

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

MANUEL DELGADO-IRRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

Letrado de las Cortes Generales

Resumen

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

Resumen

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

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

Abstract

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

Sumario

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

I. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Reformas técnicas o simbólicas

Entre éstas cabe reseñar las siguientes:

1. Juntas Electorales

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

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

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

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

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

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

2. Mesas Electorales

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

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

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

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

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

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

3. Procedimiento electoral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Censo electoral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15 Informe citado, p. 104.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Medidas de corrección de patologías políticas con incidencia electoral

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

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

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

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

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

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

2. Medidas contra formaciones políticas declaradas ilegales

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

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

Medidas aplicables hasta el día de la votación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Medidas a partir de la proclamación de candidatos electos

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

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

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

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

VI. Conclusión

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

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

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

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

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