaciones políticas que dirigen la Administración en cada momento) por las actuaciones de los poderes públicos, que – en ocasiones, lo concluyen las propias Juntas y en otras simplemente lo alegan quienes denuncian determinadas actuaciones– confunden campaña electoral, a pesar de las limitaciones formales que sobre ésta fija nuestro ordenamiento en cuanto a sujetos y contenidos, con la propaganda institucional, tanto la de los logros obtenidos¹, como las de la incentivación de la participación. Dos modalidades de propaganda o campañas institucionales con problemáticas comunes en unos casos y particulares en otros.

Vamos por tanto a tratar en las siguientes líneas de delimitar qué son las campañas electorales propiamente dichas o cuanto menos qué son para nuestro ordenamiento jurídico para diferenciarlas de las campañas institucionales, durante o fuera del periodo electoral. Intentaremos analizar todo ello apoyándonos además de en el ordenamiento jurídico, tanto el estatal como el autonómico, en algunas de las resoluciones de la Junta Electoral Central (en adelante JEC) y de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma Valenciana (en adelante JECV). Con todo ello no pretendemos sino llegar a algunas conclusiones – prudentemente– sobre el papel que juegan las denominadas campañas institucionales y su funcionalidad dentro del sistema electoral desde la perspectiva de nuestro ordenamiento jurídico.

2 APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Formalmente, en nuestro ordenamiento jurídico la campaña es un periodo de tiempo, quince días, que comienza el trigésimo octavo posterior a la convocatoria de las elecciones y termina a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación. Durante este tiempo los candi-

¹ Esta es la que se puede dar en cualquier momento pero que oportunamente nuestros gobernantes suelen hacer coincidir con el momento electoral.

datos, los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores pueden llevar a cabo actividades en orden a la captación de votos para las elecciones convocadas tal y como prescriben los artículos 50.2 y 51 de la LOREG ².

Durante esos quince días van a operar una serie de garantías y de restricciones en determinados órdenes jurídicos que van a procurar la preservación de una efectiva competición entre los actores del proceso, y que en definitiva permita a los ciudadanos conocer las diversas opciones para poder expresar libremente su voluntad para la configuración de los órganos representativos que se eligen.

Las campañas electorales, tal y como son hoy gestadas y puestas en escena, son fruto de la necesidad de llegar a un gran número de electores, de dirigirse por tanto a un gran público consecuencia, entre otras cosas, de la universalización del sufragio, además de la aparición en escena de los medios de comunicación de masas que permiten dirigirse a un abanico amplio de potenciales electores.

La campaña electoral además de una realidad jurídica es una realidad política y social, o quizás con más atino se podría afirmar que es aquella porque es ésta. Más allá de lo que señala la legislación, las actividades de captación de votos y de propaganda de las opciones políticas que van a concurrir a unas elecciones abarcan en el tiempo algo más del espacio temporal que comprende la estricta campaña en términos jurídicos. Esto es, la campaña electoral en la práctica se inicia incluso con anterioridad al momento de la convocatoria misma de las elecciones ³.

Los intentos del legislador por acotar el periodo, que progresivamente se ha ido acortando desde los 21 días que señalaba la LOREG en su primera redacción — al igual que antes ya lo hizo el Real DL 20/1977— a los quince días que dura formalmente hoy en día tras la reforma de la LOREG de 1994, no han evitado que naturalmente las fuerzas políticas desarrollen sus actividades propagandísticas bastante antes en lo que se conoce como *precampaña electoral*, hasta el punto que las diferencias entra campaña y precampaña en la práctica son insignificantes. Los concurrentes despliegan durante la precampaña la misma actividad promocional casi con la

² El artículo 30 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, es de casi idéntica redacción.

³ Hasta el punto de que hoy por hoy, no sólo en nuestro ámbito sino también en el entorno europeo y, en general, de las democracias representativas, las fuerzas políticas viven una especie de campaña permanente.

única salvedad de que no solicitan expresamente el voto y algunas otras cuestiones en lo que se refiere al uso de los medios de comunicación y la realización de determinada propaganda.

Otro problema relacionado con esta delimitación de la campaña es la acotación de los sujetos que pueden llevarla a cabo. La ley determina que los sujetos legitimados son únicamente los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que van a presentarse a unas elecciones convocadas. El problema es que cualquier sujeto puede realizar una actividad de carácter propagandístico y que, además, nos vamos a tropezar con el difícil encaje constitucional de la prohibición de determinadas actuaciones de manera absoluta en virtud de lo dispuesto en algunos preceptos constitucionales como el artículo 20 — la libertad de expresión reconocida a todos los ciudadanos— al que el artículo 50.3 de la propia LOREG hace referencia como salvedad para la delimitación de los sujetos de campaña.

Una de las principales causas de la delimitación del periodo es la limitación en los gastos que las campañas comportan, gastos que progresivamente por los costes de las nuevas técnicas propagandísticas y el aumento de la competición se han ido elevando. La menor duración persigue un menor gasto referido sobre todo a los gastos públicos especialmente en lo que atañe a los medios de comunicación, a los espacios gratuitos que se ponen a disposición de las candidaturas. Pero en lo relativo a las propias candidaturas es más dudosa la efectividad de tal medida en relación al objetivo perseguido, pues a lo largo de lo que venimos denominando precampaña los dispendios ya se realizan con el mismo objeto y fin que en los quince días de la campaña formal. Hasta tal punto es así que la LOREG al establecer los límites de gastos que pueden llevar a cabo para unas elecciones las candidaturas concurrentes fija que se deben contabilizar aun los que se realizan antes de la campaña pero que tienen un fin electoral. Se produce por tanto, lo que Arnaldo Alcubilla califica de una ficción que genera inseguridad jurídica y confusión política⁴.

Se produce una ficción jurídica, la de que la campaña empieza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria de las elecciones, cuando sin embargo ésta empieza, cuanto menos, en realidad mucho antes, desde el momento mismo de la convocatoria y presentación de candidaturas,

⁴ ARNALDO ALCUBILLA, E., en VV.AA., *La reforma del régimen electoral*. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 31 de enero de 1994, Madrid, C.E.C., 1994, p. 156.

cuando no con mucha más antelación, meses antes de una convocatoria electoral ⁵.

La campaña se configura como una parte más del proceso electoral en el que determinados derechos y garantías van a tener un importante papel, o por decirlo de otro modo, van a estar especialmente expuestos a una posible vulneración.

Si entendemos por tanto la campaña como el conjunto de actividades que van a coadyuvar a la configuración del voto y en consecuencia a la conformación de los órganos representativos que se van a elegir, es cuando el papel del Estado y del legislador cobra una especial importancia. En ese momento electoral hay que compatibilizar la libertad de expresión de todos los actores que intervienen en ese proceso político, la igualdad de oportunidades de los concurrentes, lo que implica a su vez la neutralidad de los poderes públicos respecto al proceso convocado para lo cual en algunos supuestos va a tener que adoptar una actitud activa — disposición para las candidaturas de espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública, subvenciones electorales...— y en otras va a tener que abstenerse de actuar precisamente para garantizar o, cuanto menos, intentar garantizar la neutralidad.

Entendemos que la propia legislación electoral si bien establece una específica limitación en cuanto a qué es campaña electoral y cuándo se produce ésta, las garantías que se acompañan durante tal periodo en ocasiones son requeridas para el período electoral haciendo extensivo de este modo a la precampaña determinadas cuestiones que no tienen otro objeto que la garantía del proceso y de la conformación del voto. Hay sin embargo algunas cuestiones que al no regularse para la precampaña, esto es, para el total del proceso electoral, han tenido que ser objeto de la interpretación que llevan a cabo las propias Juntas electorales para resolver los conflictos que se relacionan con las actividades señaladas de promoción de candidatos y programas en el periodo previo al inicio formal de la campaña.

La campaña electoral es básicamente un ejercicio de comunicación, un especial momento político-jurídico en que la importancia de la información, de la comunicación entre las partes im-

⁵ A propósito de la abreviación de la duración de la campaña SOLOZÁBAL, J.J. ha señalado «el efecto perverso que se produce cuando (...) se reduce el tiempo de campaña con la consecuencia de que la precampaña, que a todos los efectos es casi campaña se extiende en duración» (VV.AA. *La reforma del régimen electoral*, op. cit. p. 168).

plicadas en el proceso electoral — partidos, candidatos y electores— es el elemento clave ⁶. Como ha señalado Arnaldo Alcubilla en referencia a este momento, «es constitutivo del orden democrático garantizar la libre discusión de ideas e intereses, la libre formación de la opinión pública; en un marco pluralista, los grupos políticos y sociales más significativos participan en la formación de la opinión pública en un periodo jurídicamente delimitado, el de la campaña electoral» ⁷.

3 LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES

Si libre debe ser — sobre lo que no cabe duda— la expresión en el momento de la elección, en el momento de efectuar el voto, la misma libertad debe ser requerida para la formación de la voluntad que se manifiesta en ese voto. La esfera de libertad del elector va por tanto más allá del momento electoral y se extiende al periodo anterior, al de la configuración de tal voto hasta el punto de que cualquier acción y actividad que pueda vulnerar la correcta conducción de la campaña y por tanto la autónoma formación de la elección debe ser afrontado por el ordenamiento ⁸. La garantía de la libre expresión política garantiza la igualdad en la competición electoral.

El legislador orgánico ha optado por reconocer a los poderes públicos la posibilidad de realizar campañas de carácter institucional durante el periodo electoral «destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y los trámites del voto por correo» ⁹. El planteamiento de esta posibilidad requiere algunas consideraciones que pasamos a exponer.

⁶ DEL REY MORATO la describe como «ese festival de la comunicación, auténtico ritual de la democracia, que conocemos con el nombre de *campaña electoral*» (*Los juegos de los políticos. Teoría General de la Información y Comunicación política*, Madrid, Tecnos, 1997. p. 17).

⁷ ARNALDO ALCUBILLA, E., «Procesos electorales y opinión pública», en *Revista de las Cortes Generales*, nº 34, 1995. p. 174.

⁸ ZANARO, F., «Profili sulla regolamentazione dei sondaggi preelettorali», en *Regione e governo locale*, nº 1 especial sobre La disciplina della campagna elettorale. Esperienze a confronto, anno XV, gennaio-febbraio, Maggioli Editore, 1994, p. 45.

⁹ Artículo 50.1 de la LOREG, según la redacción aprobada por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo (BOE de 31 de marzo, núm. 77).

La primera es la del lugar de su ubicación en el esquema de la norma electoral. Sorprende su encuadre en las disposiciones generales sobre la campaña electoral, en el mismo artículo — el 50— que define qué es lo que a efectos de la ley se entiende por campaña electoral: «el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios», para luego añadir que ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas puede realizar campaña electoral, «salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo» (que es el apartado que contiene lo señalado en el párrafo anterior sobre los poderes públicos).

Se desprende de todo ello, a nuestro juicio, una cierta contradicción o, cuanto menos, una falta de armonía en la configuración de uno y otro concepto. Si, como queda claro, campaña electoral son las actividades para la captación de votos, y a los poderes públicos se les insta a no influir en ningún caso en la orientación del voto de los electores, nada tiene o debe tener que ver la campaña electoral con la campaña institucional, que es una campaña de tipo informativo sobre aspectos técnicos de la elección. Así pues, aunque la descripción de qué son las campañas institucionales queda bien determinada por el artículo 50.1 de la LOREG, de la ubicación de éste y de la propia dicción del apartado tercero del mismo artículo pueden originarse dudosas interpretaciones.

El texto del precepto al que hacemos referencia, ha sufrido algunas variaciones. En un principio, el Proyecto de Ley de Régimen Electoral General no contenía ninguna referencia a este tipo de actividades que llevan a cabo las instituciones públicas durante la campaña electoral¹⁰. La inclusión de éstas vino determinada por la necesidad de reformar el precepto para adecuarlo a la necesidad de delimitar cuáles eran los gastos que se podían contabilizar como gastos electorales. Al determinar que éstos eran los que realizan los sujetos arriba mencionados, la campaña electoral también quedaba limitada a las actividades por ellos realizadas¹¹. Al establecer esta limitación, el legislador quiso sin embargo dejar a salvo la actividad de las campañas institucionales.

El texto de la LOREG de 1985 permitía a los poderes públicos, sin especificar más, la realización de estas campañas cuyo objeto era no sólo informar sino también incentivar al voto. La

¹⁰ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 120-I, de 15 de octubre de 1984.

¹¹ Véase DSCD, Comisión Constitucional, II Legislatura, n. 286, 1985, p. 8949 y ss.

redacción posterior, la de la LO de 1994, eliminaría el aspecto de la incentivación al voto y acortaría el contenido de la información que mediante tal campaña se pretenda realizar.

