

TEORÍA Y PRÁCTICA:  
30 AÑOS DE EXPERIENCIA ELECTORAL

RAFAEL RUBIO (\*)  
MIGUEL PÉREZ-MONEO (\*)

---

(\*) Rafael Rubio es Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid y Miguel Pérez-Moneo es Profesor Ayudante de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona. A pesar de la dificultad de atribuir una autoría individual en un trabajo escrito y revisado a cuatro manos, el primero de nosotros se encargó del primer y tercer apartado y de los restantes el segundo autor.

El 23 de noviembre de 2007 tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid un Seminario sobre los treinta años de experiencia electoral que llevamos vividos en nuestro país y que fue organizado por el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense y el Congreso de los Diputados. El mismo constaba de una conferencia inaugural a cargo del Prof. Dr. D. Alfonso FERNÁNDEZ MIRANDA y dos mesas redondas integradas por profesores universitarios, letrados de parlamento y representantes políticos.

## 1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE NUESTRO SISTEMA ELECTORAL

Alfonso FERNÁNDEZ MIRANDA inauguró el Seminario con una visión general del sistema electoral español (1). Tras señalar la tendencia inercial de los sistemas electorales en las democracias estables y justificarla en el hecho de que las mayorías se suelen encontrar a gusto con las leyes electorales que les han proporcionado el acceso al poder, resaltó la naturaleza materialmente constitucional de la norma electoral, que explica que su modificación requiera un consenso mayoritario (2).

En España, la normativa vigente es fruto del consenso. Tiene su origen en la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política y el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que

---

(1) FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento. Colex, Madrid, 2008.

(2) NOHLEN, Dieter: Sistemas electorales y partidos políticos, FCE, México D. F., 2004.

facilitaron la celebración de las elecciones del 15 de junio de 1977 (cuya eficacia extenderá la disposición transitoria octava de la Constitución) y cuyas grandes líneas mantendrán la Constitución de 1978, primero, y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), después.

La LOREG realiza una regulación general de la materia electoral, con disposiciones comunes a todas las elecciones por sufragio universal, dedicando apartados específicos a las elecciones generales, locales y europeas (éstas a partir de la primera reforma de la Ley, de 2 de abril de 1987).

Nuestro sistema electoral, como cualquier otro, no es inocente y, en sus orígenes, buscaba la estabilidad y evitar la fragmentación. Sus características principales son el sufragio universal libre, igual, directo y secreto, el tamaño de la Cámara (350 diputados), la circunscripción provincial (a la que se añade una prima de salida), el sistema de listas cerradas y bloqueadas y la opción por la Ley D'Hondt para la distribución de escaños.

El problema de proporcionalidad que suele achacarse a nuestro sistema, que beneficia a los partidos mayoritarios frente a las minorías dispersas, no se relaciona con la fórmula electoral establecida en el Decreto-Ley 20/77 y que asumirá la LOREG, la ley D'Hondt, de asignación directa de escaños en función de cocientes, sino con el número de escaños, el número de circunscripciones y las desigualdades de tamaño y población entre ellas, que afecta especialmente a aquéllas con un escaso número de escaños, donde para obtener un escaño es necesario alcanzar en torno al 30% de los votos. De ahí que cualquier propuesta de reforma que pretenda reforzar la proporcionalidad tenderá a aumentar hasta 400 el número de diputados (3).

La proporcionalidad se garantiza a través de la fórmula electoral y la elección de las circunscripciones electorales. En lo que respecta a la fórmula la Constitución sólo establece que «la elección se verificará en cada

---

(3) SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral. CEPC, Madrid, 1998.

circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional» y será el artículo 163 de la LOREG el que opte por la regla d'Hondt que permite, en una sola operación, la distribución de escaños y de restos.

La necesidad de establecer circunscripciones plurinominales para garantizar la proporcionalidad hizo que en 1977 sólo fuera posible acudir a las provincias, dado que las Comunidades Autónomas en ese momento no existían y, más adelante, durante la elaboración de la Constitución, en 1978, no eran más que una posibilidad. Partiendo de la definición de la circunscripción como provincial el artículo 68.1 de la Constitución atribuye a la ley la distribución del número total de diputados, «asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población».

