

PABLO SANTOLAYA MACHETTI: *Manual de procedimiento electoral*, Madrid, Ministerio del Interior-Secretaría General Técnica, 1993.

EMILIO J. PAJARES MONTOLÍO

Dentro de la no muy extensa bibliografía en castellano sobre Derecho Electoral (salvo en el aspecto referido al sistema electoral y sus consecuencias sobre el sistema de partidos y el funcionamiento del régimen político español), destaca la ausencia de una obra general y actualizada que con rigor y sistema aborde el estudio de esa materia, al margen de algunos trabajos editados de manera casi inmediata a la elaboración de la LOREG. Entre ellos, cabría destacar los *Comentarios* dirigidos por Cazorla en 1986, cuya mayor carencia quizá sea la omisión de todo el desarrollo posterior de la norma, además del carácter inevitablemente desigual de toda obra colectiva; tampoco cabe darle aquella consideración al *Código electoral* de Arnaldo y Delgado-Iribarren, pese a la extrema utilidad de un trabajo de este tipo. De ahí que haya que saludar la aparición de este *Manual*, que alcanza ahora, tras las últimas elecciones a Cortes Generales, una segunda edición. Su autor, que ha dedicado particular y muy valiosa atención a diversos aspectos de la regulación de las elecciones (1), aborda un estu-

---

(1) Entre esos estudios se pueden destacar: «Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56 (1986) o «La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral», *Revista de Derecho Político*, núm. 24 (1987), además de la ponencia que sobre el mismo tema que el libro aquí reseñado presentó a las IV Jornadas de Derecho Parlamentario (cuya publicación vendrá a paliar en gran medida las carencias antes señaladas).

dio que, sin pretensiones de totalidad, como se deduce de su propio título, viene a llenar un cierto vacío en el Derecho Constitucional español. En efecto, tras realizar un breve, pero completo y sugestivo análisis del concepto de sistema electoral y de la evolución de las normas españolas en la materia (para registrar que sus elementos —circunscripción, fórmula electoral y forma de expresión del voto— son prácticamente los mismos desde el Real Decreto-Ley sobre Normas Electorales de 1977), se define el *procedimiento electoral* como «conjunto de normas procedimentales que regulan momentos jurídicos concretos del proceso que hagan posible la mediación elegida por el sistema electoral en condiciones de plena legitimidad democrática», destacando dos notas de éste: su carácter instrumental al servicio del sistema electoral, pero en modo alguno adjetivo o secundario, como lo demuestra que se pueda hablar de una cierta crisis del procedimiento electoral en nuestro país (manifestada de forma particularmente destacada en la opinión pública con ocasión de las elecciones generales de 1989 y las municipales de 1991, que originaron una importante controversia judicial), crisis que Santolaya cree debida tanto como a las imperfecciones técnicas de la ley electoral (aunque éstas hayan existido, y existan aún, y de cierta entidad), a una tendencia a poner en cuestión las reglas de nuestro sistema político. Al margen de esta causa, al jurista le corresponde advertir el alcance de tales defectos, ya que la función legitimadora de toda ley electoral está directamente ligada, más que al sistema electoral (tan democrática es una fórmula proporcional como una mayoritaria, viene a recordar el autor), a la limpieza y a las garantías en que se desarrollen y con que cuenten las actuaciones propias del proceso electoral, que son el objeto de este libro. En él, como característica general, predomina el tono expositivo (que se refuerza por la ausencia de citas, salvo la breve bibliografía final), lo que responde sin duda al carácter de *manual* y probablemente a la intención de la institución que auspicia esta obra. Sin embargo, exposición no debe entenderse aquí como exclusión de consideraciones críticas con respecto a las normas o a alguna resolución concreta: no estamos ante unas meras instrucciones de uso dirigidas, por

ejemplo, a los miembros de las Mesas electorales, sino ante un trabajo que, aun no considerado «una obra académica en sentido estricto», no renuncia a abordar, con claridad y sencillez, el examen de esta materia aunando la finalidad práctica con un cierto rigor científico.