La ejecución de tales campañas puede ser entendida como parte de esa actividad positiva que el Estado puede llevar a cabo para hacer más factible el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el texto constitucional. En este sentido, se puede afirmar con Carrillo Salcedo que la llamada cláusula de transformación social del artículo 9.2 de la Constitución, cuando ordena a los poderes públicos «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», encuentra aquí una expresión práctica apropiada, en la medida en que mediante las campañas institucionales el legislador pretende proporcionar al electorado un conjunto de información sobre los aspectos técnicos del proceso electoral ¹².

Ahora bien, una cosa es pretender evitar los posibles equívocos sobre la formalización del voto y otra distinta es la de «incentivar la participación en las elecciones» tal y como fijaba el dictado de este artículo en su redacción anterior. En un sistema como el nuestro en el que la participación en las elecciones, el ejercicio del sufragio se configura como un derecho pero en ningún caso como un deber, una cosa es la remoción, a través de la información, de los obstáculos que impidan participar, pero cosa bien distinta es el persuadir a la participación, pues ello ya influye en el contenido de la voluntad. Tal actividad, como señala Ballarín Iribarren, «no allana lo que se alza contra el deseo, sino que quiere configurarlo» ¹³. La no participación en las elecciones puede ser una opción más. No tiene sentido, como así lo ha entendido también el legislador tras la reforma de la Ley electoral de 1994, el promover la participación pues si los poderes públicos tienen una obligación de no influir en la configuración del voto, tal incentivación también puede ser una opción sobre la que nada en contra tienen que determinar éstos.

Otra de las cuestiones referentes a estas campañas institucionales es la determinación de quiénes son los sujetos legitimados para llevarlas a cabo en los términos señalados. Tanto la redacción anterior a 1994 de la LOREG como la posterior a esta fecha atribuyen tal capacidad a los poderes públicos. Pero mientras que aquella lo hacía en general, la reforma de 1994, mucho

¹² CARRILLO SALCEDO, M., «Información y periodo electoral», conferencia impartida en el curso *Las campañas electorales en la democracia mediática*, celebrado en la UIMP, Valencia, del 1 al 5 de diciembre de 1997, dactilografiado, p. 20.

¹³ BALLARÍN IRIBARREN, J., «Artículo 50», en CAZORLA PRIETO, L.M. (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Madrid, Civitas, 1986, p. 438.

más restrictiva, acota tal capacidad únicamente a los poderes públicos «que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral»¹⁴. Esta limitación si bien no tenía por qué desprenderse del texto originario de la LOREG, ya había sido interpretada en tal sentido por la Junta Electoral Central, antes incluso de la reforma del 94 cuando en su Acuerdo de 29 de abril de 1991 señaló que «sólo cabe realizar la campaña institucional a que se refiere el artículo 50.1 por el poder público que haya convocado el proceso electoral». Así que el legislador, al igual que hará en otras cuestiones relativas al proceso, adopta en su regulación de la materia el criterio que la JEC en su facultad de interpretación (artículo 19.1 de la LOREG) había previamente acotado.

El principal problema sigue en cualquier caso girando en torno a qué tipo de actividades pueden desarrollar los poderes públicos durante el periodo electoral. La ley les posibilita a hacer campañas informativas sobre aspectos técnicos de las elecciones. Pero nada se señala respecto a las campañas que de tipo informativo o promocional realizan tales poderes públicos. El abanico de éstas es infinito y en ellas están incluidas desde las de promoción de la marca de una institución al más puro estilo de marketing de un producto, hasta las que informan a los ciudadanos sobre cualquier tipo de actividad u obligación que nada tiene que ver con las elecciones, pero que pueden coincidir temporalmente con éstas y en ocasiones ser absolutamente inaplazables, y de las que se puede dar una infinidad de posibles modelos (como puede ser la campaña informativa del plazo para presentar la declaración del impuesto sobre la renta, o una campaña de vacunación, o una campaña sobre prevención de incendios, o simplemente los horarios de apertura de un servicio público, etc).

Del dictado del precepto de la LOREG no se puede deducir un carácter absolutamente limitativo respecto de estas campañas de los poderes públicos cuando se realizan en el periodo electoral. No se puede deducir que la prohibición afecte a las campañas de difusión de sus actividades habituales. No se produce una prohibición expresa que limite la libre expresión de los poderes públicos que no tenga, eso sí, la finalidad de influir en la orientación del voto. Si la restricción comportara una absoluta prohibición, ello podría suponer una paralización de ciertas actividades de prestación por parte de tales poderes públicos.

¹⁴ Si bien el término poderes públicos abarca, tal y como ha definido el Tribunal Constitucional, "«a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga del propio pueblo» (STC 35/1983, de 11 de mayo), la limitación señalada restringe la actividad únicamente a los que convocan las elecciones.

Sin embargo, las infinitas variantes de tales campañas informativas de los poderes públicos en muchas ocasiones pueden suponer una más o menos velada actitud de promover una imagen positiva de la acción de gobierno con consecuencias electorales.

La JEC hasta la reforma, tantas veces reiterada, de la LOREG de 1994 había mantenido la doctrina de que

«la actividad habitual de los poderes públicos dirigida a hacer presentes sus realizaciones, criterios y posiciones políticas generales no referidas al proceso electoral convocado no constituye actividad propagandística encuadrable en el artículo 50.1 LOREG por cuanto no es campaña institucional dirigida a informar e incentivar la participación en las elecciones convocadas, ni tampoco en lo que dispone el artículo 50.2 del citado texto legal porque no es campaña electoral realizada por candidatos o entidades política, en orden a la captación de sufragios»¹⁵.

Entendemos que la JEC lo que hacía era una interpretación acorde con la letra del precepto que no establece ningún tipo de prohibición en este sentido y en consecuencia a nada más obligaba.

Sin embargo, con posterioridad — también después de la nueva redacción del artículo 50.1— la JEC ha cambiado radicalmente su doctrina a partir de la resolución dictada el 24 de febrero de 1995 y ratificada posteriormente el 15 de marzo del mismo año. En ésta se afirmaba que:

«Sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por la Junta Electoral Central los supuestos concretos que se le planteen, no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el periodo electoral, es decir, el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación, pues ello vulnera los princi-

15 Acuerdo de la JEC de 5 de junio de 1989. Recogido en ARNALDO ALCUBILLA, E. «Procesos electorales y opinión pública», en *Revista de las Cortes Generales*, nº 34, 1995, p. 180.

pios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, principios por los que debe velar la Administración Electoral, conforme dispone el artículo 8 de la LOREG en relación con lo establecido en el artículo 50 y concordantes del mismo texto legal. En este criterio no se entienden incluidas, siempre que no se violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediateamente, a inducir el sentido del voto de los electores:

- a) 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.
- b) Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto funcionamiento de los servicios públicos».

Acoge, por tanto, una concepción restrictiva de las campañas que pueden hacer estos poderes públicos desde la convocatoria de las elecciones hasta la celebración de éstas. El criterio adoptado no deja sin embargo de entrañar ciertas dudas y algunos problemas.

Nos planteamos, en primer lugar, si la JEC no se ha extralimitado en su labor de garante de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad de los distintos actores de ésta. Del dictado de la ley únicamente se desprende, a nuestro modo de ver, la acotación del tipo de campañas de información electoral que realizan los poderes públicos. Nada se dice respecto del resto de las actividades más o menos habituales de esos mismos poderes. Si estas actividades, cualesquiera que sean, han de estar restringidas o limitadas durante tal periodo — en tanto que pueden perturbar su desarrollo dentro de los parámetros de igualdad entre los concurrentes, como tantas veces ha sucedido en la práctica— debiera ser la ley la que así lo estableciese, pues como apunta el profesor Carrillo Salcedo, «la solución arbitrada roza competencias que pertenecen al legislador orgánico»¹⁶.

16 CARRILLO SALCEDO, M. *op. cit.*, p. 29.

En todo caso, la imprecisión respecto a las campañas que se pueden o no realizar sigue quedando vigente pues la JEC deja abierto resquicio a ello en su resolución, con lo que las posibilidades, aunque reducidas, siguen abiertas a «... las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos quedando la precisión de esos indeterminados conceptos jurídicos a la resolución del órgano de la administración electoral, esto es, a la resolución en cada caso concreto para determinar si ha sido o no correcta una determinada campaña».

La imprecisión del legislador en este sentido deja por tanto en manos de las juntas electorales y de los órganos jurisdiccionales, en tanto que las resoluciones de aquéllas son objeto de control por éstos, la concreción de los casos en los que la actividad informativa de los poderes públicos contraviene el principio de imparcialidad de éste en sus actuaciones y concretamente su no influencia en la orientación del voto ¹⁷.

Entendemos que el legislador únicamente ha determinado que las actividades de los poderes públicos durante el periodo electoral no pueden influir en la conformación del voto por parte de los electores, y es en ese sentido en el que las limitaciones que se determinen habrán de ir dirigidas, pero la dicción del precepto no hace vislumbrar ningún otro tipo de limitación a las actividades de aquéllas, situación a la que los abusos en ocasiones cometidos por los poderes públicos han conducido.

El otro problema que entendemos que se plantea es el de la duración de las campañas institucionales ya que, a pesar de que como decíamos son incluidas dentro de las disposiciones de la Ley electoral sobre campañas electorales — quizá no demasiado acertadamente—, su realización se produce durante el periodo electoral. En ello vemos una contradicción pues si la campaña electoral, a los efectos de la Ley, tiene una duración de quince días, el establecer que la institucional se desarrolla durante todo el periodo electoral es un motivo más para entender que nada tiene que ver o nada debiera tener al menos, la una con la otra. Caben, sin embargo, algunas limitaciones temporales aun dentro de este periodo tal y como ha señalado la JEC: «No

¹⁷ Al respecto con CARRILLO SALCEDO, M., consideramos que los conflictos «deberían solventarse en el terreno político, y sólo en los supuestos previstos por la ley, debiera permitirse la intervención de los órganos de control administrativa y jurisdiccional» (*Op. cit.*, p. 31).

cabe realizar campaña institucional el día anterior al de la celebración de las elecciones», de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51.1 y 53 de la LOREG¹⁸, «ni tampoco el día de la votación»¹⁹.

La cautela es por lo tanto extrema en tal sentido, pues se le están aplicando las limitaciones de la campaña electoral a las campañas institucionales, esto es, las de las campañas de los que van en busca del voto mediante actos propagandísticos se aplican a los que precisamente en su actividad lo que tienen prohibido es realizar actividades que puedan influir electoralmente. Sí es asumido por los poderes públicos en tanto que dictado normativo que las campañas institucionales no pueden ni deben influir en el voto, no tiene demasiado sentido la restricción en las jornadas indicadas, pues entendemos que la información técnica nada tiene que ver con la orientación del voto.

Alimenta además la confusión el hecho de que se haya introducido la condición de que tales campañas institucionales — informativas— sólo pueden realizarse en los espacios gratuitos de los medios de comunicación de titularidad pública. Tiene sentido desde la óptica de la disminución en los gastos²⁰, pero genera confusión con la campaña electoral como tal en tanto que los espacios gratuitos en tales medios son los que se reservan para aquélla y además sólo son puestos a disposición de las candidaturas durante los quince días que dura la campaña.

Si como la práctica ha venido demostrando las campañas de los poderes públicos suponen en ocasiones un peligro para la igualdad de oportunidades entre los concurrentes a ellas y de ahí las cautelas que el legislador ha establecido, o bien la legislación electoral determina con claridad qué pueden o no hacer los poderes públicos en tal sentido durante este periodo, separando claramente estas actividades institucionales de la campaña electoral o bien, como señala Arnaldo Alcubilla, se suprimen las campañas institucionales así como las campañas públicas paralelas de presentación o evaluación de los logros alcanzados, que hoy resultan perfectamente prescindibles²¹.

18 Acuerdos de la JEC de 24 de junio y 1 de diciembre de 1994.

19 Acuerdo de la JEC de 26 de mayo de 1991.

20 Uno de los motivos expuestos en la «Exposición de Motivos» de la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo.

21 ARNALDO ALCUBILLA, E., en VV.AA., *La reforma del régimen electoral*. *Op. cit.*, p. 155.

4 LAS RESOLUCIONES DE LA JEC Y LA JECV EN TORNO A LAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES

Las campañas institucionales se han convertido, tal y como al principio de este trabajo exponíamos, en una fuente de trabajo para las Juntas electorales por las quejas que generan. A modo de muestra no hemos querido dejar pasar la ocasión de ejemplificar tal afirmación trayendo a estas líneas algunas de las resoluciones más recientes sobre esta cuestión en torno a conflictos planteados sobre los que la JECV y la JEC se han tenido que pronunciar.

En la convocatoria autonómica de 1995 hubo dos recursos ante la JECV referidos a actividades propagandísticas de la Administración en periodo electoral ²².