Esta representación mínima inicial, la prima provincial, parte de una enmienda del señor Morrondo (Diputado por Palencia) solicitando un número mínimo de diputados por provincia, una prima de salida. Así lo recogerá la Ley de Reforma Política, y el Decreto ley que fija en dos la representación mínima inicial, y así lo mantendrá la LOREG, complementando la previsión constitucional del artículo 68.3. Sus efectos son la ruptura del principio de igualdad con las consiguientes diferencias en el «valor» de los votos. Algunos han argumentado que la prima favorece a las provincias rurales y, siguiendo con el argumento, a partidos capaces de generar mayor afinidad en esas zonas, aunque los datos demuestran como la diferencia no supera nunca el 1,5 % y se da de forma alternativa.

Resulta interesante señalar como, según la doctrina, los sistemas proporcionales sólo actúan realmente como tales a partir de las 5 ó 6 vacantes, algo que en nuestro país sólo ocurre en 17 provincias (4). MONTERO nos habla de tres subsistemas dentro de nuestro sistema electoral: el primero, que se identificaría con el mayoritario, que incluiría 30 provincias que eligen un máximo de 5 escaños y que designan al 30% de la Cámara; el segundo, proporcional, incluye a los distritos con

---

(4) GARCÍA ESCUDERO, P.: «Régimen Electoral General. Perspectiva constitucional y Derecho Comparado», en *Derecho contencioso electoral*, Escuela Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.

10 ó más escaños, que supone el 33% de la Cámara y un tercero, proporcional corregido, que estaría compuesto por las circunscripciones que eligen entre 6 y 9 escaños, 34% de la Cámara (5).

Ante estas críticas, es importante señalar como el sistema electoral actúa como instrumento de integración y legitimación política del Estado. Como señalaba ORTEGA en *La rebelión de las masas* «la salud de las democracias depende de un mínimo detalle técnico, el procedimiento electoral». Desde esta perspectiva FERNÁNDEZ-MIRANDA recalcó que no se puede hablar de la ruptura del principio de igualdad en nuestro sistema electoral, para lo que trajo a colación ejemplos de sistemas electorales de otros países.

El sistema de lista también afecta a la distribución de los escaños. Es cierto que las listas cerradas y bloqueadas favorecen las oligarquías de los partidos, pero no es menos cierto que en el año 77 tenían sentido ante la necesidad de consolidar partidos políticos estables. Hoy, quizás los partidos se han hecho demasiado fuertes y el riesgo más que en la inestabilidad se encontraría en estas pulsiones partitocráticas.

Frente a esto en ocasiones se plantea una modificación del sistema de listas, que podrían pasar a ser abiertas, algo que confiere mayor libertad al elector pero, en contraposición, podría potenciar en exceso la individualidad, abriendo escenarios como el de la financiación individual y el voto personal que dificultaría la coherencia parlamentaria.

Desde este punto de partida se desarrollaron las dos mesas temáticas centradas en las posibles reformas del sistema electoral y las garantías electorales.

## 2. LA SITUACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL Y SUS POSIBILIDADES DE REFORMA

En esta primera mesa redonda participaron Diego LÓPEZ GARRIDO, del Grupo Parlamentario Socialista; Jordi XUCLÁ I COSTA, del Grupo de

---

(5) MONTERO, J. R.: La reforma del Régimen Electoral, CEPC, Madrid, 1994.

Convergencia i Unió en el Congreso; Reyes MONTIEL MESA, representante de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid; Juan Carlos VERA PRO, del Grupo Parlamentario Popular; Fabio PASCUA MATEO, Secretario General de la Asamblea de Madrid y Letrado de las Cortes Generales; y Pablo SANTOLAYA MACHETTI, Vocal de la Junta Electoral Central y Secretario General de la Universidad de Alcalá.

En líneas generales, todos los participantes mostraron una gran satisfacción con el sistema electoral. La aceptación de nuestro sistema proviene, como sintetizó Juan Carlos VERA, de que

- es representativo de la voluntad de los ciudadanos;
- se formalizó con un alto grado de consenso;
- ha producido estabilidad política y permitido la gobernabilidad en España;
- y no ha excluido a ninguna corriente política de la representación parlamentaria.

No obstante lo anterior, Reyes MONTIEL puso el acento en el déficit de neutralidad de que adolece, enfatizando la falta de proporcionalidad que tienen los resultados electorales observados en su conjunto y concretada en la baja representación parlamentaria que obtiene Izquierda Unida, tercera fuerza política en el ámbito estatal y sexta, sin embargo, en el Congreso de los Diputados (6). Para esta formación política, deberían estudiarse las posibilidades de reforma del sistema actual para mejorar la calidad de nuestra democracia, incrementando la representación de los grupos minoritarios a fin de favorecer que los ciudadanos se sientan más cerca de sus parlamentarios (7).