Respecto a la edición de 1991 y al margen de recoger las innovaciones producidas desde aquella fecha, hay que destacar la pretensión de superar el carácter de comentario, a veces un tanto apresurado, de la LO 8/1991 (de hecho, advertía entonces el autor que la obra se publicaba apenas a los quince días de haber concluido la tramitación parlamentaria de aquélla), lo que ocasiona a su vez diversas modificaciones en la estructura del libro. Quizá la más importante haya sido suprimir el apartado dedicado a los *gastos y subvenciones electorales* (Capítulo VII del Título I de la LOREG), por considerar que no formaba parte del procedimiento electoral; ya en la primera edición se hacía esa advertencia, aunque aduciendo su importancia en los modernos procesos electorales y su vinculación con el principio de igualdad, se hacía un somero análisis de la financiación electoral. Hay que suponer que la razón última que llevaba a Santolaya a incluir esa materia era destacar, de manera sumamente crítica, la introducción por aquella ley de una nueva subvención por envío personal a los electores de propaganda y documentación electoral (lo que en terminología anglosajona se conoce por «mailing»), a la que se dedicaba la mayoría de las páginas que trataban estas cuestiones. Sin embargo, pese a la supresión del capítulo, se mantienen las referencias críticas a este tipo particular de subvención, que considera una técnica de financiación indirecta a las formaciones políticas *durante* la campaña electoral, incurriendo en una cierta inexactitud, ya que, como toda subvención, se trata de una ayuda directa, que además se entrega una vez celebradas las elecciones.

Por lo demás, en ese mismo orden, hay que hacer notar la mayor claridad y precisión del esquema adoptado ahora, si bien continúa estando demasiado apegado a la sistemática de la LOREG, al dedicar un capítulo a las diversas secciones en

que se divide el Capítulo VI de su Título I, encabezado precisamente por el epígrafe «procedimiento electoral»: presentación de candidaturas, campaña electoral, papeletas y sobres, voto por correspondencia, votación, escrutinio y recurso contencioso-electoral, que en la edición anterior estaban incluidas en un capítulo genérico que de manera un tanto confusa reiteraba el título de la obra. Además, Santolaya analiza previamente dos temas que ocupan los tres capítulos anteriores de dicho Título I: por una parte, la *convocatoria de elecciones*, dado su carácter iniciador del proceso, para destacar la distinción de dos tipos (en la práctica): las que se producen por disolución de la respectiva Cámara, en la que es una mera consecuencia de ésta y aquéllas cuya fecha –el último domingo de mayo cada cuatro años– viene prefijada por el artículo 42 de la LOREG (para las elecciones locales y las de las Asambleas de las Comunidades de «segundo grado»), introducida con buen criterio, a juicio del autor, por la LO 8/1991; por otra, la *Administración electoral*, de la que se analizan sus funciones de control y garantía, así como su independencia e imparcialidad, que se alcanzan merced tanto al origen mayoritariamente judicial de los miembros de las Juntas Electorales (y necesariamente, de sus presidentes) como por estar compuestas las Mesas Electorales de ciudadanos escogidos por sorteo, máxima garantía ésta que, sin embargo, provoca inevitables defectos en la votación o el escrutinio por su ausencia de conocimientos técnicos: de ahí la propuesta de que su presidencia recaiga en funcionarios municipales adecuadamente preparados (pág. 53). En esa misma línea garantista, se atribuye una función de «dirección y supervisión» a la Junta Electoral Central sobre la Oficina del Censo Electoral, dependiente del Instituto Nacional de Estadística, cuya realización conlleva ciertas dificultades, además de haber dado lugar a unos criterios demasiado amplios en orden a la inscripción en el censo –incluso el mismo día de la votación– (pág. 59). La inclusión de otros sujetos –candidatos y partidos concurrentes– en este apartado sólo se debe a la obligación que tienen de designar representantes y administradores ante las Juntas, sin que sus apoderados o interventores, aun reconociendo su papel como mecanismo de control, sean

parte de esta Administración; finalmente, propugna el autor la creación de un órgano dotado del necesario rango y encuadrado dentro de la Administración del Estado que coordinara todas las actividades gubernativas imprescindibles de hecho para llevar a cabo unas elecciones (pág. 63).