Una reclamación contra campañas publicitarias en que las instituciones dan a conocer sus resultados y objetivos alcanzados fue planteada por la coalición UPV-BN. En la reclamación se solicitaba la prohibición de realización de encartes como el que había aparecido en la edición del diario El País del 10 de mayo referido al Instituto IMPIVA de la Generalitat Valenciana. En cumplimiento de la instrucción de la JEC, antes aludida, de 15 de marzo de 1995, la JECV se dirigió a la Generalitat Valenciana recordando la prohibición de realizar publicidad institucional en los términos señalados desde el momento de la convocatoria de elecciones hasta la celebración de éstas.

Mayores repercusiones tuvo la reclamación que sobre posible incumplimiento de la prohibición de realizar campañas institucionales interpuso el Partido Popular por el reportaje aparecido el 17 de abril en el semanario El Temps titulado «Benvingut Mister FEDER». En este reportaje, publicado como «publireportaje», aparecía el anagrama «Generalitat Valenciana-La Comunitat», grafismo utilizado en todas las campañas impulsadas — por el Gobierno Valenciano —, según alega el PP, para trasladar sus «logros políticos».

Sin embargo, la JECV concluyó, tras requerir información al semanario El Temps y a la Generalitat Valenciana, que no había existido ni encargo ni pago del reportaje y, por tanto, que no se había producido infracción del Acuerdo de la Junta Electoral Central de 15 de marzo de 1995.

²² Al respecto se puede consultar un tratamiento más amplio en AGUILÓ i LUCIA, LL. y VISIEDO MAZÓ N, J., «Actividad de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, NÚM. 2, 1996, P. 279 y ss.

Esta resolución de la JECV fue recurrida por el representante del Partido Popular ante la JEC el 8 de mayo.

Ésta, tras requerir sobre determinados aspectos a la Generalitat Valenciana y a la revista *El Temps*, en fecha 22 de junio adoptó el Acuerdo de «poner de manifiesto, para su examen en las dependencias de esta JEC, el expediente completo al recurrente por plazo de 8 días para que formule las alegaciones que tenga por procedentes», determinando finalmente la JEC su archivo.

Más recientemente, este año en el proceso electoral que culminó el pasado 13 de junio, también se contó con un cierto grado de conflictividad en torno a la cuestión de la propaganda institucional.

La primera de las resoluciones que dictó la JECV al respecto fue a raíz de una consulta que le dirigía el propio Conseller de Empleo, Industria y Comercio en relación a la celebración de la Gala de los premios NOVA que había de celebrarse en pleno periodo electoral.

En ejercicio de sus competencias — art. 20 de la LEV—, la JECV acordó «No autorizar la celebración de la Gala de los premios NOVA 1999. Para llegar a tal conclusión, la JECV se fundamentaba en el Acuerdo de 15 de marzo de 1995 de la JEC — al que más arriba ya hemos hecho expresa referencia—, en el que, recordamos una vez más, la JEC determinaba que durante el periodo electoral no pueden realizarse por los poderes públicos ninguna campaña salvo lo *imprescindible para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos*; la JECV consideró que no se daban tales circunstancias en la convocatoria de la Gala. La JEC, por el contrario revocaría tal acuerdo.

Para adoptar tal decisión, la JEC consideraba que «no se trata de un acto con intencionalidad ni incidencia directa ni mediata en el voto de los electores sino de una actividad administrativa ordinaria y periódica» no encajable en los criterios recogidos en Acuerdos como el reiteradamente aludido de 15 de marzo de 1995. Con ello parece que la JEC varía de algún modo el criterio que había mantenido con anterioridad, -pues si de la lectura de su acuerdo de 1995 se desprendía que las campañas institucionales no debían desarrollarse salvo cuando concurrieran las circunstancias ex -

cepcionales que señalaba, ahora el criterio que pasa a adoptar la JEC a nuestro juicio es diferente en el sentido de que ahora plantea que las campañas institucionales que se pueden celebrar no son únicamente las de carácter imprescindible (*las imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos*) sino que basta que se trate de lo que califica de *actividad administrativa ordinaria y periódica*. Lo que sucede al adoptar este criterio es que habrá que delimitar, por parte de las Juntas electorales, qué se entiende por actividad ordinaria y periódica y entonces la propia JEC tendrá que determinarlo. De esta forma o lo acota la ley electoral o se está a expensas de la calificación por parte de las Juntas electorales para cada uno de los supuestos que se denuncien, con la consecuyente inseguridad jurídica que a nuestro juicio se puede generar.

Ya en plena campaña electoral, el 7 de junio pasado, la JECV recibió otra queja-reclamación por parte de la Coalición electoral PSOE-Progresistas contra la campaña institucional de incentivación del voto realizada por la Generalitat Valenciana. La JECV desestimó el recurso. Sin embargo al recurrir este acuerdo ante la JEC, ésta apreció «una cierta conexión entre algunas frases e imágenes de la campaña institucional y las contenidas en la campaña de propaganda electoral del Partido Popular», aunque desestimó la pretensión de que se instruya expediente sancionador por cuanto el artículo 30 de la Ley Electoral Valenciana permite que la campaña institucional procure incentivar el voto de los electores.

Efectivamente así es. La LEV permite la posibilidad de campañas de incentivación del voto por parte de los poderes públicos en el artículo citado ²³, de modo diferente a lo que expresa la LOREG. La LOREG, en el artículo 50.1 no prevé las campañas institucionales de incentivación del voto sino las de mera información del proceso sin influir en la orientación del voto. Sobre estas campañas de incentivación ya nos hemos pronunciado en un apartado anterior de este trabajo por lo que tan solo reiteramos el pronunciamiento de que entendemos que incentivar al voto en un sistema en el que éste no es de carácter obligatorio nos parece una ingerencia en la libertad del elector por parte de los poderes públicos, pues la abstención es una opción más sobre la que nada deben influir aquéllos y tan legítima desde el momento en que el sufragio es un derecho pero no un deber en el sentido de que su incumplimiento comporte consecuencias de índole jurídico.

23 El artículo 30 de la LEV en su segundo apartado expresamente dice: «Salvo los poderes públicos, que podrán realizar en periodo electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar el voto de los electores (...)»

En el mismo Acuerdo de la JEC del día 13 de junio anuncia que con vistas a próximos procesos electorales elaborará «una Instrucción acerca de los límites de las campañas institucionales de incentivación del voto o de la participación de los electores».

5 CONCLUSIONES

Las campañas institucionales de los poderes públicos durante el periodo electoral generan toda una suerte de conflictos de grandes repercusiones mediáticas al cuestionarse con ocasión de los recursos pertinentes ante las Juntas electorales la limpieza que debe regir todo proceso electoral en una democracia representativa.

El problema, en definitiva, se centra fundamentalmente en la identificación de los sujetos que pueden realizar la propaganda electoral. Estos son únicamente los que participan en la campaña electoral como consecuencia de su concurrencia a las elecciones convocadas. Fuera de ellos nadie la puede realizar dado que la financiación de ésta y los controles establecidos son únicamente aplicables a estos concurrentes, pues de no ser así podría incurrirse en actividades de propaganda electoral, realizadas y financiadas por otras personas distintas, que constituyesen una suerte de campaña electoral oculta o una financiación indirecta para aquéllos y que escapase del control y los límites establecidos por la ley. Pero ello no empece la libre manifestación de opiniones por parte de cualquier persona física o jurídica en el marco del ejercicio de este derecho fijado por la Constitución. Tal cuestión entendemos que en todo caso no es de fácil delimitación por lo conflictivo que puede llegar a ser en determinadas ocasiones establecer hasta dónde llega el ejercicio de la libertad de expresión y dónde comienzan propiamente los actos de propaganda electoral. Esta cuestión afecta de lleno también a los poderes públicos en el uso que hacen del dinero público en especial con ocasión de las campañas institucionales.

Si bien las campañas institucionales destinadas a informar a los electores sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y los trámites del voto por correo son de utilidad y forman parte de la labor a desarrollar durante el proceso por parte de los poderes públicos, cosa bien distinta son las campañas de los poderes públicos de presentación de realizaciones que muchas veces con intenciones partidistas se llevan a cabo en el mismo periodo, con el consecuente quebrantamiento de los principios a los que antes aludíamos y con la perversión de la limitación que la legislación establece en cuanto a quienes son los sujetos que pueden demandar el voto y hacer por tanto campaña electoral.

La opción por la prohibición de estas campañas institucionales, en los términos que marcó el Acuerdo de la JEC en marzo de 1995, parece lo más sensato en términos de seguridad jurídica. Pero entendemos en cualquier caso que tales limitaciones debieran ser objeto de una legislación concreta sobre la materia, pues si la Constitución reserva la regulación electoral a una Ley orgánica, parece poco apropiado que tenga que ser la Administración electoral la que determine los límites de unas actuaciones que realizadas durante el periodo electoral acarrearán indudables consecuencias en este ámbito.

Asunción Ventura Franch

PROFESORA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSITAT JAUME I

SISTEMA ELECTORAL Y GÉNERO

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II LAS CUOTAS EN LOS PROCESOS DE ELECCIÓN: A) Medidas adoptadas por ley. B) Medidas adoptadas en el seno de los partidos políticos.
- III REPRESENTACIÓN POLÍTICA, GÉNERO Y SISTEMA ELECTORAL : A) Escrutinios. B) amplitud de los distritos. C) Listas electorales.
- IV HACÍA UNA REPOLITIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN.

I INTRODUCCIÓN

Hablar de los sistemas electorales resulta, harto, complicado en la medida que son fórmulas, inventadas, para suplir la participación de cada uno de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Acercarse al ideal de que cada uno de los ciudadanos participe directamente en los asuntos públicos parece imposible, al menos de momento¹, por las limitaciones implícitas en los actuales sistemas democráticos (grandes demos). Sin embargo, y a pesar de la dificultad, sigue latente ese ideal lo que comporta una permanente búsqueda, fundamentalmente desde el punto de vista doctrinal, de adecuar la representación a la participación política y la posibilidad de gobernar, formar gobiernos estables, y por ello de vez en cuando se abren debates en torno a la leyes electorales y sus posibles reformas.

¹ Todavía queda lejos la posibilidad de que la organización política de un país se pueda articular a través de las continuas consultas a los ciudadanos vía internet todo ello sin excluir la posibilidad de ensayar algún tipo de consultas por esta vía. Resulta ya clásica la propuesta que realizó MacPherson (*La democracia Liberal y su Época*, Alianza Editorial, Madrid, 1977), al tratar la democracia como participación y en referencia a la utilización de las nuevas tecnologías aplicadas a los sistemas democráticos, señala que esta posibilidad resulta de lo más atractiva, por la dimensión de las actuales democracias que dificultan la participación, no solo a los tecnólogos sino también a los filósofos políticos. Pero afirma que en este planteamiento, normalmente, se olvida una cuestión de sumo interés y requisito ineludible de todo procedimiento de adopción de decisiones, quién o quienes deben formular las preguntas p. 115. Aun suponiendo que estas cuestiones estuvieran solucionadas, existen otros problemas, estrictamente técnicos, que actualmente siguen sin resolverse como es la imposibilidad de garantizar, totalmente, la manipulación electrónica.

Los temas que más se repiten en las propuestas de reforma, del sistema electoral, son: la fórmula electoral (mayoritaria, proporcional) con todas sus respectivas variantes, el sistema de listas (cerradas, abiertas, voto preferencial, etc.) y últimamente se ha incorporado otro tema no resuelto en los sistemas democráticos, fundamentalmente a nivel doctrinal ², la introducción de un sistema cuotas en favor de las mujeres.

De producirse una modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General qué duda cabe que el legislador tendrá necesariamente que abordar la cuestión de las cuotas y posicionarse a favor o en contra, es decir incorporarlas en el texto de la ley o no regularlas, resultando polémicas cualquiera de las posiciones por las que opte. Las cuotas se están convirtiendo en el tema estrella aunque, a nuestro entender, en sí mismas no son suficientes para alcanzar un equilibrio en la representación entre hombres y mujeres. La finalidad perseguida, el equilibrio entre los sexos, en un sistema de implantación de cuotas depende en gran medida de la fórmula electoral, del tipo de voto y sobre todo de la fórmula elegida para explicitar el voto.

Las listas electorales, a pesar de ser sumamente importantes, parecen un tema menor sobre todo comparado con el gran debate que comporta la implantación de un sistema de cuotas que puede favorecer, en principio, a la representación política de las mujeres.

Esta polémica es importada y reproducida, en nuestro país, en los mismos términos que se plantea en otros sitios. En el fragor de la polémica, a veces, se olvida el marco constitucional en el que se desarrolla ³, trasladando el debate de un país a otro con los mismos argumentos sin tener en cuenta las peculiaridades de cada uno como si de una misma constitución se tratara.

Cuando nos referimos a la importación de estas polémicas básicamente nos estamos refiriendo a la planteada en Francia con la incorporación de cuotas en ley de 1982 y a la Italia en 1993,

2 Aunque sí queremos ser fieles a la realidad en nuestro país no ha alcanzado todavía la categoría de gran debate, ni doctrinal ni socialmente, pero ya se van dando pasos que permiten aventurar que va a ser una de las grandes cuestiones de los próximos años. A nivel de partidos, PSOE e Izquierda Unida, ya se ha planteado esta cuestión. En el XIV Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional, celebrado en Alicante los días 28 y 29 de abril, y en el marco del taller « Igualdad y discriminación por razón de sexo» coordinado por la profesora Julia Sevilla Merino se trató el tema de las cuotas desde el punto de vista doctrinal dando lugar a un interesante debate.