---

(6) El sistema electoral «contiene fuertes incentivos contra la fragmentación en el ámbito nacional» aunque los partidos minoritarios concentrados territorialmente no salen perjudicados en absoluto. Son la tercera y siguientes fuerzas electorales de ámbito estatal las más perjudicadas en términos de representación. MONTERO, J. R. y GUNTHER, R.: «Sistemas “cerrados” y listas “abiertas”: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en *La reforma del régimen electoral*. Cuadernos y debates, 49. CEC, Madrid, 1994. p. 30.

(7) A este respecto, resulta interesante la reflexión que realiza ARRUEGO RODRÍGUEZ pues aunque la representación política nace de la elección, de ello no se deriva que el cuerpo

Esta crítica al modelo electoral fue modulada por los participantes de carácter técnico, principalmente, que resaltaron la necesidad de congregar los dos grandes objetivos del sistema electoral, a saber la conformación de mayorías parlamentarias suficientes para formar gobierno y la adecuada representación de la pluralidad social. Al mismo tiempo, minimizaron la carencia de proporcionalidad debida al sistema, asegurando que en parte se debe al comportamiento del propio electorado y la dispersión del voto que se produce como consecuencia del sistema de partidos que existe en España.

Se dio el acuerdo entre los participantes en que las posibilidades de reforma del sistema electoral son muy limitadas. En primer lugar, porque un cambio fundamental requeriría una reforma de la Constitución que, aunque no es muy extensa en materia electoral, informa todo el sistema (8). Acentuaron todos la necesidad del máximo consenso de las fuerzas políticas en cualquier modificación que afecte a las reglas del juego democrático, para reforzar la legitimidad de la misma, poniendo Juan Carlos VERA como ejemplo de lo contrario la reciente aprobación del apartado que afecta al sistema electoral en la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de mujeres y hombres, que no ha suscitado el mismo encuentro que anteriores normas electorales (9). Por otra parte, se explican las resistencias partidarias a profundizar en el análisis de las posibilidades de reforma en lo incierto que pueda ser el resultado, plasmado en ganancias y pérdidas tanto electorales como de poder político, de la reforma.

El margen para la reforma legal que existe respecto del Congreso de los Diputados es muy reducido. Con el objeto de incrementar la

---

electoral se convierta en representado, pues puede que no se reconozca en la imagen así generada. ARRUEGO RODRÍGUEZ, G.: «Representación política y régimen electoral», en *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 2004.

(8) El artículo 68 de la Constitución establece el tamaño de la Cámara, la provincia como circunscripción provincial, una representación mínima por provincia y exige una tendencia proporcional del conjunto del sistema electoral.

(9) La disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, que introdujo el nuevo artículo 44 bis en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General ha sido sometida recientemente al escrutinio del Tribunal Constitucional quien, en su STC 12/2008, de 29 de enero de 2008, ha rechazado los argumentos en contra de su constitucionalidad planteados por 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular y resuelto las dudas del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife.

proporcionalidad se podría aumentar el tamaño de la Cámara a 400 diputados y reducir la «prima de salida provincial» de dos diputados a uno (10). La representante de Izquierda Unida incluso aventuró una posibilidad de cambio de fórmula electoral. A este respecto, Pablo SANTOLAYA, datos en mano, puso en duda la ganancia de representatividad que tales medidas pudieran suponer (11). Por su parte, Fabio PASCUA MATEO, preocupado por la gobernabilidad del sistema, propuso utilizar el incremento de cincuenta diputados para adoptar un «premio a la mayoría» con el que reforzarla.

Centrándose, en cambio, en la representatividad, Jordi XUCLÁ planteó que en las elecciones al Parlamento Europeo se utilizasen circunscripciones de ámbito subestatal para mejorar la relación entre representantes y ciudadanos (12).

Respecto del Senado, cualquier modificación de su sistema electoral debería pasar primero, según los participantes, por una reforma constitucional que le permitiese funcionar como una auténtica cámara de representación territorial. Dentro del marco legal, el representante de CiU propuso la coincidencia de las elecciones a Asambleas Legislativas