En cuanto a los actos que la LOREG considera propiamente dentro del procedimiento electoral, del análisis de estas páginas se deducen dos características generales evidentemente conectadas entre sí: en primer lugar, la de servir de garantía del pluralismo y de la participación; éste es el elemento predominante en la fase de *presentación de candidaturas*, cuya admisión conlleva la confección de papeletas y sobres a cargo de la Administración (considerado a su vez un gasto electoral de las formaciones políticas, que debería suprimirse junto a la subvención criticada más arriba -pág. 98-), así como durante la *campaña electoral*, en la que tiene como consecuencia la necesaria actitud neutral de los poderes y medios de comunicación públicos, además de la concesión de una serie de ventajas y ayudas a las formaciones que concurren a las elecciones, a fin de facilitar su actividad de captación de votos; dentro de ellas destaca la posibilidad de celebrar debates electorales tras un reciente cambio de criterio de la Junta Electoral Central (pág. 89). El segundo rasgo sería la conformación de un conjunto de actuaciones administrativas y procedimientos judiciales que aseguren la libre expresión del sufragio, a la que responden básicamente las restantes fases (sin que obviamente las anteriores carezcan de garantías judiciales): en primer lugar, la *votación*, en la que destacan las facultades del presidente de la Mesa para ordenar el correcto ejercicio de este derecho, acompañadas de otras previsiones orientadas al mismo fin: existencia de cabinas, prohibición de realizar propaganda, identificación del votante... El voto por correspondencia podría ser considerado como una de esas técnicas de promoción de la participación, siendo el procedimiento para llevarlo a cabo objeto de severas críticas a pesar de las garantías introducidas por la LO 6/1992 (pág. 106). Respecto al *escrutinio* que realizan las mismas Mesas, se configura, junto con la votación, como el

elemento central de este procedimiento, porque este recuento constituye la base de la determinación de los resultados y es el momento oportuno para formular las reclamaciones pertinentes (de ahí la importancia de la presencia de interventores y apoderados), que no se podrán introducir posteriormente ni en el escrutinio general que realizan las Juntas Electorales, a las que corresponde la proclamación de electos, ni ante los Tribunales (págs. 120 y 133), si bien se recoge jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aún no consolidada, que parece relativizar esta afirmación en determinados supuestos; probablemente es en esta fase donde se dan las más importantes (y necesarias) novedades de la LO 8/1991, para aclarar algunos preceptos de dudosa interpretación en la redacción anterior, que contradecían la que Santolaya considera debe ser característica de estas normas: minuciosidad, detalle y claridad (pág. 113). Por último, se dedica una especial atención al *recurso contencioso-electoral*, cuyos principios generales vinieron a ser establecidos por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 24/1990, 25/1990, 26/1990 y 27/1990 (dictadas todas ellas con ocasión de las elecciones de 1989), que orientaron las precisiones introducidas, una vez más, mediante la LO 8/1991, en torno a las causas (vicios que afecten a la distribución de escaños) y el alcance de la eventual declaración de nulidad de unas elecciones, en dos órdenes: si debe afectar a toda la circunscripción o sólo a algunas Mesas y si ha de repetirse sólo el acto de la votación o bien el entero proceso electoral, lo que dependerá de la naturaleza de la irregularidad y del juego de los principios de interpretación más favorable a la eficacia del derecho y de conservación de los actos válidos que el Tribunal usó con frecuencia en dichas resoluciones (págs. 146 a 152). También constituye una relativa novedad, porque ya había admitido este órgano recursos contra la proclamación de electos, la referencia expresa al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional que hace el artículo 114.2 de la LOREG (que se une así al recurso de amparo electoral previsto en el artículo 49 contra la proclamación de candidatos), concebido como instrumento de garantía del derecho de acceso a los cargos públicos del artículo 23 de la CE y, no sin cierta polémica,

de control de la interpretación de la legalidad *secundum constitutionem*, posibilidad esta última vista con recelo por diversos autores, por lo que se recomienda una aplicación excepcional de ella (pág. 156).

La obra concluye, además de con una breve referencia bibliográfica y una relación de la jurisprudencia constitucional (abundantemente) citada, con una edición actualizada de la LOREG, con las modificaciones introducidas en 1987, 1991 y 1992, de gran utilidad por la diversidad y profundidad de los cambios que se han ido sucediendo (aunque parece que bien pronto va a ser superado también este texto, en virtud de las reformas que se anuncian para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo y de los gastos electorales).