3 La profesora TERESA FREIXES, en la ponencia «Derecho Comunitario», desarrollada en el taller referenciado (nota 2), afirmaba que la adopción de medidas que favorezcan la paridad, en nuestro país, no sólo no contravienen el contenido constitucional, a diferencia de lo ocurrido en otros países, sino que desde la entrada en vigor del tratado de Amsterdam el Estado, Español, estaría obligado a adoptarlas. Por tanto la discusión se centraría no en la constitucionalidad o no de adoptar medidas sino en que tipo de instrumentos correctores son los más adecuados de acuerdo al derecho constitucional y comunitario.

declaradas ambas inconstitucionales, en sus respectivos países, con argumentos similares, apelando en ambos casos al principio de indivisibilidad del cuerpo electoral ⁴.

Es cierto que las constituciones de estos países participan de una teoría común respecto a la representación política sustentada en los mismos fundamentos, no obstante a pesar de esa raíz común, actualmente cuestionada ⁵, existen algunas diferencias que pueden justificar a la vez tratamientos diferentes.

Los tribunales constitucionales de los diferentes países (Francia, Italia) parecen no tener en consideración las peculiaridades de sus propios parámetros constitucionales y le dan un tratamiento similar, de esta manera la cuestión de la participación y representación política se convierte en una cuestión supranacional en la que no influyen los diferentes marcos constitucionales.

No obstante, no deja de sorprender tantas coincidencias en todos los temas relacionados con la igualdad y, sobre todo en referencia a igualdad entre las mujeres y los hombres, los argumentos son muy similares de unos países a otros, incluso de aquellos que tienen grandes diferencias legales, culturales y sociales. Sin embargo tratándose de estados con constituciones similares, con una tradición cultural política y social común, no sólo puede resultar normal esta coincidencia sino que, de alguna manera, una toma de posición diferente a la que adoptan la mayoría de los países no sería aceptada.

Al tratar temas relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres debería tenerse en cuenta

4 FAVOREU L., *Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución*. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 17. Núm. 50. Mayo-agosto 1997. Destaca que el Consejo Constitucional había realizado la objeción sobre si es posible la división de los elegibles en categorías, con el fin de asegurar un mínimo de representación de cada uno de ellos sin que resulte dañado el dogma de la unidad y la homogeneidad del cuerpo de ciudadanos. La Corte Constitucional Italiana ha puesto de relieve que la naturaleza del concepto de ciudadanía, universalista e igualitaria, se opone a todo tipo de intervención legislativa que, con el fin de compensar o cancelar una desigualdad natural entre los individuos, termina por crear discriminaciones actuales como remedio a discriminaciones del pasado. Pp. 24-26.

5 IRIS MARION YOUNG, *Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal*, en perspectivas feministas en teoría política, compiladora Carme Castells. Paidós, Barcelona, 1996. Señala el concepto de ciudadanía del moderno pensamiento político «... la idea de ciudadanía como expresión de una voluntad general ha tendido a imponer una homogeneidad a los ciudadano/as». Cree que «... la inclusión y participación de cada persona en la discusión y toma de decisiones públicas requiere mecanismos para la representación grupal». P. 100.

este tipo de cuestiones que, en principio, pueden descartarse por no ser estrictamente jurídicas, pero qué duda cabe que tienen una repercusión de suma importancia para la interpretación jurídica.

La interpretación constitucional, además de las normas sobre las que se apoya dicha interpretación, en nuestro país el denominado bloque de constitucionalidad, y los diferentes criterios de interpretación, acude, a falta de argumentos más tangibles, al criterio de la razonabilidad y ésta tiene su fundamento básico en el consenso, así se entenderá como razonable aquello que es comúnmente aceptado por la comunidad de que se trate.

Este consenso, del que se parte, no está exento de una cierta tradición que ha imbuido la práctica social y, hasta hace escaso tiempo, también la legal, que ha consentido y justificado la desigualdad entre los hombres y las mujeres. Es necesario, pues, incorporar tanto al análisis político como a la regulación legal la perspectiva de género y desvelar cómo los poderes que conforman la estructura social tienen una composición, casi en exclusiva, de varones, al menos tratándose de aquellos poderes que están institucionalizados y que, en definitiva, ejercen poder sobre el grupo elegido como representante, es decir, sobre el poder político. Desvelar, también, la actividad jurídica que este poder desarrolla con el fin de ordenar el sistema de poderes.

La perspectiva del género masculino preside la interacción entre los diferentes poderes y la ordenación jurídica que es establecida por el poder. Esta ordenación es, formalmente, aceptada por la mayoría de la ciudadanía en la medida que el poder político ha sido elegido siguiendo las reglas democráticas. Así el derecho una vez establecido resulta ser un conjunto de normas abstractas sobre las que se ha borrado su origen, adscrito al género masculino, pasando a ser las normas de todos sin ningún tipo de caracterización concreta.

Esta visión crítica, cuestionaría el sistema democrático mostrando sus aspectos más contradictorios con los principios sobre los que se sustenta, la libertad y la igualdad. Sí se modificaran los parámetros de análisis los actuales sistemas democráticos parecerían incoherentes, faltándoles la legitimidad propia de un sistema representativo ⁶. El referente para otorgar legitimidad a

⁶ En este sentido, la profesora JULIA SEVILLA MERINO, en *La presencia de las mujeres en los parlamentos: Las Cortes Valencianas*. Anuario de Derecho Parlamentario. Corts Valencianes, nº 4. 1997, cuestiona la falta de legitimidad de un sistema en el que solamente estuvieran representados un pequeño porcentaje de la ciudadanía. Destaca la necesidad de la participación ciudadana como elemento legitimador del sistema, refiriéndose tanto al

un sistema democrático es la representación de los ciudadanos, sin ningún tipo de exclusión, y las medidas que se adoptan deben estar en relación con ese parámetro, por tanto la cuestión de las cuotas, las listas electorales, los distritos no son más que medios que se utilizan para legitimar, en última instancia, un sistema lo más cercano al ideal de la participación.

II LAS CUOTAS EN LOS PROCESOS DE ELECCIÓN

Las cuotas tienen como objetivo fundamental obtener un resultado equilibrado en la representación entre hombres y mujeres, aunque indirectamente pueden también incentivar la participación de las mujeres, hecho que en sí mismo ya es importante, en cuanto que elemento legitimador del sistema democrático. Pero, en realidad estas medidas están encaminadas fundamentalmente a buscar un resultado igualitario.

Las cuotas pueden considerarse como el presupuesto necesario de una acción por la paridad, en el sistema electoral, aunque si realmente se quiere obtener un resultado igualitario, no hay que desligarlo de la acción, si bien posterior no por ello de menos importante, cuál es la de concretar la organización de esas cuotas en las listas electorales. La organización de los candidatos dentro de la lista es la que, en definitiva, resultara determinante para cumplir los objetivos que persigue el sistema de cuotas.

La necesidad de partir de, este presupuesto, la existencia de cuotas en los sistemas electorales y de propugnar su inclusión en el nuestro, se debe a que el interés en analizar las distintas fórmulas de listas (abiertas o cerradas, bloqueadas, etc.) no responde a la idea de saber cuál de las fórmulas resultaría más adecuada para incrementar la libertad de elección de los ciudadanos, en esa idea de ciudadano asexuado. En realidad, este trabajo parte de la pretensión de ensayar fórmulas que favorezcan la participación de las mujeres en los asuntos públicos y, para eso, hay que pensar en medidas eficaces que garanticen un resultado igualitario.

sufragio activo como al pasivo y se sorprende de que los actores políticos, hasta época muy reciente, no se hayan interrogado acerca de la ausencia de mujeres en los órganos de decisión. P. 375.

Sin embargo, esta afirmación, en apariencia, tan tajante no nos hace olvidar que estas medidas deben pasar el correspondiente test de constitucionalidad, es decir deben ser medidas que se adecuen a los paradigmas constitucionales y a los principios políticos recogidos en el texto constitucional.

El debate sobre las cuotas, como señalábamos anteriormente, en nuestro país es un debate importado que todavía, en pura lógica, no se le tenía que designar como tal.

A nivel europeo se viene produciendo desde finales de los años setenta ⁷, si bien con planteamientos diferentes a los que se dan en la actualidad. En un principio se partía de la idea de introducir en las listas electorales un porcentaje (25 %) reservado exclusivamente para mujeres y circunscrito al ámbito municipal. Este porcentaje, no condicionaba el resultado dado que incluso no se exigía que los puestos reservados en la lista estuvieran en un lugar con posibilidades de salir.

A finales de los años noventa se produce un cambio y las cuotas se hacen extensibles a cualquier tipo de elección, elecciones municipales, a los parlamentos, etc.; a la vez que se exigen porcentajes en las listas electorales, que van desde las posiciones más moderadas exigen del 25 al 30 por 100, a las posiciones más radicales que reivindican la mitad de los escaños. Para el supuesto de escrutinios mayoritarios se propone establecer dos candidatas en cada circunscripción, un hombre y una mujer, dividiéndose por dos el número de éstas, lo que se ha denominado escrutinio binominal. Tratándose de escrutinio proporcional se proponían, respecto a las listas, candidaturas alternadas o lo que también se denomina listas cremallera.

La diferencia de planteamientos, entre los años 70 y los 90, son importantes en la medida que las posiciones más recientes lo que buscan es garantizar un resultado que iguale las posiciones de las mujeres con la de los hombres.

En la actualidad no sólo se cuestiona el tipo de medidas que se deben tomar sino también cuáles son las formas que adoptan esas medidas y, desde esta perspectiva, se puede afirmar la existencia de, al menos, dos posturas diferentes al respecto; en primer lugar, las que mantienen la

⁷ FAVOREU L., *Principio de igualdad y representación*, op cit., pp. 17-18.

necesidad que esas medidas se adopten por ley, normalmente introduciendo modificaciones en las leyes electorales que incluso llegan a postular la modificación del texto constitucional, si hiciera falta, siempre que la modificación de la ley resultara ser contraria a la constitución; en segundo lugar, las que sitúan estas medidas en el seno de los partidos políticos que, en principio, son las menos problemáticas⁸ o las consideradas más suaves, esta posición es mantenida por la Corte Constitucional Italiana en contraposición a la primera posición que declara inconstitucional:

Estas dos posiciones han sido implantadas, de manera diferente, en los distintos países de la Comunidad, aunque, actualmente, la balanza se inclina claramente a favor de la segunda posición o la también denominada «más suave», sobre todo porque causa menos problemas a los gobiernos que las proponen.

A los efectos que interesan en este estudio señalaremos de forma sucinta las polémicas surgidas alrededor de este tema y para ello estableceremos la distinción entre medidas adoptadas por ley y medidas tomadas en el seno de los partidos políticos.

A) MEDIDAS ADOPTADAS POR LEY

Las medidas adoptadas por ley han tenido escaso éxito y así, en referencia a los Estados de la Unión Europea, que las han adoptado, solamente Bélgica las mantiene, después que en el resto de países, fundamentalmente Francia e Italia, han sido declaradas inconstitucionales.

⁸ La sentencia número 422, de 12 de septiembre de 1995, del Tribunal Constitucional Italiano declara inconstitucional una regulación electoral del año 1993 que establecía que en las listas electorales ninguno de los dos sexos debía estar representado en un número superior a los dos tercios respecto del otro. Sin embargo la misma sentencia declara en el considerando séptimo que si estas mismas medidas fuera tomada voluntariamente por los partidos políticos, asociaciones o grupos que participan en las elecciones serían consideradas positivamente aun cuando fueran incorporadas a sus propios estatutos. Esta afirmación trasladada a nuestro ordenamiento jurídico sería más que cuestionable en cuanto, como señala la profesora Julia Sevilla, en *Acción positiva y participación política*, Ponencia presentada en el Congreso de Toledo «Las mujeres ciudadanas de Europa», días 8 y 9 de mayo de 1999, «... la vulneración de los límites que se consideran esenciales del derecho a la igualdad no les está permitida a los particulares como reza el art. 9.1 de la CE ... Menos aún a los partidos políticos a quienes la Constitución otorga un relevante carácter en el cumplimiento de una función esencial en el Estado democrático», p. 16. También advierte esta contradicción el profesor ALFONSO RUIZ MIGUEL en «Paridad Electoral y Cuotas Femeninas en Aequalitas», *Revista Jurídica de igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres*, nº 1, mayo de 1999, Universidad de Zaragoza. El profesor en base al considerando n. 7 de la sentencia de la Corte Costituzionale Italiana que determina que algunas medidas pueden ser ilegítimas en cuanto impuestas por ley, pero en cambio pueden ser valoradas positivamente si son libremente adoptadas por los partidos políticos, en referencia a las cuotas, considera que esta aceptación resulta incongruente con la consideración de las reservas legales como limitativas del derecho fundamental al sufragio pasivo. P. 50.