---

(10) Ofrecen alternativas respecto de la magnitud electoral RAMÍREZ GONZÁLEZ, V. y PALOMARES BAUTISTA, A. en «El tamaño de las circunscripciones para el Congreso», en *Revista de Derecho Político*, n° 63, 2005. p. 41 y ss. Sobre cómo hubiera afectado a los resultados electorales este cambio de tamaño en la Cámara y de magnitud de las circunscripciones pueden verse los anexos al artículo «El sistema electoral del Congreso de los Diputados» publicado por A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR en *Revista de Derecho Político*, n° 52, 2001. pp. 67 y ss. La conveniencia y viabilidad de esta propuesta fue discutida en el simposio sobre Crisis de la Representación Política, organizado por la Fundación Opinión Pública Libre, que tuvo lugar en Oviedo en mayo de 2004 y cuyas propuestas y debates han sido recogidos en el número 6/2004 de la revista electrónica *Debates Constitucionales*. <http://constitucion.rediris.es/revista/dc/Dc.html>

(11) Afirman MONTERO y GUNTHER «que el funcionamiento de la fórmula D'Hondt contribuye por sí misma a generar una cierta desproporcionalidad. Pero conviene insistir (...) en que el efecto de la magnitud de las circunscripciones resulta en todos los casos tan extraordinariamente importante que la incidencia específica de la fórmula electoral es secundaria». *Op. cit.*, p. 26.

(12) Sería una reiteración de la propuesta de modificación de la LOREG que presentó el Grupo Parlamentario Minoría Catalana en 1989, que fue rechazada. Vid. ARNALDO ALCUBILLA, E.: «Las reformas posibles del Régimen Electoral Español» en *Derecho contencioso-electoral*. *Op. cit.*, p. 53



autonómicas y de elecciones de senadores autonómicos, lo que reforzaría el carácter territorial de la Cámara.

La segunda parte del debate se centró en tres preguntas formuladas por el moderador, Manuel ALBA, a los participantes:

1) Teniendo en cuenta la divergencia entre votos y escaños conseguidos y la repercusión que esto pueda tener en la formación de gobierno, ¿debería aceptarse el principio de gobierno de la lista electoral más votada?

Las contestaciones se concentraron en dos sentidos, uno afirmativo, asumiendo que tal principio favorecería la gobernabilidad y colmaría las expectativas de los ciudadanos, y otro negativo, preconizando la inestabilidad de tal solución y afirmando que no respondería al juego parlamentario y a la lógica plural del sistema. A este respecto, Diego LÓPEZ GARRIDO afirmó que quien estuviera interesado en tal principio debería fomentar un sistema electoral mayoritario en el ámbito municipal para mantener la coherencia.

2) En vista de que se han superado las razones que aconsejaron en 1977 la opción por este modo de expresión del voto –la necesidad de fortalecer a los partidos al inicio de la andadura democrática– lanzó también el moderador la pregunta de si consideraban conveniente los participantes el desbloqueo o la apertura de las listas electorales para el Congreso de los Diputados.

En primer lugar, hemos de diferenciar en qué consiste cada uno de los dos fenómenos. La apertura de las listas supondría la posibilidad de que cada elector hiciese constar en su papeleta a los candidatos de su elección, con independencia de su proclamación previa como tales. El desbloqueo, por su parte, consiste en la posibilidad del votante de ordenar la lista de candidatos propuesta por el partido, coalición o agrupación de electores más acorde con sus preferencias. En ambos casos, se ven estas posibles reformas como una posibilidad de reducir la capacidad de decisión de los partidos respecto de los candidatos, favoreciendo la competencia entre estos y de reforzar el vínculo que une al representante con la ciudadanía.

Sin embargo, exponiendo la experiencia de las elecciones al Senado, en las que el voto múltiple no produce un resultado distinto al que produciría una lista bloqueada, una propuesta de reforma del modo de voto al Congreso en este sentido no suscitaría rechazo pero sí cierta desconfianza. Resulta evidente que estamos en una democracia de masas «mediatizada», donde el conocimiento del político depende más de su presencia en los medios de comunicación social que de su labor cotidiana. Las condiciones de las campañas electorales modernas desvirtúan, adicionalmente el peso específico de los candidatos (13), que seguirían sometidos a los partidos. Nuestro tipo de democracia tiene mal encaje con las listas abiertas. Probablemente, habría que acompañar a esta reforma de otro tipo de iniciativas, como una mayor democratización de las organizaciones partidarias o, incluso, un replanteamiento de las incompatibilidades electorales.

3) Por último, se requirió a los ponentes que realizaran una valoración de la posibilidad de, al menos en las elecciones locales, algún tipo de reforma sobre el voto extranjero.

Concordaron los participantes en que es necesario perfeccionar el control sobre el voto de los españoles en el extranjero, aunque la técnica que deba seguirse suscita dudas. Pablo SANTOLAYA recomienda un sistema de voto presencial en el extranjero, a pesar de las dificultades que organizarlo podría conllevar. Se ha llegado a plantear la conveniencia de suprimir el voto emigrante en las elecciones municipales, sobre todo teniendo en cuenta los escasos lazos que unen a los residentes en terceros países con los municipios en los que votan. Debido a la impopularidad de esta medida, adoptar una decisión tal requeriría la unanimidad de los grupos políticos.

También respecto de las elecciones locales, parece necesario conseguir que los extranjeros residentes puedan votar (14), a pesar de que «la

---

(13) Vid. MONTERO, J. R. y GUNTHER, R.: *Op. cit.*, p. 40.

(14) Idea que empieza a ser muy extendida en la doctrina. «Una de las claves de la democracia es la correspondencia entre gobernantes y gobernados. Si los gobernados son los residentes en el territorio en el que está vigente el ordenamiento jurídico por el que han de regirse, sean o no nacionales, es lógico que puedan estar en condiciones de participar en

Constitución establece unas exigencias de reciprocidad de difícil consecución» (15). No hay acuerdo sobre la supresión de tal cláusula en la Constitución, pero sí en la exploración del margen que ésta deja a través de la ratificación de tratados internacionales o de la labor legislativa (16).

### 3. LAS GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

La segunda mesa redonda versó sobre las garantías del procedimiento electoral. En ella participaron Rosario GARCÍA MAHAMUT, Directora General de Política Interior y Catedrática de Derecho Constitucional; Manuel CARRASCO DURÁN, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla; Manuel DELGADO-IRIBARRÉN GARCÍA-CAMPERO, Letrado de las Cortes Generales y Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos; Luis AGUILÓ LUCIA, ex Secretario General de las Cortes Valencianas; y Edmundo MATÍA PORTILLA, Letrado Mayor de las Cortes de Castilla y León.

Aunque en términos generales la valoración del funcionamiento del procedimiento electoral fue positiva, todos los ponentes coincidieron en la necesidad de mejorar las garantías y la relación entre administraciones electorales. Como señaló GARCÍA MAHAMUT éste ha sido el objetivo fundamental de las catorce reformas de las que ha sido objeto la LOREG. Es precisamente en materia de procedimiento electoral

---

la vida política en plenitud...». BASTIDA FREIJEDO, F. J.: «Sobre la titularidad del sufragio» en *Debates Constitucionales*, n.º 6. El mismo argumento, a contrario, sirve a PRESNO LINEIRA para proponer la exigencia de una vinculación adicional a la nacionalidad para que los españoles no residentes puedan participar en las elecciones, en el mismo número de esta revista electrónica.

(15) Sobre estas exigencias razona SANTOLAYA MACHETTI en el apartado «El requisito ineludible de la reciprocidad» en SANTOLAYA, P. y REVENGA SÁNCHEZ, M.: *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. CEPC, Madrid, 2007. pp. 42 y ss. A la reciprocidad posible dedica el capítulo cuarto de su obra SANTOLAYA, P. y DÍAZ CREGO, M.: *El sufragio de los extranjeros*. CEPC, Madrid, 2008. pp. 67 y ss.

(16) En esta dirección apunta la Convención sobre participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local adoptada en el marco del Consejo de Europa el 5 de febrero de 1992 y que, sin embargo, no ha sido ratificada por España por los problemas de acomodo constitucional que conlleva.

donde la Ley Orgánica de 1985 presenta mayores novedades respecto al Decreto-Ley 20/1977 y es en este mismo punto donde ha sido preciso introducir más reformas desde la entrada en vigor de la Ley (17).

Las lagunas que se tuvieron en cuenta para reforzar las garantías del procedimiento electoral se podrían resumir de la siguiente manera:

1. En lo que se refiere a la Administración Electoral, por la naturaleza y funciones de los órganos que la forman, se plantearon los participantes la reforma de su composición y sus competencias. Partiendo del concepto amplio de Administración Electoral entendida como el conjunto de Administraciones competentes en materia electoral (18), los ponentes coincidieron en señalar como nuestro sistema huyó conscientemente del principio de la profesionalización y como hasta la fecha ha obtenido resultados correctos, sin haber existido grandes conflictos. El sistema ha garantizado la neutralidad, gracias a una división de poderes dentro de la Administración Electoral en la que podemos identificar el poder legislativo, el administrativo, el judicial y el de garantías.

GARCÍA MAHAMUT planteó la posibilidad de, en lo que afecta a las Mesas, sustituir el sorteo por la funcionarización de su Presidencia, a la que se añadiría el apoyo de la administración municipal.