El Consejo Constitucional francés, en el año 1982 declaró inconstitucional una ley de reforma de las elecciones municipales en la que se establecía una cuota para las mujeres del 25 %. A partir de esta declaración de inconstitucionalidad se creó, en Francia, una corriente de opinión que propugnaba la modificación constitucional para que tuvieran cabida este tipo de medidas; lo que ha propiciado la reforma constitucional (artículo 3) en marzo de 1999, sin embargo todavía esta por ver si la citada modificación va a permitir establecer medidas legislativas que permitan un resultado favorable a las mujeres.

En Bélgica una ley de mayo de 1994 adoptó unas medidas para promover un reparto equilibrado entre hombres y mujeres en las listas de las candidaturas electorales, según las cuales en una misma lista el número de candidatos, de un sólo sexo, no puede exceder la cuota de dos tercios del total que representa la suma de escaños a cubrir mediante dicha elección. Estas medidas se aplican progresivamente y la ley establece un calendario de entrada en vigor; en el caso de elecciones provinciales y municipales se aplica inmediatamente; en las elecciones legislativas federales el 1 de enero de 1996; y para las demás elecciones (regionales y europeas) el 1 de enero de 1999 ⁹.

Las distintas elecciones (municipales y provinciales, europeas) que se han producido al amparo de esta ley no se pueden valorar como una experiencia positiva, los resultados no han sido todo lo favorables que se esperaban debido fundamentalmente a que la existencia de un límite, para que ninguno de los sexos monopolizara la candidatura, no impedía que aun cumpliendo el requisito, establecido en la ley, las mujeres fueran situadas en las listas en lugares en los que no era posible su elección ¹⁰.

Se afirma que establecer cuotas no es suficiente para incrementar el número de mujeres elegidas, caso belga, sino que hay que regular otros aspectos del sistema electoral como son la fórmula del escrutinio y las listas que, junto con las cuotas, pueden modificar el resultado en favor del grupo al que se intente igualar.

⁹ FAVOREU L., op cit, p. 19.

¹⁰ Así las listas, en las elecciones provinciales y municipales de 1994 tenían un porcentaje de 32 por ciento de mujeres y resultaron elegidas el 19 por ciento. FAVOREU, L., op. cit, p. 20. En las últimas elecciones europeas el porcentaje de mujeres elegidas es del 28 %. De un total de 25 escaños, 18 están ocupados por hombres y 7 por mujeres. Datos obtenidos en <http://www2.europarl.eu.int/election/newep/es/bitsbe.htm>.

Entre las medidas, consideradas, legales se incluyen aquellas que establecen cuotas de representación para cargos no electos (libre designación), fuera por tanto de la práctica electoral, pero que cabe mencionar por considerarlas de interés y sobre todo porque desde el punto de vista formal se enmarcaría en la primera posición, esto es medidas establecidas por ley. Un ejemplo de este tipo de medidas son las adoptadas en Finlandia que en el año 1985 dicta una ley que regula que los hombres y las mujeres deben participar de forma lo más igualitaria posible en los Consejos Consultivos, en los comités y en los demás órganos decisorios. Esta ley se modificó en el año 1995 estableciendo que la representación, en estos órganos, de uno de los sexos (cualquiera de los dos) no puede superar el 60%. A raíz de esta ley la representación de las mujeres, en este tipo de órganos, ha pasado de un 25% en 1980 a un 48% en 1996.¹¹

Otro caso parecido al anterior se produce en Dinamarca que en 1985 el parlamento aprobó una ley que establecía que en todas las comisiones públicas debería existir una composición equilibrada entre hombres y mujeres. También esta medida ha resultado favorable para la igualdad, así la representación en las comisiones públicas ha pasado del 12% al 37 %¹². Estos datos ratifican la relación directa entre las medidas tomadas, siempre que sean adecuadas, y el aumento de la presencia de mujeres en los asuntos públicos.

B) MEDIDAS ADOPTADAS EN EL SENO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las medidas adoptadas en el seno de los partidos políticos tienen, en principio, menos detracción dado que los partidos no se consideran entidades públicas¹³ e internamente sus órganos, respetando un funcionamiento democrático, pueden acordar medidas que favorezcan a un grupo, por razones de lengua, de raza, de género, sin que por ello pueda tacharse de inconstitucional.

Sin embargo la adopción de medidas en el seno de los partidos tampoco están exentas de polémica, sobre todo, entre los propios militantes que se oponen porque consideran que este tipo de medidas les limita la posibilidad de obtener cargos representativos, al existir una mayor competencia, si se establece una cuota reservada a cada uno de los sexos. Esta prevención que

11 La fuente de estos datos es el estudio «Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina», Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Serie Derechos de la mujer, núm. 8. 1997.

12 Datos sacados del estudio, *Impacto diferencial de...*, op cit., p. 12.

13 El Tribunal Constitucional determina que los partidos políticos aunque de acuerdo con la constitución (art. 6) son el instrumento fundamental para la participación política, no se pueden considerar como órganos públicos sino como un tipo de asociaciones con una cierta especialidad, STCS 10/83, de 21 de febrero; 85/86, de 25 de junio, y 56/95, de 6 de marzo.

se tiene en los partidos políticos es defendida, fundamentalmente, por varones porque no hay que olvidar que prácticamente, hasta época muy reciente, ellos tenían reservados el cien por cien de los puestos, al menos de aquellos con posibilidad de ser elegidos. Esta afirmación seguramente sería objeto de discusión porque se niega sistemáticamente que los varones, tienen o tenían, esta reserva. Es muy habitual escuchar afirmaciones del estilo que los puestos no están reservados a los hombres sino que son las propias mujeres las que no están interesadas en esta actividad.

Dentro de los partidos operan, a la hora de la elección de candidatos, mecanismos de competitividad y de excelencia pero, en realidad, estas no son las motivaciones últimas que convierten a un militante en candidato y sobre todo no le hace estar posicionado en un lugar idóneo para obtener un puesto. Son otros los mecanismos que influyen a la hora de poner a los militantes o simpatizantes con posibilidades de obtener un puesto. Antes de situar a un posible candidato en posición de discutir con otros militantes su candidatura operan otros mecanismos, de mayor calado, que dificultan a las mujeres para situarse en el mismo momento que el resto de los candidatos¹⁴ que, en la práctica, son los titulares del espacio público.

Las medidas que se adoptan en los partidos políticos están reguladas en sus estatutos o en acuerdos de congresos o bien, de forma consensuada, entre los militantes. Estas medidas, por las que parece inclinarse la Corte Constitucional Italiana, parecen las menos problemáticas, al no estar condicionada por la inmediata inconstitucionalidad, sin embargo no elimina la posibilidad de que puedan ser impugnadas, incluso hasta el punto de ser declaradas inconstitucionales. En cualquier caso la resolución dependerá de las respectivas constituciones y de los tribunales que tienen asignada la competencia. Así en el Reino Unido el partido laborista introdujo listas exclusivamente de mujeres para un 50% de los escaños vacantes y a proveer y esta medi-

14 En este sentido, CELIA AMORÓ S define el espacio político como el espacio de los iguales en el artículo «Espacio de los iguales, espacio de las idénticas», Arbor, Madrid, 1987. Notas sobre poder y principio de individuación, «... por espacio de los iguales entendemos... el campo gravitatorio de fuerzas políticas definido por aquellos que ejercen poder reconviniéndose entre sí como los titulares legítimos del contrato social, a la vez que se reconocen la expectativa de otros posibles titulares que aguardan su turno en calidad de meritorios, que no está actualmente en ejercicio pero sí en actitud de espera ante un relevo siempre posible, al menos en principio...». «... las relaciones de los varones entre sí, en tanto que patriarcales, constituyen el ámbito interclasista correlativo a una especie de pacto juramentado por el que cada varón se reconoce para ser reconocido por el otro, al que a su vez reconoce, como aquel que puede poder, como el candidato a la ocupación de un ubi en ese espacio, rígido metaestable a la vez, que se autoconstituye al mismo tiempo como ordenador de los otros espacios», p. 121.

da fue declarada ilegal por un tribunal (enero de 1996) alegando que esa política contravenía «La ley de Discriminación sexual» de 1975 ¹⁵.

La elección entre unas u otras medidas no puede depender de la facilidad o no de ser impugnadas, dado que tampoco están exentas de poder ser declaradas inconstitucionales o ilegales por los tribunales. Las medidas que adoptan internamente los partidos también son susceptibles de ser impugnadas ante los tribunales, en ambos supuestos la posibilidad de mantenerse sigue siendo frágil y presenta fisuras.

La adopción de este tipo de medidas responde a cuestiones totalmente ajenas a si son o no más fáciles de impugnar y, en definitiva, tomar esa decisión estará en función de lo que acuerden los partidos políticos y de la opinión favorable o desfavorable de sus militantes, en la que también influirá el grado de militancia femenina.

Este tipo de medidas fueron adoptadas por el Partido Popular danés que en 1970 introdujo las cuotas especificando que cada uno de los sexos tenía que estar representado en las listas electorales en al menos un 40 %. La eficacia de esta medida se evidencia en la composición de su parlamento. También el partido social demócrata de Alemania estableció cuotas tanto para las elecciones como a nivel de estructura interna del partido lo que en ambos aspectos ha tenido una repercusión importante aumentando la presencia de mujeres.

En España medidas de este estilo han sido tomadas por el PSOE e Izquierda Unida. El partido socialista en su XXXI Congreso federal incorpora a sus estatutos un sistema de cuotas de representación de mujeres no inferior al 25%, en cada uno de sus ámbitos. Las militantes socialistas siguieron presionando para elevar este porcentaje y aproximarlos a la meta de la democracia paritaria y en el Congreso de 1997 se acordó adoptar una representación de hombres y mujeres en sus listas de porcentajes no superiores al 60% ni inferiores al 40%, para cada sexo. A la vez que se aprobó incluir este acuerdo en los Estatutos del partido ¹⁶.

¹⁵ Estudio *Impacto diferencial de...*, op. cit., p.15.

¹⁶ Datos citados por la profesora JULIA SEVILLA MERINO en *La presencia de las mujeres en los parlamentos: Las Cortes Valencianas*. Anuario de Derecho Parlamentario. Cortes Valencianas, nº 4, 1997, p. 384.

Izquierda Unida fue la otra formación política que adoptó formalmente el sistema de cuotas. En el año 1990 y en el ámbito de la Comunidad Valenciana (tercera asamblea) incorpora la obligatoriedad de que ninguno de los sexos supere el 50 % de los puestos a elegir en las listas de los delegados. El año 1995 incorporan en sus estatutos el siguiente texto «ninguno de los sexos podrá superar el porcentaje del 65 % tendiendo como objetivo a la paridad»¹⁷.

En la Unión Europea el establecimiento de cuotas en el seno de los partidos políticos es una práctica bastante extendida, tal y como podemos comprobar en el siguiente cuadro.

CUOTAS DE CANDIDATURAS DE MUJERES FIJADAS POR LOS PARTIDOS PARA LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS (POR NORMA O COSTUMBRE)		
PAÍS	PARTIDO	CUOTA (0%)*
Austria	Verdes	50,0
	ÖVP	33,0
	Social Demócratas	?
Bélgica	Volkunie	25,0
Dinamarca	SDP	tanto mujeres como hombres objetivo: 40,0
Francia	PS	30,0
Alemania	B90/Verdes	50,0
	PDS	50,0
	SPD	33,0
Grecia	ND	?
Irlanda	Fine Gael	objetivo: 40,0
	Laboristas	20,0
Suecia	SDP	50,0
	VP	50,0
	MpG	50,0
	FP	40,0
Reino Unido	Laboristas	objetivo: 50,0

Cifras compiladas a partir de la Unión Interparlamentaria, 1997: 67.

• Salvo indicación en contra, las cuotas fijadas lo son por norma o costumbre

Fuente: Estudio sobre «Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina». Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios, 8, 1997.

17 Datos citados por la profesora JULIA SEVILLA MERINO en *La presencia de las mujeres...*, op cit., p. 385.

III REPRESENTACIÓN POLÍTICA, GÉNERO Y SISTEMA ELECTORAL

Además de las cuotas que inciden directamente en los resultados, existe un cierto consenso en afirmar que la representación de las mujeres puede verse afectada por tres factores del sistema electoral: la estructura de la candidatura (lista o candidato único), magnitud del distrito (número de escaños por distrito), y el grado de proporcionalidad (asignación de escaños según los votos)¹⁸.

La combinación adecuada de estos tres factores puede dar un resultado más igualitario en la representación.