Entre las carencias que se plantean respecto a su funcionamiento, se apuntó a su falta de continuidad en el tiempo, que en el caso de la JEC se limita a una legislatura (art. 9.1 LOREG) y que no existe en el resto de las Juntas, que desaparecen a los 100 días de la celebración de las elecciones (arts. 14 y 15 LOREG). De ahí que coincidan en proponer la conveniencia de mantener en el tiempo, al menos, las Juntas Provinciales.

Además, se señaló la falta de medios materiales. Esta carencia, que SANTOLAYA considera como el aspecto más débil de su funcionamiento (19), es fruto de la situación híbrida que hace que las Juntas Electorales

---

(17) ARNALDO ALCUBILLA, E.: *Op. cit.*

(18) SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Manual de procedimiento electoral*. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid, 4 ed., 1999.

(19) *Ibidem.*

responsables del desarrollo del proceso electoral, se encuentren sometidas al Gobierno y a las Cortes Generales en lo que a disposición de medios personales y materiales se refiere. Los ponentes coinciden con el fondo de la afirmación de SANTAMARÍA PASTOR que las «Juntas Electorales son, en la actualidad, verdaderos gigantes con pies de barro, con poderes omnímodos sobre el desarrollo del proceso electoral, pero carentes de infraestructura personal y material propio; caballeros sin lanza ni caballo, generales sin ejército, las Juntas ofrecen una imagen de menesterosidad dependencia de lo que la Administración tenga a bien proporcionarles, que llega a extremos ciertamente patéticos» (20). Aunque las reformas de 13 de marzo de 1991 y 30 de marzo de 1994 han reforzado funcional y competencialmente a la Administración Electoral todavía persisten los problemas especialmente en lo relacionado con la comunicación entre las Administraciones (21) que se encargan materialmente de la realización de las elecciones y la Administración Electoral. A esto se une la falta de coordinación entre las distintas Juntas, en la que insiste AGUILÓ y a la que GARCÍA MAHAMUT añade la situación creada por la premura y el antiformalismo propios de estos procesos.

Aunque, a partir de la reforma de 1991, se ha establecido una nítida organización jerárquica en la que la Junta Electoral Central ocupa la cúspide, la concurrencia de competencias entre las distintas Juntas habitualmente genera problemas en campañas nacionales, provocando dilaciones innecesarias que, según se sugiere, podrían resolverse suprimiendo el recurso ante la Junta Electoral Central de las decisiones de las Juntas Provinciales y, en su caso, de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas, en los casos en los que no exista un procedimiento específico de revisión judicial. AGUILÓ señala también la necesidad de unificación de la doctrina de la Junta Electoral Central, que, aunque puede revocar de oficio las decisiones de los órganos inferiores cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Central y unificar los criterios interpretativos de éstas, debería perfeccionar sus resoluciones frente a las consultas remitidas

---

(20) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «El régimen jurídico del proceso electoral», en VV.AA. Las Cortes Generales. IEF. Madrid, 1987.

(21) SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Op. cit.*

por las Juntas locales elaborando respuestas concisas y claras con una motivación jurídica suficiente. A esto se añadiría el necesario perfeccionamiento del sistema de notificación entre las distintas Juntas.

Otra de las críticas respecto de las Juntas Electorales en la que han coincidido todos los ponentes es la de la insuficiencia de sus poderes. Corresponde a la Junta Electoral Central tanto la potestad disciplinaria como la sancionadora pero ambas se solapan y se traducen en la competencia para imponer multas a todos aquellos infractores de la legislación electoral cuya conducta no esté tipificada como delito. El problema es que la ausencia de poder coercitivo provoca que se encuentren con enormes dificultades para hacer ejecutar sus acuerdos, máxime cuando el importe de las sanciones que se pueden imponer es limitadísimo. Sin embargo, esta carencia, hoy en día, puede suplirse por la *auctoritas* de la que goza la Junta Electoral Central. MATÍA PORTILLA apunta la necesidad de reforzar este aspecto, dotando a la Junta de mayor poder coercitivo (22).

2. Otro de los problemas de fondo es la confusión existente en torno a la naturaleza jurídica del censo y su relación con la Administración electoral. El censo fue objeto de reforma en la Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo, que incorporaba las propuestas contenidas en el informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados sobre la elaboración del censo electoral. Esta reforma reforzaba los procedimientos de elaboración y revisión pero dejaba algunos asuntos sin resolver. Aunque no hay duda de la potestad de la Junta Electoral Central sobre la Oficina del Censo Electoral, el problema básico reside en considerar el censo como propio del Derecho Civil y no del Derecho Electoral, excluyendo la intervención de la Junta Electoral Central de los procedimientos previstos en la Ley Electoral para revisar los actos censales y olvidando así su importancia esencial en la celebración de las elecciones, algo en lo que también han coincidido todos los ponentes.

---

(22) En la misma línea de dotar a la Administración Electoral de medios para hacer efectivas sus competencias en materia de control y fiscalización de los gastos electorales de las entidades políticas el CDS presentó una Proposición de ley orgánica de modificación de la LOREG (BOCG, Congreso, IV Legislatura, serie B, núm. 109-1, de 12 de febrero de 1992).

Como consecuencia lógica de lo anterior nos encontramos con problemas de legitimación a la hora de recurrir el censo. En este punto, el Tribunal Constitucional ha reconocido la laguna legal que existe, pues no hay establecidos cauces para la impugnación de errores del censo durante el periodo electoral, resaltando un problema de legitimación para recurrir: los partidos políticos inscritos no están legitimados para interponer una reclamación al no ser personas físicas y tratarse de datos ajenos.

Junto con lo anterior, se planteó el problema de determinar el orden jurisdiccional competente para los recursos administrativos frente al censo: ¿el contencioso o el civil, en primera instancia?

El Registro de Partidos es otro de los ámbitos donde se producen inconvenientes. La falta de relación entre la Junta Electoral y el Registro para declarar la caducidad de oficio de las inscripciones, encaminada a evitar el fraude, resulta la cuestión más relevante. Actualmente, el encargado del Registro, en vez de resolver, deriva los problemas a la Junta que, sin embargo, no tiene competencias para actuar sobre el Registro ni, por lo tanto pronunciarse sobre la caducidad de las inscripciones (23).

4. Otros problemas que afectan a las garantías son la tramitación de procesos de presentación de candidaturas sin menoscabo de la tutela judicial efectiva por un lado y el recurso de amparo electoral por otro. En opinión de Manuel CARRASCO, la Ley se desentiende de la tramitación del proceso en momentos como la presentación de las candidaturas. El Tribunal Constitucional (24) señala que debe hacerse de forma breve, confundiendo brevedad con falta de regulación o, lo que es peor, falta de garantías. De hecho, afirma que la sumariedad del procedimiento no resulta problemática siempre y cuando el juez tenga el expediente administrativo o permita la audiencia de los interesados. Sin

---

(23) Resulta curioso que, sin embargo, la Ley preconstitucional de Asociación Política, Ley 21/1976, de 14 de junio, sí que contemplara una previsión de extinción automática de los partidos que no concurriesen a dos elecciones sucesivas convocadas con carácter general. Incluir dicha previsión en nuestro ordenamiento jurídico actual podría aliviar el Registro de la saturación de inscripciones «fantasmas» que aparecen.

(24) SSTC 24/1989, de 2 de febrero y 175/1991, de 16 de septiembre.

embargo, el ejemplo de lo acaecido con las candidaturas sucesoras de Batasuna pone de manifiesto como estos elementos no son suficientes, pues la comunicación de la demanda y el trámite de audiencia fueron mejorables (25). Es preciso, para garantizar la tutela judicial efectiva, perfeccionar el trámite de alegaciones y la fase de prueba. El plazo actual de subsanación, de 48 horas, no resulta suficiente si en el momento de comunicar las irregularidades observadas no se traslada a los representantes políticos toda la información, ni se abre una fase de audiencia, privando a los interesados de la posibilidad de reparar las irregularidades para evitar el rechazo de candidaturas. Sin embargo, para el Tribunal Constitucional la situación no resulta tan grave. Considera que la tutela de los derechos fundamentales en juego está garantizada a través de su intervención en el recurso de amparo electoral, previsto en el artículo 49.4 LOREG, lo que da una nueva oportunidad para presentar nuevas alegaciones y pruebas «con pleno conocimiento de las cuestiones planteadas en el proceso ordinario» (26). Bien es cierto que esta afirmación reabre el debate sobre la verdadera naturaleza de este recurso de amparo, que se perfilaría como una segunda instancia electoral (27).

5. La actuación judicial es, para Manuel CARRASCO, la última garantía del proceso electoral. En este punto, denuncia que los problemas se derivan de los errores de la legislación vigente, que no termina de afrontar las situaciones descritas en el punto anterior.