A) ESCRUTINIOS

La fórmula que resuelve la conversión de votos en escaños es uno de los puntos clave de cualquier sistema electoral. Esta afirmación, no olvida, en absoluto, lo importante que resultan otros aspectos como los distritos electorales cuya mayor o menor magnitud condicionan, incluso, las fórmulas de escrutinio; así distritos pequeños están vinculados a las fórmulas mayoritarias.

La Constitución Española de 1978 al establecer en su artículo 68.2 la provincia, como circunscripción electoral, para las elecciones al Congreso de Diputados y al Senado, condiciona, de manera importante, el resultado electoral de tal manera que a pesar de que la CE establece que la representación atenderá a criterios de proporcionalidad, en la práctica y como consecuencia de la distribución del territorio español en circunscripciones provinciales, la fórmula D'Hondt opera como una fórmula mayoritaria.

Incluso se afirma que la implantación de la provincia como circunscripción electoral cuestiona el lema ya clásico de *un voto, un mismo valor*, al comprobar que el costo en número de votos de

18 PIPPA NORRIS, *Mujeres en política: análisis y práctica*, pp. 149-197, en la obra colectiva «*Mujeres en política*» coordinada por EDURNE URIATE y ARANTXA ELIZONDO, Ariel, Barcelona, 1997, p. 165

un escaño está en función de la amplitud de la circunscripción ¹⁹. En las circunscripciones más pequeñas, la elección de representantes, es menos costoso, en cuanto a número de votos que en provincias más pobladas. Estos elementos condicionan de forma importante la fórmula electoral hasta el punto de llegar a pervertir un sistema proporcional en, casi, un sistema mayoritario, cuestionando de esta manera, uno de los pilares básicos del sufragio: el voto igual.

En realidad las fórmulas electorales (escrutinio) están en función de los principios que se intenten primar, es decir, una fórmula electoral mayoritaria primaría la capacidad de gobierno, creando un gobierno estable y favoreciendo al partido mayoritario. Por el contrario un sistema proporcional primaría la representatividad a la gobernabilidad; en este caso, la capacidad de gobierno sería un tema secundario y antepondría la mayor representatividad de la ciudadanía, incluso, en detrimento de la estabilidad del gobierno.

En principio, parece que los sistemas electorales basados en una lógica representativa tengan una mayor capacidad de integración de los grupos minoritarios (género, lingüísticos, étnicos). El principio de proporcionalidad posibilita que la representación sea una muestra de las diferentes posiciones que existen en la sociedad. Los distritos plurinominales, de magnitud relativamente elevada, las fórmulas distributivas y las bajas barreras electorales favorecen la presencia de las minorías. En clara diferencia con los sistemas mayoritarios con distritos, normalmente, uninominales que estimulan a la presentación de candidatos que puedan obtener buenos resultados, pretenden ser los más votados, marginando de antemano a las minorías.

En la medida que los sistemas proporcionales benefician la representación de las minorías también en la práctica benefician, incrementan, la presencia de mujeres, aunque numéricamente no sean una minoría. En apoyo de esta afirmación se puede ver cómo en todos los países de la Europa occidental que en sus respectivos parlamentos el porcentaje de mujeres supera el 20 % tienen un sistema proporcional ²⁰. Este sistema, en realidad, nace como consecuencia de la aspiración de los grupos minoritarios a obtener la representación que les impedían las fórmulas mayoritarias ²¹.

19 VALLÉS, J., y BOSCH, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel, Barcelona, 1997, p. 149. Afirman que en la actualidad no existen restricciones a la igualdad de voto al menos en el momento de su emisión, como ocurría en muchos países incluido el nuestro hasta principios del s. XX, pero sigue persistiendo las desigualdades en el impacto de los votos en el momento de su transformación en distribución de escaños.

20 Estudio *Impacto diferencial de...*, op. cit., p. 9.

21 El triunfo de esta fórmula electoral se sitúa al término de la primera guerra mundial cuando los movimientos sociales que defendían esta posición habían llegado a ser lo suficientemente poderosos para imponer esta fórmula, lo que después les ayudó a conquistar el poder, sobre todo a los partidos socialistas. COTTERET, J. M., y EMERI, C., *Los sistemas electorales*. Oikos-Taus, Barcelona, 1973, p. 77.

Así si, como señalábamos antes, se revisan la composición de los parlamentos de la unión europea, en relación al número de mujeres, se puede observar como es significativa la relación directa entre el número de parlamentarias y la fórmula proporcional.

En el siguiente cuadro se observa cómo los países de la Unión Europea que tienen sistemas proporcionales es mayor la presencia de mujeres que los que tienen sistemas mayoritarios.

NÚMERO DE MUJERES EN LAS CÁMARAS BAJAS O ÚNICAS DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y TIPO DE SISTEMA ELECTORAL

<i>ORDEN</i>	<i>PAÍS</i>	<i>ÚLTIMAS ELECCIONES</i>	<i>TOTAL ESC.</i>	<i>MUJERES</i>	<i>%M</i>	<i>SISTEMA ELECTORAL</i>
1	Suecia	09 1994	349	141	40,4**	Mixto (Listas cerradas)
2	Finlandia	03 1995	200	67	33,5	Mixto (Preferencial)
3	Dinamarca	09 1994	179	59	33,0	Proporcional (Preferencial)
4	Países Bajos	05 1994	150	47	31,3	Proporcional (Preferencial)
5	Austria	12 1995	183	49	26,8	Proporcional (Listas cerr.)
6	Alemania	10 1994	672	176	26,2	Mixto/Dos (listas cerr.)
7	España	03 1996	350	86	24,6	Proporcional (Listas cerr.)
8	Luxemburgo	06 1994	60	12	20,0	Proporcional (Preferencial)
9	Irlanda	11 1992	166	23	13,9	Proporcional (Multi esc.)

ORDEN	PAÍS	ÚLTIMAS ELECCIONES	TOTAL ESC.	MUJERES	%M	SISTEMA ELECTORAL
10	Portugal	10 1995	230	30	13,0	Proporcional (Listas cerr.)
11	Bélgica	05 1995	150	18	12,0	Proporcional (Preferencial)
12	Italia	04 1996	630	70	11,1	Mixto (RP Débil)
13	Reino Unido	04 1992	651	62	9,5*	Mayoritario (Pluralidad)
14	Francia	03 1993	577	37	6,4**	Mayoritario (Dos vueltas)
15	Grecia	09 1996	300	19	6,3	Mixto (PR Débil)

Fuente: Estudio sobre «Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina». Parlamento Europeo. dirección General de Estudios, 8-1997.

Los estudios comparativos que se realizan no sólo a nivel de la Unión Europea sino en otros países del mundo, con sistemas democráticos, también se constata esta afirmación. Pippa Morris²² en un estudio que abarca a 44 países, durante el periodo 1989-94, señala que la media de mujeres parlamentarias en los países que tienen un sistema mayoritario es respecto a los hombres de un 8,3 %, de un 12 % en los sistemas semi-proporcionales y de un 17 % en los sistemas proporcionales.

Sin embargo la relación entre sistema proporcional y mayor representación de mujeres no es tan directa como en principio cabría pensar, para aumentar la representación de estas se exige otro requisito sin el cual sería imposible obtener esos resultados. El sistema proporcional está vinculado a la lista, es más se puede afirmar que el sistema proporcional es el prototipo de un escrutinio de lista. Algunas politólogas están convencidas²³ que la lista amplia otorga más posibilidades a las mujeres porque la no incorporación de minorías políticas puede producir un rechazo del electorado, incluso de las propias minorías, que no entenderían no estar representa -

22 PIPPA NORRIS, *Mujeres en política: análisis y práctica*, pp. 149-197, en la obra colectiva «*Mujeres en política*» coordinada por EDURNE URIATE y ARANTXA ELIZONDO, Arie, Barcelona, 1997, p. 159.

23 PIPPA NORRIS, *Mujeres en política: análisis...*, op cit., p. 161, y J. M. VALLÉS y AGUSTÍ BOSCH, *Sistemas electorales*, op. cit., p. 129.

das, su inclusión aumenta el potencia electoral de esa lista.

B) AMPLITUD DE LOS DISTRITOS

La amplitud de los distritos, tal y como se señalaba en el apartado anterior, resulta determinante en relación con la fórmula de escrutinio proporcional. Así es bien conocido que utilizando la misma fórmula proporcional si se le asigna a una circunscripción un número mayor de representantes, la fórmula, resulta más proporcional. Esta afirmación se puede constatar comparando las elecciones al Congreso de los Diputados y a las Corts Valencianes, la fórmula proporcional es la misma (D'Hondt), sin embargo ésta resulta más proporcional cuanto mayor es el número de representantes asignados a cada una de las circunscripciones.

Para el caso de las elecciones al congreso de los diputados y a les Corts Valencianes siendo, en ambos supuestos, la circunscripción electoral la provincia y la fórmula de escrutinio la misma, al tener asignado un número superior de representantes, en las elecciones a les Corts Valencianes, la fórmula opera de forma mucho más proporcional²⁴. Es evidente que donde resulta más proporcional el sistema es en el caso de las elecciones al parlamento europeo dado que la circunscripción es única y el número de representantes es de 64²⁵.

La circunscripción electoral es un elemento fundamental en el sistema electoral, sobre todo teniendo en cuenta su capacidad para activar la fórmula proporcional, así cuantos más candidatos tenga asignados una circunscripción más representativa resultará la fórmula proporcional.

24 Sobre todo en las provincias más pequeñas como Castellón que tiene cinco representantes al Congreso de los Diputados y 22 a les Corts Valencianes, quizá la diferencia se nota menos en el resto de las circunscripciones de la Comunidad autónoma valenciana debido a su mayor número de representantes en el caso del Congreso de los diputados.

En el caso de Castellón hay que añadir la penalización que supone la barrera electoral del 5 por cien a nivel de Comunidad, de lo contrario la representación de los partidos, en las últimas elecciones autonómicas de 13 de junio de 1999, hubiera aumentado con la entrada de un representante del Bloc-Verds que obtuvo 14.151 votos, lo que representa el 5,45 por cien del total de votos. fuente periódico Mediterráneo de 14 de junio 1999.

25 En las elecciones al parlamento Europeo celebradas el 13 de junio de 1999 de un total de 64 escaños están representados 7 grupos políticos (PP 27 escaños, PSOE 24, IU 4, CiU 3, CN+EP 2, CE 2, Otros 2), en el Congreso de los diputados con la misma fórmula de escrutinio y 350 puestos a cubrir hay 6 grupos políticos (PP, PSOE, IU, PNV, CiU, Coalición Canaria) y el grupo mixto formado por 7 diputados. La circunscripción electoral resulta determinante en este último. Si los 350 candidatos fueran elegidos en una circunscripción única, el número de partidos y agrupaciones sería, seguramente, mucho más elevado.

Sí partimos de esta hipótesis sería aconsejable, para la presencia de mujeres, la ampliación de la representación por cada circunscripción. Sin embargo, ésta modificación parte de una limitación establecida en el propio texto constitucional, en lo referente a las elecciones al Congreso de los Diputados se dan unos presupuestos que dificultan tomar esta decisión. La Constitución en su artículo 68.1 establece un máximo de diputados cifrándolos en 400, difícilmente se puede conseguir con este número una ampliación de candidatos a cada una de las circunscripciones que pueda incidir y convertir, la regla D'hondt, en una verdadera fórmula proporcional teniendo en cuenta que el número de diputados actualmente es de 350. A pesar del escaso margen de maniobra que permite la regulación constitucional entendemos que sería conveniente su ampliación hasta alcanzar el máximo total permitido.

A esta dificultada se añade una segunda, también recogida que el texto constitucional (art. 68.2), que asigna una representación mínima inicial a cada circunscripción que la LOREG (art. 162.2) ha cifrado en dos diputados por provincia, con lo que esta asignación automática con independencia del número de habitantes hace que la fórmula proporcional disminuya su potencial para incrementar una mayor representación, incluso se afirma que nuestro sistema electoral es el menos proporcional de los sistemas proporcionales existente en Europa ²⁶.

La importancia de señalar, en este trabajo, la necesidad de ampliar el número de representantes por circunscripción se apoya en que aumentar el número de escaños favorece al grupo de las mujeres a la vez que legitima el sistema democrático. De los tres elementos, señalados anteriormente, del sistema electoral que tienen una influencia directa en la presencia de mujeres, la estructura de la candidatura (listas electorales), magnitud del distrito y sistema proporcional; son éstos dos últimos los que están en nuestro sistema electoral íntimamente relacionados, incluso regulados en la propia constitución. Su inclusión, en el texto constitucional, plantea una dificultad adicional, en la medida que sólo sería posible su modificación a través de una reforma constitucional que no resulta nada fácil ni existe consenso suficiente para llevarla a cabo.

26 BLANCO VALDÉS, R. L., «¿Reformar el sistema electoral o reformar los partidos?», en la obra colectiva *Formas de gobierno y sistemas electorales*, coordinada por GERARDO RUIZ-RICO y SIVIO GAMBINO, Tirant lo blanc, Valencia, 1997, pp. 231-248.