---

(25) «Sin embargo, este proceso tiene un objeto que va más allá de la mera constatación del cumplimiento de requisitos formales, ya que se convierte en un instrumento de garantía de la efectividad de la sentencia que dictó la disolución de un partido político». PÉREZ-MONEO, M.: *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*. Lex Nova, Valladolid, 2007. p. 186.

(26) STC 85/2003, de 8 de mayo. FJ 11.

(27) Vid. SALAZAR BENÍTEZ, O.: «La dudosa constitucionalidad de las limitaciones del derecho de sufragio pasivo previstas por la LO 6/2002, de Partidos políticos» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 122, 2003; PRESNO LINERA, M. A.: «El Tribunal Constitucional como segunda instancia electoral en los amparos interpuestos por las agrupaciones de electores a las que se refiere el artículo 44.4 LOREG: La STC 85/2003, de 8 de mayo» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 12-13, 2003-4 y PÉREZ-MONEO, M.: «Aukera Guztiak y la sucesión de Batasuna: un nuevo episodio de la ilegalización de partidos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 74, 2005.



Al atribuirse la gestión electoral a unos órganos que se definen como Administración, ha de adaptarse el recurso contencioso administrativo, establecido para el control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, para el control del proceso electoral, lo cual requiere que se establezcan ciertas especialidades.

Este recurso contencioso-electoral se puede ejercitar ante la proclamación de candidaturas y candidatos y deberá resolverse de manera urgente. Aunque esto plantea otro problema, el del juez competente, el de primera instancia, que carece de preparación específica para resolver contenciosos electorales. En esta línea, algunos, como ARNALDO ALCUBILLA, vienen defendiendo la conveniencia de evitar la judicialización de esta fase, atribuyendo a la Junta Electoral Central competencia para resolver los recursos contra los acuerdos de proclamación de candidaturas (28).

Por último se señala que aunque la ley establece la posibilidad de recurrir en amparo constitucional, más allá del plazo de resolución y la suficiencia del contencioso para agotar las vías judiciales, el recurso de amparo electoral no aparece regulado en la LOREG.

#### 4. CONCLUSIONES

El sistema electoral español produce una gran satisfacción aunque alguno de sus aspectos sea mejorable. Las posibilidades de reforma de sus rasgos más característicos son limitadas pues implicaría una reforma constitucional, necesitada del consenso que fue origen del sistema.

Una de las principales críticas que se vierte frente al mismo es su falta de proporcionalidad y representatividad por la discriminación que sufren las minorías políticas de implantación estatal. Sin embargo, tal consecuencia del sistema electoral no proviene tanto de la fórmula electoral, sino de la magnitud y tamaño de las circunscripciones. Dentro del estrecho margen de movimiento que deja la Constitución española, se

---

(28) ARNALDO ALCUBILLA, E.: *Op. cit.*

ha propuesto el aumento del tamaño del Congreso de los Diputados, la reducción de la prima de salida provincial y la utilización de circunscripciones menores que la estatal para las Elecciones Europeas. No obstante, la ganancia de representatividad que puedan tener estas medidas es incierta.

Por lo que se refiere al modo de voto, la apertura y/o desbloqueo de las listas electorales, no produce gran rechazo aunque sí cierta desconfianza en cuanto a los efectos que pueda provocar. Por ello, parece más conveniente buscar la solución a las rígidas tensiones partidocráticas en otros ámbitos, como la regulación de la esfera interna de los partidos o de las incompatibilidades electorales, ampliándolas a otros supuestos.

Sí se alcanzó acuerdo en la necesidad de mejorar el voto de los españoles en el extranjero y de investigar las vías a través de las cuales posibilitar el voto de los extranjeros residentes en, al menos, las elecciones locales. Más complicado parece, sin embargo, encontrar una postura común en cuanto a los instrumentos para conseguir ambos objetivos.

El procedimiento electoral también recibe una valoración positiva, incidiendo en la necesidad de seguir explorando maneras de mejorar las garantías del mismo y las relaciones entre las Administraciones Electorales. A este respecto, la Administración Electoral ha demostrado ser eficiente, gracias a la neutralidad de su configuración y funcionamiento. Y ello a pesar de la falta de continuidad en el tiempo de las Juntas de ámbito inferior al estatal y su falta de medios materiales. Se ha abogado por un esfuerzo en la coordinación entre las Juntas Electorales y un refuerzo de su posición a través del incremento de poderes coercitivos.

Por último, respecto del procedimiento de impugnación de candidaturas electorales, se ha apostado por una reforma legal que garantice el derecho a la tutela judicial efectiva.