Pippa Morris²⁷ afirma, después de analizar distintos procesos electorales y ver los resultados, que incluso manteniendo invariables los demás factores el hecho de ampliar la magnitud del distrito da resultados muy beneficiosos para las mujeres. Esta afirmación se justifica porque al aumentar el número de posibilidades, es decir, el número de escaños, la competitividad, entre los candidatas, es menor a la vez que se necesita un cierto equilibrio entre todos los grupos que pueden verse afectados, por la elección, tanto dentro del partido político como fuera, en la sociedad. Si partimos de la base de que los representantes son personas que defienden intereses de grupos al igual que los partidos políticos²⁸, habrá que buscar un cierto equilibrio entre los grupos y uno de los grupos, que es aceptado como tal, y al que hay que tener en cuenta es el de las mujeres, aunque sólo sea porque representan a la mitad de la población. Y de una u otra manera todos los partidos lo tienen en cuenta incluidos aquellos partidos que lo niegan expresamente.

El distrito plurinominal está relacionado directamente con las listas y este es otro elemento del sistema electoral que favorece una u otra opción según como se plantea.

C) LISTAS ELECTORALES

La forma que se adopta para la elección de candidatos, las listas, es un tema de la máxima actualidad. La ley electoral (LOREG) opta por las listas cerradas y bloqueadas y ésta fórmula tiene muchos detractores que le imputan algunos de los males que, en realidad, tienen su origen en los partidos políticos y su funcionamiento. Se ha atribuido a las listas cerradas una cantidad de inconvenientes que resulta muy difícil situarse en posiciones a favor. Lo que en el momento de su implantación (elecciones al parlamento constituyente abril-junio 1978) se veía como la solución más correcta, facilitaba el ejercicio del voto a los ciudadanos que habían perdido la práctica de votar, fortalecía a los partidos políticos que acababan de salir de la clandestinidad, posibilitaba la formación de un parlamento, constituyente, en el que no prevalecieran las personalidades sino en realidad los grupos²⁹. Pues bien, todas estas ventajas una vez aprobada la

27 PIPPA NORRIS, *Mujeres en política: análisis y práctica*, pp. 149-197, en la obra colectiva «*Mujeres en política*» coordinada por Ederne Uriarte y Arantxa Elizondo, Ariel, Barcelona 1997.

28 VALLÉS, J. M., y AGUSTÍ BOSCH, *Sistemas Electorales y...*, op. cit., p. 19.

constitución se convirtieron en críticas y en inconvenientes.

La ley electoral establece, influenciada por el período constituyente, un sistema proporcional y listas cerradas y bloqueadas para el congreso y un sistema mayoritario y listas abiertas para la elección al Senado que, contrariamente a lo esperado, no se ha manifestado tan cualitativamente diferente, en la práctica, los resultados obtenidos son similares a los del congreso dado que se sigue votando básicamente en función de los partidos políticos y no de los candidatos ³⁰.

Las posiciones a favor, de las listas abiertas, se podrían agrupar en aquellas que plantean el acercamiento del representante al representado sin la necesidad, de intermediación, de los partidos políticos o al menos de una mediación tan directa como la actual. Incluso, algunos autores plantean que las listas cerradas y bloqueadas, cuestionan directamente el principio recogido en el artículo 68.1 de la CE que establece que los diputados deben ser elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. En lo referente al requisito de la elección libre y directa parece que quedan mermadas con el sistema de listas cerradas y bloqueadas.

En el caso de las listas cerradas, el elector no elige directamente a sus candidatos sino que el voto se convierte en una ratificación de la elección que se ha producido en el seno de los partidos políticos, a través de un sistema no demasiado democrático. Es bien conocido que el candidato y su posición en la lista obedece a diversas causas pero casi todas ellas alejadas de una elección democrática en el interior de los propios partidos políticos. Por tanto se argumenta que, el sufragio, deja de ser libre por cuanto el elector tiene que votar a toda la candidatura, requisito indispensable para la validez del voto, cualquier eliminación de un candidato al que no se desea votar convierte en nula la papeleta.

Frente a los inconvenientes de las listas cerradas aparecen también algunas desventajas de las listas abiertas. El argumento más común, contra este tipo de lista es su escasa utilización, un

29 Ventajas citadas por JOSÉ RAMÓN MONTERO y RICHARD GUNTHER en *Sistemas cerrados y listas abiertas sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España*, en Cuadernos y debates, nº 49, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 30.

30 JOSÉ RAMÓN MONTERO y RICHARD GUNTHER en *Sistemas cerrados y listas abiertas*, op. cit., pp. 33-39; reproduce esta polémica tanto las posiciones a favor que se dieron en un primer momento como las críticas a las listas cerradas y bloqueadas que se han vertido desde el derecho constitucional y la ciencia política.

estudio³¹ del comportamiento electoral de los ciudadanos, en distintos países, con respecto a la utilización de las listas abiertas con sus diferentes posibilidades, demuestra que en realidad el voto directo a los candidatos es un procedimiento poco utilizado por los electores. El estudio señala que este tipo de elección no mejora algunos de los inconvenientes de las listas cerradas, es decir el de desconocer a los candidatos, parece que solamente en las poblaciones más pequeñas y en el caso de las elecciones municipales los votantes tienen posibilidad de conocer a los candidatos. Fuera de este ámbito resulta extremadamente dificultoso entrar en contacto con los candidatos aunque sólo sea a nivel mediático. Como señala J. Montero y R. Gunther solamente se conoce a los grandes líderes de los partidos porque existe una personalización de la política y una dependencia de los partidos de la televisión, tanto en las propias campañas electorales centradas cada día más en este medio, como en el día a día de la transmisión de las posiciones políticas de los diferentes partidos en las instituciones que gobiernan o que participan. La televisión está más interesada en lo que ocurre en los centros de poder, política nacional o política autonómica que lo que realmente ocurre en cada provincia. Así, contra todo pronóstico, son más conocidos los líderes de los partidos políticos a nivel nacional³² o autonómico que los cabezas de lista en su circunscripción tanto a nivel del Congreso de los Diputados que de los parlamentos autonómicos.

Las listas abiertas, además de no resolver la distancia entre los electores y los candidatos, tienen otros inconvenientes, desde el punto de vista intrapartidista incluso a veces pueden crear dinámicas cercanas a la corruptela. Los candidatos, de un mismo partido, deben competir entre sí para alcanzar la posición de candidato oficial del partido, lo que supone a nivel de partido, buscarse partidarios y establecer un grupo que le apoye, incluso creando una estructura que le organice la campaña intrapartido, siempre que no se trate del candidato del aparato porque en este caso utilizará los medios que le proporcione este y esto, a la vez, le supondrá una ventaja respecto al candidato no oficial que difícilmente conseguirá alzarse victorioso. El

31 JOSÉ RAMÓN MONTERO y RICHARD GUNTHER en *Sistemas cerrados y listas abiertas...*, op cit., pp. 40-42. Analiza la utilización del voto preferencial por los electores en algunos países, Luxemburgo, Austria, Dinamarca, Noruega, Suecia y parece que no resulta significativo o como los propios autores señalan es más bien «engañoso». Aunque observan que desde una perspectiva temporal se aprecian tendencias de crecimiento en Suiza, Bélgica y Dinamarca, es decir países con unos niveles significativamente elevados. Pero esto no elimina la intervención en este proceso de los partidos, pues «*la competencia real se lleva a cabo entre los partidos*»

32 JOSÉ RAMÓN MONTERO y RICHARD GUNTHER, en *Sistemas cerrados y listas abiertas*, op. cit., p. 51, reflejan en un gráfico el grado de conocimiento de los votantes del cabeza de lista teniendo en cuenta el tamaño de la circunscripción y sorprendentemente cuanto más pequeña es la circunscripción menos conocido es el cabeza de lista. Lo que les lleva a firmar que: «... *los votantes en los distritos de mayor magnitud, conocen en mucha mayor medida a los candidatos que los representan*». Al contrario de lo que en un principio pudiera parecer.

compromiso del candidato con los que le apoyan implica ofrecer cargos o puestos en el caso de resultar elegido. Esta base de apoyo debe ser complementada con el apoyo exterior segundo paso necesario para poder ganar las elecciones. Para conseguir esto, el candidato debe realizar una campaña personalista y de compromiso con otras organizaciones o grupos que pueden llevarle a compromisos políticos, diferentes a los de su propio partido, con el objetivo final de obtener la victoria. Incluso, en posiciones más extremas, puede comprometerse con grupos o personas a realizar algún tipo de favor una vez elegido.

Una vez situada, a grandes trazos, la problemática de las listas abiertas y cerradas, la cuestión sería determinar qué tipo de listas posibilita el aumento de la representatividad de género. Esta cuestión no se puede desligar del tamaño de la circunscripción y de la fórmula electoral. Si tenemos en cuenta, en aras de favorecer la presencia del grupo de las mujeres en los parlamentos, nos inclinaríamos por un sistema proporcional y una circunscripción en la que se asignen varios candidatos, tal como se señalaba anteriormente, y unas listas cerradas y bloqueadas.

Si además la diferencia entre las listas abiertas y cerradas no es tan fundamental, como a veces se pretende, la opción por las listas cerradas y bloqueadas no deja de ser una opción más, teniendo sus ventajas e inconvenientes como cualquier otra opción.

III HACIA UNA REPOLITIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

La inmersión de las mujeres en el ámbito público es un tema relativamente reciente, no hace falta reiterar por ser suficientemente conocido que el derecho al sufragio en igualdad de condiciones con los varones se consiguió, por primera vez, en España con la Constitución de 1931.

Sin embargo, este reconocimiento formal, que ha continuado con la constitución de 1978, no ha sido capaz de resolver en la práctica la desigualdad que sufrían, y continúan soportando, las

mujeres, y no porque las leyes lo impiden abiertamente sino porque el propio nacimiento del Estado y el concepto de ciudadanía se fundamenta sobre presupuestos que se identificaban con lo masculino ³³.

Lo público excluye a las mujeres y casi se podría decir que, de alguna manera, lo público, incluso depende de esa exclusión, al menos tal y como concebimos el espacio público actual. A las mujeres se les responsabiliza del ámbito privado.

El intento de realizar un ideal de ciudadanía universal convierte a lo público en la representación de la mayoría, antagónica de la particularidad, en lo común frente a la diferencia y así pone en desventaja a algunos grupos pese a que dispongan formalmente del mismo estatus de ciudadanía ³⁴.

Estos parámetros siguen funcionando, en la práctica, y se visualizan tanto en el reclutamiento que realizan los partidos políticos para la selección de sus candidatos como en el ánimo de los electores que tienen asimilado lo público y la política a los varones, y a ésta como máximo exponente de los asuntos públicos. Por lo que es necesario introducir la perspectiva de género en los análisis políticos para poder tomar las medidas, acciones positivas, que pueden ayudar en la solución de los impedimentos que sufren los grupos excluidos, históricamente, para poder llegar a una democracia participativa.

El meollo de la cuestión reside, a nuestro entender, en la determinación de los instrumentos que articulan la participación política. Algunas de estas medidas deberían estar encaminadas al funcionamiento interno de los partidos políticos teniendo en cuenta la necesidad de integración de las mujeres y en esta línea adecuar la ley de los partidos políticos.

33 IRIS MARION YOUNG, *Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal*, en la obra colectiva, *Perspectivas feministas en teoría política*, compiladora CARMÉ CASTELLS, Paidós, Barcelona, 1996; destaca que las feministas han analizado cómo el discurso que vincula las personas y los asuntos públicos de carácter cívico con la fraternidad no es meramente metafórico. Así señala que «El Estado moderno y el dominio público de la ciudadanía presentó como valores y normas universales aquellas que habían derivado de la experiencia específicamente masculina: las normas militaristas del honor y la camaradería homoerótica; la competencia respetuosa y el regateo entre agentes independientes; el discurso articulado en el tono carente de emociones de la razón desapasionada». A la vez que destaca: «...la oposición entre la universalidad del ámbito público de la ciudadanía asimilado a la razón y a lo masculino y la particularidad del interés privado asimilado a la pasión y a lo femenino. ...Lo que llevó al mundo burgués a instituir una división moral del trabajo entre razón y sentimiento», pp. 102-103.

34 IRIS MARION YOUNG, *Vida política...*, op. cit., señala: «La idea de lo público como universal y la concomitante identificación de la particularidad con la privacidad hace de la homogeneidad un requisito de la participación pública. Al ejercer su ciudadanía, todos los ciudadanos/as deberían asumir el mismo e imparcial punto de vista, que trasciende todos los intereses, perspectivas y experiencias particulares», p. 107.

En nuestro país los partidos, al igual que en la mayoría de los partidos europeos, el proceso de reclutamiento de los candidatos sigue un proceso formal en el que su elección esta reglada, a través de normas internas y explícitas, aunque en ocasiones se pueden implementar por acuerdos de los órganos de decisión del partido.

Aunque la elección de candidatos, la mayoría de las veces, viene simplemente a ratificar pactos previos entre los diferentes grupos de poder articulados dentro de los partidos y en el que, por regla general, las mujeres no tienen una influencia real; no tanto porque su nivel de militancia sea inferior al de los varones sino porque no lideran estos grupos internos, como mucho participan en alguno de ellos. Esta situación viene a confirmar la idea, planteada anteriormente, de que la política en cuanto que forma parte de lo público es un espacio en el que las mujeres no son reconocidas porque, estas organizaciones, siguen manteniendo un modelo masculino. Si no fuera por la existencia de criterios, no explícitos, que favorecen a los varones sería impensable que las mujeres mantuvieran esa situación, porque en la actualidad no cabe apelar a su falta de preparación ni su escasa dedicación como ocurría antaño. Está más que demostrado que las mujeres tienen una preparación, en condiciones similares, ligeramente superior a los varones, pero este hecho parece no tener consecuencias en la vida política. Sin embargo si la tiene, por ejemplo, en la administración pública en la que se siguen criterios objetivos para su ingreso y por ello en todas las oposiciones públicas aprueban un mayor número de mujeres que de hombres.

La política sigue actuando con parámetros anclados en el tiempo donde las mujeres estaban excluidas. Todavía, no se ha dado, una repolitización de la vida pública en el sentido de perder la idea de unidad que se confunde con el interés y el bien común y que, en realidad, no es más que la homogeneidad que caracteriza a los iguales. Es necesario incorporar otros aspectos, característicos de otros grupos diferenciados históricamente, para poder discutir el interés general y el bien común omnicomprendivo de los distintos intereses que existen en la sociedad.

Y mientras llega ese cambio, no cabe más que apelar a los partidos políticos para que tomen medidas a nivel interno al efecto de reclutar a mujeres en sus listas electorales en posiciones de ser elegidas, aunque esta posibilidad está en función de la ideología del partido y de la filosofía en la que se inspiran, así los partidos socialdemócratas y los verdes tienden a justificar las acciones positivas para introducir cambios a medio plazo. Los partidos de la derecha suelen utili-

zar otro tipo de estrategias y son más reacios a la intervención. No obstante si el resultado de los primeros tiene éxito, electoral, la medida se puede extender con cierta facilidad.

No obstante, es necesario que se tomen medidas legales y una de ellas podría ser la modificación de la ley de los partidos políticos, en lo relativo a su funcionamiento, y regular la implantación de cuotas en los órganos de gobierno y representación, internos, de los partidos políticos. A la vez que crear un órgano consultivo en materia de igualdad formado por personas expertas, pero las materias objeto de consulta no deberían limitarse a aquellos aspectos considerados, propios, de las mujeres sino a todos los ámbitos de la política. Al menos este órgano consultivo debería encargarse de analizar los programas electorales de los partidos en materia de igualdad y no discriminación por razón de sexo porque esta no debe ser el resultado de una acción partidista, más o menos voluntaria, sino un principio constitucional que los partidos están obligados a cumplir.

Otra de las medidas que deberían abordarse es la modificación de la ley electoral en lo que respecta a la introducción de cuotas, regular las listas cerradas y bloqueadas introduciendo un sistema cremallera y ampliar el número de puestos a cubrir para la elección al congreso de los diputados hasta el máximo permitido constitucionalmente.

En esta línea la profesora Julia Sevilla³⁵ plantea tres propuestas para la modificación de la actual LOREG, la primera en referencia a la reforma del contenido de algunos artículos para favorecer la presencia proporcionada de ambos sexos en el acceso a los cargos públicos³⁶, La segunda propuesta afecta a la inclusión, en la esfera política, de los derechos que poseen las trabajadoras por su condición de mujeres sobre todo en lo que afecta a la suplencia en caso de embarazo o nacimiento. La tercera está referida, en doble sentido del término, del lenguaje legal, introduciendo las fórmulas gramaticales de lenguaje no sexista.

35 En el trabajo *La posible reforma de la ley electoral como presupuesto de la democracia paritaria.. Análisis de las leyes electorales vigentes*, publicado en la obra colectiva «Hacia una democracia paritaria», Madrid, 1999, pp. 161 y ss.

36 JULIA SEVILLA, *La posible, op. cit.*, p. 14. Esta reforma afectaría al preámbulo en el que se introduciría el término representación paritaria, así como la introducción de acciones positivas referidas a incentivar a los partidos políticos que se acomoden a los postulados de la democracia paritaria, tanto respecto a los espacios gratuitos como en la subvención de los gastos electorales. También propone la adopción de medidas que incentiven la incorporación de las mujeres en el congreso, senado, parlamento europeo, como subvención de escaños.

Todas estas medidas favorecerían la incorporación de las mujeres al ámbito público y dado que la igualdad depende en gran medida de la igualdad política, cualquier medida que favorezca la participación de los grupos, excluidos, ampliaría el concepto de ciudadanía restringido, hasta ahora, por razones de sexo.

NOTA INTRODUCTORIA

En los anexos I, II y III se recogen:

- * Resultados electorales de las Elecciones a Cortes Valencianas del 13 de junio de 1999.
- * Diputados electos a Cortes Valencianas el 13 de junio de 1999.
- * Diputados actuales (31 de diciembre de 1999) una vez efectuadas distintas sustituciones desde junio de 1999.

ANEXO I

RESULTADOS ELECTORALES DE LAS ELECCIONES A CORTES VALENCIANAS DEL 13 DE JUNIO DE 1999*

Eleccions Autònòmiques 1999 <i>Elecciones Autonómicas 1999</i>	Alacant <i>Alicante</i>
-----	-----
Electors / <i>Electores</i>	1.092.588
Votants / <i>Votantes</i>	739.484
Vots en blanc / <i>Votos en blanco</i>	11.575
Vots nuls / <i>Votos nulos</i>	4.832
Partido Popular	357.815
C.E. PSOE-Progresistas	264.583
Esquerra Unida del País Valencià	44.583
Unio Valenciana	12.757
C.E. Bloc Nacionalista Valencià-Els Verds	26.977
Alternativa Comunidad Valenciana	—
Centro Liberal	4.813
Los Verdes Ecologistas Pacifistas	4.176
Falange Española de las Jons (FE-JONS)	1.467
Unión Centrista-Centro Democrático y Social (UC-CDS)	1.337
Iniciativa Independiente	2.524
Partido Humanista	918
Esquerra Nacionalista Valenciana-URV	673
Izquierda Republicana Federal-Partido Republicano Federal	454
Organización Valenciana Independiente (OIV)	—
Liga Autónoma Española	—

(*) *Datos facilitados por la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana.*

ANEXO II

DIPUTATS I DIPUTADES ELECTES / *DIPUTADOS Y DIPUTADAS ELECTOS* – 13 de juny de 1999

ALACANT / *ALICANTE*

CASTELLÓ / *CASTELLÓN*

VAI

PP

José Joaquín Ripoll Serrano
Carmen Galipienso Calatayud (*)
Juan Manuel Cabot Saval
Macarena Montesinos De Miguel
José Cholbi Diego
María Carmen Nacher Pérez
Rafael Maluenda Verdú
María Josefa García Herrero
Manuel Ortuño Cerdá-Cerdá
Francisca Pérez Barber
Juan Rodríguez Marín
Luis Concepción Moscardó
Pedro Hernández Mateo
María Estela Canales Martínez-Pinna
Manuel Pérez Fenoll
Jose Antonio Rovira Jover

Carlos Fabra Carreras (*)
Fernando V. Castelló Boronat
M. Ascención Figueres Gorriz (*)
Alejandro Font de Mora Turón
José Luis Ramírez Sorribes
Luis Tena Ronchera
Rosa María Barrieras Mombrú
Ricardo Costa Climent
Angel Miguel Barrachina Ros
Antonio Fornas Tuzón
Laura Gómez Abego
Manuel I. Prieto Honorato

Eduardo Zaplana
Rita Barberà Noll
José Luis Olivas M
M^a Àngels Ramo
Manuel Tarancón
Susana Camarero
Serafin Castellano
Marcela Miró Pér
José Rafael Díez C
Alicia De Miguel
Martín-Luis Quir
Esther M. Franco
Antonio Clement
Maria Carmen Ma
Jose Manuel Bote
Alejandra Climent
Joaquín Soler Gar
Encarna Cervera
David Francisco S
Amparo Sancho V
Rafael Ferraro Sel

PSOE-PROGRESSISTES

Antonio Moreno Carrasco
M^a Dolores Mollá Soler
José Vicente Sanús Tormo
M^a Trinidad Amorós Fillol
Antonio Torres Salvador

Joaquín Puig Ferrer
M^a Mercedes Sanchordi García
Francesc Colomer Sánchez
Joaquín González Sospedra
Gema Torres Zaragoza

Antonio Asunció
Cristina Moreno I
Antoni Lozano P
M^a José Mendoza
Jesús Ros Piles

ALACANT / ALICANTE

María Moreno Ruíz
Eduardo Vicente Navarro
Consuelo Catalá Pérez
Luis Briñas López
José Pérez Grau
Ramón Berenguer Prieto (*)
Carmen Osuna Cubero

CASTELLÓ / CASTELLÓN

Daniel Gozalbo Bellés
Avel·lí Roca i Albert
Cristina Lozano Salvador
Carmina Martinavarro Molla

VAI

Andrés Perelló R
Josefa Andrés Bar
Carmen Ninet Pei
Baltasar Vives i M
Begoña Gómez-M
M^a Antonia De A
José Camarasa All
Vicent Sarrià Mor
Joan Francesc Per

EUPV

Juan Antonio Oltra Soler
Angela Llinares Llorca

Ramón Cardona Pla

Joan Ribó i Canut
Dolors Pérez i M:

(*) *Estos/as Diputados/as han sido sustituidos por los que figuran en el Anexo III*

ANEXO III

DIPUTADOS Y DIPUTADAS AL FINALIZAR EL MES DE DICIEMBRE DE 1999,
UNA VEZ EFECTUADAS DISTINTAS SUSTITUCIONES DESDE EL 13 DE JUNIO DE 1999.

ALACANT / ALICANTE

CASTELLÓ / CASTELLÓN

VAI

PP

José Joaquín Ripoll Serrano
Juan Manuel Cabot Saval
Macarena Montesinos De Miguel
José Cholbi Diego
María Carmen Nacher Pérez
Rafael Maluenda Verdú
María Josefa García Herrero
Manuel Ortuño Cerdá-Cerdá
Francisca Pérez Barber
Juan Rodríguez Marín
Luis Concepción Moscardó
Pedro Hernández Mateo
María Estela Canales Martínez-Pinna
Manuel Pérez Fenoll
Jose Antonio Rovira Jover
Manuel Gómez Fernández

Fernando V. Castelló Boronat
Alejandro Font de Mora Turón
José Luis Ramírez Sorribes
Luis Tena Ronchera
Rosa María Barrieras Mombrú
Ricardo Costa Climent
Angel Miguel Barrachina Ros
Antonio Fornas Tuzón
Laura Gómez Abego
Manuel I. Prieto Honorato
María Rosario Vicent Saera
Francisco Moliner Colomer

Eduardo Zaplana
Rita Barberà Noll
José Luis Olivas M
M^a Àngels Ramo
Manuel Tarancón
Susana Camarero
Serafin Castellano
Marcela Miró Pér
José Rafael Díez C
Martín-Luis Quir
Esther M. Franco
Antonio Clement
Maria Carmen M
Jose Manuel Bote
Joaquín Soler Gar
Encarna Cervera J
David Francisco S
Amparo Sancho V
Rafael Ferraro Sel
Pedro Ortega Ma
Estefanía Elena M

PSOE-PROGRESSISTES

Antonio Moreno Carrasco
M^a Dolores Mollá Soler
José Vicente Sanús Tormo
M^a Trinidad Amorós Fillol

Joaquín Puig Ferrer
M^a Mercedes Sanchordi García
Francesc Colomer Sánchez
Joaquín González Sospedra

Cristina Moreno I
Antoni Lozano P
M^a José Mendoza
Jesús Ros Piles

ALACANT / ALICANTE

Antonio Torres Salvador
María Moreno Ruiz
Eduardo Vicente Navarro
Consuelo Catalá Pérez
Luis Briñas López
José Pérez Grau
Carmen Osuna Cubero
Francisco Pérez Baldó

EUPV

Juan Antonio Oltra Soler
Angela Llinares Llorca

CASTELLÓ / CASTELLÓN

Gema Torres Zaragoza
Daniel Gozalbo Bellés
Avel·lí Roca i Albert
Cristina Lozano Salvador
Carmina Martinavarro Molla

Ramón Cardona Pla

VAI

Andrés Perelló R
Josefa Andrés Bar
Carmen Ninet Pei
Baltasar Vives i M
Begoña Gómez-M
M^a Antonia De A
José Camarasa All
Vicent Sarrià Mor
Joan Francesc Per
Nuria Espí de Na

Joan Ribó i Canut
Dolors Pérez i M: