

drets

revista valenciana de reformes democràtiques

número 1 - abril 2016

monogràfic

OBSERVATORI PER A L'ESTUDI DE DIVERSOS ASPECTES RELACIONATS AMB LA NORMATIVA ELECTORAL **VALENCIANA**



GENERALITAT
VALENCIANA

CONSELLERIA DE JUSTÍCIA, ADMINISTRACIÓ PÚBLICA,
REFORMES DEMOCRÀTIQUES I LLIBERTATS PÚBLIQUES

drets

revista valenciana de reformes democràtiques

Número 1. Abril 2016

monogràfic: "Informe del Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana"

Redacció i administració:

Direcció General de Reformes Democràtiques
Conselleria de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques
Generalitat Valenciana
C/ Castan Tobeñas, 77 46018 València
drets@gva.es
www.justicia.gva.es/revista-drets

ISSN: 2445-2572



Els treballs publicats en aquesta revista estan baixa una llicència reconeixement-no comercial-sense obra derivada 4.0 de Creative Commons. Es poden copiar, distribuir i comunicar públicament sempre que es cite al/la seu/a autor/a i a la institució que l'edita.

Nota de redacció:

La Revista no es fa responsable ni comparteix necessàriament les opinions expressades pels diferents autors/es i col·laboradors/es, els quals les formulen sota la seva responsabilitat

SUMARIO

Presentación revista	1
Presentación número	2
Informe del Observatorio	3
"El bloque de constitucionalidad como marco competencial en materia electoral". [Moreno Vázquez, Manuel]	55
"Causas de inelegibilidad e incompatibilidad en el sistema electoral valenciano. Análisis y propuestas de reforma". [Lleó de Nalda, Ignacio]	80
"El Estatuto de Autonomía como marco normativo de una reforma del sistema electoral de Les Corts Valencianes". [Martín Cubas, Joaquín]	99
"Algunas reflexiones para la reforma del sistema de elección de Les Corts". [Pavía Miralles, José M.].....	130
"Balance y propuesta de reforma del sistema electoral valenciano". [Oñate Rubalcaba, Pablo].....	150
"Participación política y principio de igualdad en la representación". [García Mahamut, Rosario]	176
"Procedimiento electoral en las elecciones a Les Corts: análisis y propuesta de reforma". [Pino Justo, Rafael]	200
"El sistema electoral de las entidades locales menores de la Comunitat Valenciana: marco normativo y propuesta de reforma". [Martín Cubas, Joaquín]	268
Anexos	304
Anexo I. Resultados elecciones Corts 1987-2015	305
Anexo II. Escaños obtenidos por mujeres y hombres, según posición general en la lista en tramos de cinco candidatos/as. Elecciones Corts 2003-2015	314
Anexo III. Posición ocupada por mujeres y hombres en las listas. Elecciones Corts 2003-2015	317
Anexo IV. Población a 1.1.2015 por comarcas	320
Anexo V. Mapa CV por Juntas Electorales de Zona	323

presentación de la revista

La divulgación del conocimiento es una de las principales obligaciones de cualquier administración pública, ya sea ella misma quien lo genera o la sociedad a la que sirve. Y debe hacerlo con eficacia y con la máxima economía de medios.

La Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, a través de la Dirección General de Reformas Democráticas, tiene asignadas entre otras competencias la de desarrollar instrumentos que profundicen en el desarrollo democrático de esta Comunitat: la reforma, revitalización e implantación de procedimientos para garantizar una mayor calidad democrática de las instituciones y el cumplimiento de los fines de interés general que legitiman la intervención de los poderes públicos y la promoción de los derechos y libertades fundamentales.

Estas premisas configuran el nacimiento de '**Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques**', editada en formato digital y con periodicidad semestral, sin perjuicio de los números monográficos que con carácter extraordinario puedan publicarse.

La apuesta por la calidad necesaria para llegar a convertirse no solo en un espacio de difusión, sino una referencia de conocimiento, es una de sus señas de identidad. Otra es su carácter abierto, pues no nace con una estructura cerrada o definitiva para que pueda evolucionar en función de nuevas propuestas, ideas y necesidades.

Ese carácter abierto afecta también a su funcionamiento, impregnado desde el principio por una búsqueda de la participación de los lectores. La revista cuenta para ello con un canal de debate para que cualquier ciudadano o ciudadana pueda aportar de manera directa ideas y propuestas a cada uno de los artículos publicados, que serán la semilla del diálogo con el que cada número deberá crecer.

Finalmente y mirando hacia el futuro, mi agradecimiento tanto a los y las autoras como a todos los ciudadanos y ciudadanas que desde muy numerosas disciplinas, vayan colaborando y enriqueciendo los contenidos de los distintos números de la revista.

Valencia, 20 de abril de 2016

Gabriela Bravo Sanestanislaó
Consellera de Justicia, Administración Pública,
Reformas Democráticas y Libertades Públicas

presentación del número

Con este número inicial, dedicado de forma monográfica al informe del **Observatorio para el estudio de determinados aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana**, nace esta revista que, en futuras ediciones, abordará diferentes aspectos relacionados con la garantía de los derechos y libertades, las reformas democráticas y el acceso a la justicia.

La integridad de este número se corresponde con la estructura del informe entregado por el Observatorio a la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas. El informe se remitió el pasado mes de febrero de 2016 a la Comisión especial de estudio con respecto a la posibilidad de una amplia reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, constituida en Les Corts.

Por un lado, contiene el informe ejecutivo, dispuesto en diferentes áreas de trabajo, donde de forma consensuada los miembros del Observatorio han recogido sus puntos de acuerdo. A continuación, se presentan las diferentes ponencias elaboradas por los miembros del Observatorio que en buena medida son las fuentes de donde nace el citado informe ejecutivo. Finalmente, una serie de anexos con datos electorales históricos de apoyo, elaborados por la propia Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas a partir de su archivo electoral histórico de datos, donde se recogen por primera vez de forma seriada y conjunta los resultados electorales de las elecciones a Les Corts del período 1987-2015, es decir, de la totalidad de las celebradas, por circunscripciones y candidaturas; el análisis de género de las candidaturas presentadas a Les Corts, así como su conversión efectiva en escaños.

Todo este conjunto conforma un buen elemento técnico de partida para el análisis de la actual normativa electoral valenciana, que era precisamente el objetivo que se pretendía con la constitución del Observatorio, el cual ha de continuar necesariamente con el debate de las diferentes opciones y opiniones que pueda servir de base para una futura reforma de la actual normativa electoral en la Comunitat Valenciana.

Por último, quiero agradecer a los miembros del Observatorio por la dedicación y esfuerzo al trasladar sus conocimientos e investigaciones previas en este proceso de reforma normativa, y al personal de la Dirección General de Reformas democráticas que han contribuido con su trabajo a que contemos con este documento que se presenta hoy en el primer número de **Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques**,

Valencia, 20 de abril de 2016

José García Añón
Director General de Reformas Democráticas

**INFORME DEL OBSERVATORIO PARA EL ESTUDIO DE
DIVERSOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA
NORMATIVA ELECTORAL VALENCIANA**

OBSERVATORI
PER A L'ESTUDI DE
DIVERSOS ASPECTES
RELACIONATS AMB LA
**NORMATIVA
ELECTORAL
VALENCIANA**

15 de febrero de 2016

De acuerdo con el artículo 19.1 del Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la presidencia y de las consellerías de la Generalitat, se atribuye a la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas las competencias en materia de consultas populares, señalándose en el apartado 2 del citado artículo 19 que la Dirección General de Reformas Democráticas asume las funciones en materia de consultas populares y electorales en el marco de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y la Ley Electoral Valenciana.

Por ello, y en ejecución de éstas competencias, con fecha 19 de noviembre de 2015, se dictó la Resolución de la Consellera de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas mediante la cual se creó el **Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana**, cuyo principal objetivo es la realización de un análisis y diagnóstico de las posibles modificaciones susceptibles de llevar cabo en el ámbito de la normativa electoral valenciana.

Como resultado de sus trabajos, el Observatorio debía presentar a la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, un informe en el que se plasmen las recomendaciones, propuestas de mejora, cambios normativos o sugerencias de buenas prácticas, que se estimen convenientes.

Reunidos por primera vez el 30 de noviembre de 2015, los miembros del Observatorio acordaron la realización de diversas ponencias en temas seleccionados de acuerdo con sus especialidades, que pretendían abarcar los aspectos fundamentales de la normativa electoral con la finalidad de elaborar un informe final que sirviera de base para los inicios de un proceso de reforma de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, en el marco de la actual Régimen Electoral General y el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

Como objetivos de funcionamiento del propio observatorio se establecieron que el informe ha de resultar útil, las propuestas deben ser posibles y se debe trabajar con plena independencia.

Como ejes transversales se marcaron: la modernización del sistema electoral, la utilización de un lenguaje no sexista, las propuestas de adecuación a la técnica normativa de la Generalitat, el fomento de la participación y la detección y análisis de los requerimientos ciudadanos.

Posteriormente se han realizado reuniones de debate con la finalidad de acordar un texto único que pudiera ser suscrito por todos sus miembros y que es el que aquí se presenta.

Por ello, el presente informe contiene, por una parte un documento común suscrito por la totalidad de los miembros del Observatorio, donde se resumen los principales planteamientos y propuestas de sus miembros, una segunda parte compuesta por las diferentes ponencias que sirven de base al informe y, finalmente, un anexo con diferente documentación de apoyo.

El secretario del Observatorio

COMPOSICIÓN DEL OBSERVATORIO

Presidente

José García Añón

Director General Reformas Democráticas

Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.

Secretario

Rafael Pino Justo

Coordinador de Processos Electorals i Consultes Populars

Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.

Vocales

Pablo Oñate Rubalcaba

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Universitat de València

Joaquín Martín Cubas

Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Universitat de València

José Manuel Pavia Miralles

Catedrático de Métodos Cuantitativos. Universitat de València

Rosario García Mahamut

Catedrática de Derecho Constitucional. Universitat Jaume I

Ignacio Lleó de Nalda

Abogacía de la Generalitat

Manuel Moreno Vázquez

Dirección General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno.

Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.

Vicente Serra Martínez

Subdirector General de Procesos Electorales.

Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas

INTRODUCCIÓN

Desde su aprobación y a lo largo de sus treinta años de existencia, la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) ha experimentado más de quince modificaciones de distinto carácter, incluida su normativa de desarrollo, que afectan a nuestra normativa electoral, la cual no ha sido objeto de modificación alguna en el transcurso de todo este tiempo. Por otra parte, las exigencias ciudadanas existentes en el momento que se redactó la actual Ley Electoral Valenciana en 1987 han evolucionado sustancialmente desde su aprobación.

Si bien es verdad que –globalmente considerada y sin tener en cuenta ahora el juego de algunos de los requisitos establecidos por la LOREG y el Estatuto de Autonomía al sistema electoral valenciano– se puede realizar una valoración positiva de la aplicación de la Ley 1/1987, hay que añadir sin solución de continuidad que se trata de una ley que necesita de forma urgente su sustitución o reforma para adaptarse a las nuevas condiciones sociales, políticas y jurídicas surgidas tras más de veintiocho años de vigencia. Todavía más, los diez años transcurridos desde la aprobación de la reforma de 2006 del Estatuto de Autonomía - reforma que afecta a elementos fundamentales de nuestro régimen electoral - hace mucha más notoria esa necesidad.

Respecto a los cambios sociales bastaría con recordar la extensión de la crisis de confianza en nuestro sistema representativo que exige una respuesta legislativa. Pero no sólo se trata de cambio de valores o de percepciones sociales, sino que la propia sociedad ha cambiado. Los sistemas regulados de la comunicación entre candidatos y ciudadanos durante las campañas electorales –asiento lógico de la representación– están obsoletos: han aparecido nuevos canales de comunicación –Internet– y se han multiplicado los anteriores –proliferación de canales de radio y televisión–. Una ciudadanía más plural parece exigir una representación más plural, sin prejuzgar el sistema más adecuado para conseguirlo. Ante esta evidencia la ley no puede permanecer inalterada y deben buscarse nuevas respuestas para los retos de nuestro sistema democrático desde la base. No nos podemos permitir el lujo de debilitar algo tan valioso para nuestra convivencia como es la legitimidad de nuestro sistema político.

A las razones sociales y políticas se suman las razones jurídicas. Ya hemos mencionado la importancia de la reforma de 2006 que ha supuesto cambios evidentes y de gran calado en nuestro sistema electoral: la exigencia de un mínimo de noventa y nueve diputados, la posibilidad de celebrar elecciones en cualquier momento en el que el President de la Generalitat considere la disolución anticipada de les Corts Valencianes, la desaparición en el Estatuto de la barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunitat Valenciana, entre otras. A estas razones habría que añadir la necesidad de actualización de algunos aspectos de la regulación de 1987, una mejor concreción de las consecuencias derivadas de algunas reformas de la LOREG o la incorporación a nuestra legislación de algunos aspectos de la doctrina de la Junta Electoral Central.

En consecuencia, se hace necesario realizar un análisis que, teniendo en cuenta en todo momento el margen que otorga la LOREG a las comunidades autónomas para regular su propio régimen electoral, y lo establecido, asimismo, en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, pueda servir como instrumento de trabajo, de base técnica, para una futura modificación de la vigente Ley Electoral Valenciana.

Es por tanto, un análisis del régimen electoral que engloba el conjunto de normas y procedimientos que han de regir en un determinado territorio y para una determinada sociedad. Se trata pues de un concepto, el de régimen electoral, mucho más amplio que el de sistema electoral, que tan solo es una parte del mismo.

Pues no sólo se trata de definir, como veremos más adelante, los elementos y fórmulas para la conversión de votos en escaños, sino que se trata de regular todos aquellos aspectos que comprende el derecho fundamental a la participación política regulado en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Así, el régimen electoral en sentido amplio abarca conceptos tales como el derecho de sufragio (activo y pasivo), la administración electoral, la inelegibilidad e incompatibilidad, las normas y procedimiento de convocatoria electoral, el censo electoral, la propaganda y las campañas, los representantes de las formaciones políticas que concurren a una elecciones, las papeletas, el ejercicio del voto en sus diferentes modalidades, las mesas electorales, el escrutinio en la mesa y en las juntas electorales, la proclamación de diputados y diputadas, los gastos y subvenciones, infracciones, sanciones y delitos electorales, recursos e impugnaciones ... y por supuesto el sistema electoral.

Todo ello debe estar reflejado en una norma, la Ley Electoral Valenciana, que dentro del marco normativo superior, garantice y suponga el marco común, y en consecuencia defina las reglas mediante las cuales los valencianos y valencianas eligen de forma secreta, libre y directa a sus representantes en Les Corts, manifestación esencial del ejercicio del derecho de autogobierno que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía reconocen a la Comunitat Valenciana.

Comprende pues este informe diferentes cuestiones que configuran el régimen electoral, a cuyos efectos se ha estructurado en varias áreas de análisis. Cada una de ellas pone el énfasis en un aspecto concreto aunque inevitablemente muchas están íntimamente entrelazadas por lo que en más de una ponencia se alude, con más o menos profundidad, a temas comunes.

La base de los trabajos que dan pie a este informe parte de la necesidad de realizar un análisis previo de la situación actual, bien analizando el marco jurídico que permite el desarrollo mediante norma autonómica, bien el rendimiento que hasta la fecha ha producido el actual texto legal valenciano, entrando también en aspectos procedimentales que forman buena parte del texto. Allí donde los diferentes ponentes lo han considerado oportuno, se realizan diversas propuestas de modificación o mejora sin que sea este una propuesta de texto articulado sino, como ya se ha dicho, más bien una base de análisis. A lo largo de las diferentes ponencias que se acompañan no siempre se ofrecen las mismas soluciones a los mismos problemas, ni todas pueden ser incorporadas simultáneamente a nuestra futura ley ya que, como iremos viendo, los objetivos que se fijen serán los que determinen cuáles de estos elementos se incorporarán.

Y esto es así porque la elección de un modelo concreto para alguno de los elementos que conforman el régimen electoral, determinará o puede determinar el contenido de otros, especialmente en lo concerniente al sistema electoral. Así por ejemplo, la opción por un determinado sistema de circunscripciones influirá en las relaciones y funciones de las diferentes juntas electorales, las fórmulas de conversión a utilizar, los modelos de papeletas, las candidaturas, etc. Por ello, el trabajo se debe enfrentar como un todo, un conjunto donde todos los elementos son importantes, por si solos y por sus repercusiones en el resto.

En cuanto a la presentación, a pesar de que la mayor parte de las ponencias siguen en su exposición un orden secuencial del articulado de las normas electorales (LOREG y LEV), se ha

optado por elaborar el presente informe por áreas, donde primero con una breve introducción a cada tema se expongan las principales propuestas en esta área. Para mayor ampliación de cada cuestión deberemos remitirnos a las distintas ponencias.

Los aspectos sobre los cuales existe un acuerdo mayoritario del Observatorio, se presentan como propuesta conjunta y, aquellos otros donde existen diferentes opciones se citan todas ellas.

Valencia, 15 de febrero de 2016.

ÍNDICE DEL INFORME

1. Ámbito competencial para la reforma
2. Inelegibilidad e incompatibilidad
3. Sistema electoral
 - a) Definición y objetivos
 - b) Análisis del rendimiento de la actual LEV
 - c) Tamaño de Les Corts
 - d) Distritos electorales: magnitud y atribución de escaños
 - e) Fórmula electoral
 - f) Listas electorales
 - g) Barrera electoral
 - h) Igualdad en la representación entre mujeres y hombres
4. Participación política y principio de igualdad en la representación
5. Procedimiento electoral
 - a) Convocatoria electoral
 - b) Representantes electorales
 - c) Candidaturas
 - d) Papeletas
 - e) Jornada electoral
 - f) Escrutinio en la mesa y general
 - g) Campaña electoral
6. Administración Electoral
7. Elecciones a las Entidades Locales Menores de la CV
8. Gastos y subvenciones electorales
9. Anexos

1. ÁMBITO COMPETENCIAL

Las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias en materia electoral, han de respetar, por un lado las normas estatales de desarrollo del derecho fundamental de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española y, por otro, las que regulan las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en su ejercicio.

La competencia legislativa estatal se ha concretado en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General la cual estableció un sistema de delimitación competencial a favor del Estado, y así en su artículo 1.2 y Disposición Adicional 1ª. 2ª, declara aplicables a los Parlamentos Autonómicos numerosos preceptos de la Ley Orgánica, por entender que estos regulan las condiciones básicas del ejercicio de los derechos fundamentales.

No obstante, es importante aclarar que la aplicabilidad directa de estos artículos a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas no es la misma si se trata de preceptos que concretan el derecho fundamental de participación política, que si establecen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de este derecho, en cuyo caso se permite que el legislador autonómico pueda entrar, introduciendo peculiaridades propias siempre que no se vulnere lo establecido por la norma estatal.

Por otro lado, nuestro Estatuto de Autonomía modificado en 2006, regula en sus artículos 23 y 24 el sistema electoral del parlamento de la Comunitat Valenciana, estableciendo el número mínimo de Diputados y Diputadas a elegir atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización. En el artículo 24 establece el sistema de aprobación de la Ley Electoral valenciana, mediante una mayoría reforzada de dos tercios, y la obligatoriedad de que en esta se garantice *“un mínimo de 20 diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres.”* Lógicamente, modificar estos aspectos contenidos en el EACV con la finalidad de diseñar otro sistema electoral valenciano está al alcance del ámbito de actuación autonómico, previa modificación estatutaria y consiguiente ratificación mediante referéndum.

En este contexto, se aprobó en 1987 la Ley Electoral Valenciana la cual reprodujo en gran medida los preceptos de la entonces vigente LOREG, dejando muchos otros aspectos importantes como el escrutinio en las mesas electorales, el escrutinio general, las reglas generales del procedimiento electoral, la votación, etc., sin regular, resultando por ello necesario recurrir a la aplicación supletoria de la LOREG, de acuerdo con lo establecido en su propia Disposición Adicional primera.

No puede negarse que la existencia de un régimen electoral común, basado en los mismos principios, incrementa la legitimidad de las reglas de juego y asegura mayor certeza del Derecho a los actores electorales, más teniendo en cuenta que hasta la fecha ha predominado la organización y celebración de procesos electorales concurrentes. Cuestión distinta será ver qué ocurre cuando, de conformidad con las previsiones recogidas en el Estatuto de Autonomía, se haga uso por el President de la Generalitat de la facultad de disolución anticipada de Les Corts, porque desde ese momento se romperá la concurrencia con otros procesos, desaparecerá esta

justificación para la homogeneidad y, además, será necesario adoptar medidas y regular supuestos nuevos.

Por todo lo anteriormente expuesto, de cara a acometer la necesaria reforma electoral se hace imprescindible realizar una reflexión previa sobre qué aspectos pueden y deben ser incluidos en la legislación electoral valenciana, siempre respetando el límite constitucional, la LOREG y las previsiones de nuestro Estatuto.

Cualquier acercamiento al estudio de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral queda así mediatizado, se ve forzosamente obligado a tener en cuenta que la presencia de los derechos fundamentales implicados condiciona el régimen jurídico aplicable a cualquier proceso electoral, sea cual sea el ámbito territorial en el que se desarrolle.

Del mismo modo, cualquier consideración que se haga sobre la distribución de competencias en materia electoral debe partir de una premisa: **lo sustancial es saber quién puede votar, a quién puede votar, cuáles son las condiciones y el procedimiento para hacerlo y cómo se convierten los votos emitidos en la designación de unos representantes.**

Sobre la base de los enunciados constitucionales que soportan la competencia estatal y de la interpretación que de ellos ha hecho el Tribunal Constitucional, parece claro que, frente al régimen electoral general, el de cada Comunidad Autónoma “aparece como especial a partir de los elementos fijados por el Estatuto de Autonomía respectivo y la consiguiente ley electoral.

Siendo la alusión al sistema proporcional del artículo 152.1 de la Constitución un imperativo de tendencia, que impone mandatos de alcance negativo pero no obligaciones de resultado, las Comunidades Autónomas podían haberse decantado por modelos de proporcionalidad diferentes del que se aplica para determinar la composición del Congreso de los Diputados después de cada convocatoria de Elecciones Generales, pero ni lo hicieron antes de 2006, ni lo han hecho al hilo de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía.

De este modo, si el Estado viene haciendo un uso expansivo de sus competencias en materia electoral amparándose en los motivos ya expuestos y, por otra parte, las Comunidades Autónomas no han mostrado una voluntad muy acentuada de establecer, ni siquiera en los ámbitos en los que podrían haberlo hecho, particularidades significativas en los regímenes jurídicos de sus respectivos procesos electorales, el resultado de esta combinación de factores ha conocido una considerable homogeneidad.

En la doctrina se ha puesto de relieve el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la LOREG, que regula aquellas materias reservadas al Estado, adolece de una cierta ambigüedad. Ciertamente no indica cuáles de estos preceptos son de aplicación a las elecciones autonómicas como concreción del derecho de sufragio (que exige su desarrollo por ley orgánica: artículo 81 en relación con el 23 CE) y cuáles lo son como condición básica para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de este derecho (artículo 149.1.1ª CE). Y la cuestión no es baladí, pues es evidente que el ámbito de libertad que le queda al legislador autonómico es distinto según que nos hallemos ante el primer caso o el segundo. En efecto, aunque –como es sabido– la reserva de ley orgánica no excluye la intervención de los Parlamentos autonómicos, esta será más reducida de la que les corresponde en el supuesto de que el Estado se limite a fijar las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos.

Entrando ya en los contenidos de los preceptos de la LOREG declarados de aplicación directa a los comicios autonómicos, se aprecia, *prima facie*, que algunos bloques temáticos del Título I quedan vedados, o dejan una puerta apenas entreabierta, a la actuación del legislador autonómico; en

otros campos, sin embargo, el margen disponible para la regulación es mayor, siempre que, desde luego, no se vulnere lo establecido por la norma estatal.

En buena lógica, y a los efectos sobre todo de facilitar la tarea de los operadores jurídicos encargados de interpretar y aplicar la norma, esa explicación debería haber tenido su reflejo en el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera. Dada la falta de correspondencia, el operador se ve obligado a realizar interpretaciones que se ajusten en todo lo posible a la intención del legislador a la hora de determinar el fundamento de los preceptos que integran cada sección de cada uno de los ocho capítulos que conforman el ya de por sí extenso Título I.

A lo largo de las distintas ponencias que acompañan al presente informe, y en especial la dedicada específicamente al ámbito competencial, se ha ido analizando la competencia que tiene esta Comunitat para acometer la reforma electoral, aportando ideas que se estima podrán innovar y mejorar la ley electoral valenciana.

2. INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD

La CE (art.23.2) reconoce como derecho fundamental el de acceso a los ciudadanos al ejercicio de las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que establezca el ordenamiento jurídico. La ley determinará, en consecuencia, las condiciones de acceso a los cargos públicos, fijando entre otras la condición de elegibilidad, ejercicio, permanencia y cese en el cargo. El mandato constitucional al legislador para que desarrolle el contenido esencial del derecho a la participación en asuntos públicos no es un mandato genérico sino que deberá desarrollarse necesariamente por medio de ley electoral.

La relación de causas de inelegibilidad que se contemplan tanto en la Carta Magna como en la normativa electoral tratan de evitar que en el desarrollo de las elecciones puedan influir candidatos que usen el cargo público que ostentan para lograr una ventaja sobre el resto de candidaturas distorsionando así no sólo la igualdad de oportunidades entre las fuerzas políticas sino también la libre formación de la voluntad del electorado.

Junto a las causas de inelegibilidad ha de tenerse presente la otra cara de la moneda que son las causas de incompatibilidad para el ejercicio simultáneo de una pluralidad de cargos públicos. Así si las primeras tienen su origen en el campo del proceso electoral evitando la distorsión de la competencia electoral por medio de la confrontación desigual de los candidatos, las segundas tienen como finalidad que el cargo público desarrolle su función sin interferencia alguna.

Inelegibilidad

Entre las distintas causas de inelegibilidad que puede contener la legislación que desarrolle por el legislador autonómico ha de tener presente que siempre le serán de aplicación las determinadas en el capítulo 2º del Título 1º de la LOREG, comprensivo de los Arts. 6 y 7, al amparo de lo previsto en la DA 1ª de la LOREG. De ahí que, en buena técnica jurídica, bastaría con una remisión a las causas previstas en la legislación estatal básica para, a continuación, proceder a regular las propias. Es por lo que se propone que la regulación autonómica se limite las causas que le son propias.

Regulado en la actual LEV en su artículo 4, dicho apartado debería ser actualizado en una doble vertiente: por un lado en cuanto a la denominación actual de los cargos u organismos allí citados y por otro lado, mediante la adecuación de los mismos al uso no sexista. Así entre las causas de inelegibilidad deberían encontrarse la pertenencia a los órganos estatutarios (Síndic de Greuges, Síndic de Comptes, etc.), bien sea como presidente bien sea como vocal e incluso como secretario, así como otros órganos mencionados en el Estatuto de Autonomía que por su posición institucional podrían colocarse en una situación de preferencia en la contienda electoral como son las personas responsables de la gestión de los medios de comunicación de titularidad pública o los miembros del Consell Audiovisual de la Comunitat Valenciana, a los que se refiere el Art. 56 EACV.

En cuanto a la estructura de la Generalitat, se recomienda usar la misma clasificación en todas las normas, por ejemplo la Ley del Consell que, en función de su naturaleza, los clasifica en órganos superiores (consellers y secretarios autonómicos, entre otros) y los órganos de nivel directivo (subsecretarios, directores generales y otros cargos que ostenten el cargo de director general entre otros).

Junto a los altos cargos de la administración del Consell deben incluirse los cargos directivos de las distintas entidades que configuran el sector público empresarial y fundacional de la Generalitat el cual se define en la actualidad por medio de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana. Y ello por la posición de prevalencia en que se les coloca con respecto al resto de los competidores electorales.

Debe regularse igualmente la inelegibilidad de los miembros de las distintas juntas electorales que conforman la administración electoral valenciana.

Respecto a las personas miembros de otros parlamentos autonómicos, y aunque la mayoría de las norman lo sitúan como causa de inelegibilidad, se propone su inclusión como causa de incompatibilidad. Por otro lado, nada dice nuestra LEV acerca de la inelegibilidad (ni incompatibilidad) de Senadores y Senadoras, bien sea por elección o por designación.

Junto a estas causas de inelegibilidad, debería incluirse de forma similar a la actual redacción del artículo 6.3 LOREG la inelegibilidad de los titulares de la Delegación del Consell, en el caso que se decida la restitución de los órganos, o figuras asimiladas y los directores territoriales de las consellerias en cada una de las provincias como expresión de la organización territorial del Consell a la que se hace mención en el capítulo III del Título IV de la Ley del Consell. Si bien en estos casos la eficacia de las causas estaría limitada las provincias en la que cada una de dichas personas ejerzan su magistratura.

Incompatibilidad

Las Comunidades Autónomas pueden establecer aquellas incompatibilidades de sus parlamentarios que por afectar a cargos o situaciones administrativas o parlamentarias internas de la propia Comunidad Autónoma puedan considerar procedentes. Por otro lado, las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad.

Cabría aquí hacer una distinción entre las causas de incompatibilidad por razón de cargo y causas por razón de ejercer determinadas actividades o por percibir determinadas retribuciones.

Respecto a los primeros, la actual LEV art.6.2 hace una expresa remisión a la LOREG y además añade a:

- “a) Los Diputados al Congreso.*
- b) Los Administradores, Directores Generales, Gerentes y cargos equivalentes de entes públicos y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirectamente, de la Generalitat, cualquiera que sea su forma.*
- c) Los miembros del Consejo de Administración del Ente Público Radio Televisión Valenciana.”*

Respecto a los primeros, la LEV recoge la previsión constitucional que fija la incompatibilidad entre el acta de Diputado al Congreso y el acta de parlamentario de una Asamblea de Comunidad Autónoma, lo que no impide que pueda presentarse como candidato a ambas de forma simultánea.

Nada dice nuestra LEV sobre los Senadores, en ninguna de las dos modalidades, por lo que actualmente pueden compatibilizar ambos cargos, salvo que mediante la LEV se establezca algún tipo de incompatibilidad, lo que parece razonable.

Tampoco contempla la Ley Electoral Valenciana la condición de miembro del Parlamento Europeo como causa de incompatibilidad, a diferencia de otras leyes electorales autonómicas. Si bien, dicha causa de incompatibilidad sí que se contempla en el artículo 211 de la LOREG al regular el proceso electoral al Parlamento Europeo.

Respecto al apartado b) (“Los administradores, etc.) la previsión actual debería adaptarse a la nueva tipología del sector público instrumental de la Generalitat establecida en el artículo 2 Ley 1/2015.

Finalmente, respecto al apartado “c) Los miembros del Consejo de Administración del Ente Público Radio Televisión Valenciana” deberá tenerse en cuenta lo contenido en la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, de la Generalitat, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico la cual deja a un desarrollo legal posterior la configuración de la entidad jurídica por medio de la cual se procederá a la prestación del servicio.

Como se ha visto, el elenco de causas de incompatibilidad por razón del cargo que actualmente se regulan en la Ley Electoral Valenciana es francamente reducido por lo que se propone, que del mismo modo que determinadas legislaciones electorales autonómicas lo han configurado, se amplíe a otros supuestos que sí aparecen contemplados en las leyes electorales de algunas Comunidades Autónomas, que por la entidad del cargo que se ejerce ha de optarse por uno o por otro para un adecuado ejercicio del servicio público. Así por ejemplo se contemplan los siguientes: los Alcaldes, los Presidentes de la Diputación Provincial y los Presidentes de Mancomunidades, los Jefes de los Gabinetes de los miembros del Consejo de Gobierno o los titulares de las autoridades portuarias designados por la Comunidad Autónoma (Art. 2. de Andalucía) Los Presidentes y directores de las Cajas de Ahorro de Fundación Pública (Art. 6.c de Asturias) El Interventor General y el Tesorero General (Art. 5.c de Madrid). Los miembros de Corporaciones Locales (Art. 5.3 c de Murcia).

Respecto a la incompatibilidad retributiva, y sobre la base de que en principio el ejercicio de la función parlamentaria debería serlo con carácter exclusivo, la LEV debería estar redactada en estos términos contemplando únicamente como causa de excepción los supuestos en que sí es compatible el ejercicio simultáneo del cargo de diputado o diputada con cualquier otra actividad o función pública o privada.

Especialmente en el caso de los cargos públicos deberá de especificarse que no puede acumularse el ejercicio de la función pública funcional, entendida esta como la propia del empleado público

que participa directa o indirectamente en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales así como aquel personal laboral que presta sus servicios para cualesquiera administración pública directamente o a través de su sector público, al cargo de parlamentario por la propia naturaleza de las funciones del Parlamento el cual junto a la función de legislar ostenta la de control al poder ejecutivo y no cabe que al mismo tiempo se participe de la función pública dado soporte técnico al gobierno sea de la misma administración territorial a la que controlan Les Corts o de distinta.

3. SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral puede definirse, de forma sencilla, como el instrumento para transformar votos en escaños en un territorio (circunscripción) determinado. Convendrá distinguir este concepto de los de “régimen electoral” (que, con mayor amplitud, abarca otras cuestiones, como la campaña electoral y su financiación, el derecho de sufragio, la Administración Electoral, etc.) y de “Derecho electoral” (referido únicamente al conjunto de normas jurídicas que regulan los distintos aspectos del régimen electoral para la elección de determinados órganos públicos).

El sistema electoral está formado por un conjunto de elementos que lo configuran, tan distintos como distintas son las soluciones que ofrece la combinación de todos ellos en sus múltiples variables: tamaño de Les Corts (número total de diputados y diputadas), su número de circunscripciones y su tamaño, fórmula para la asignación de escaños a las circunscripciones y fórmula para la atribución de los mismos entre las candidaturas contendientes, listas electorales, barreras de acceso, etc., Y no existe la fórmula mágica, ni sistemas electorales standard. Cualquier variación de alguno de ellos influye en el resto, los habilita o los anula. Entonces, ¿cómo elegir el sistema que mejor se adecua a un determinado territorio?

En primer lugar, considerando al sistema electoral como un mero instrumento, no como un fin. Un instrumento puesto al servicio de una determinada sociedad que debe generar necesariamente representación, gobierno y legitimidad.

En segundo lugar, y como consecuencia de su instrumentalidad, cualquier reforma del sistema electoral debe necesariamente iniciarse preguntándose antes de nada cuáles son los fines que se persiguen, qué se quiere conseguir, y sólo entonces deben emplearse los elementos que definen el sistema electoral para alcanzar estos objetivos.

¿Cuáles deben ser esos objetivos? Atendiendo al *principio de representación* que el legislador adopta (objetivo que se quiere lograr con el sistema electoral en la conformación de las instituciones), pueden distinguirse dos tipos (ideales) básicos de sistemas electorales: los mayoritarios, donde el objetivo que prima es el de la estabilidad gubernamental y la gobernabilidad, y los proporcionales, en los que el objetivo priorizado es el de la pluralidad manifestada por la fiel relación entre los votos logrados por cada formación y su respectivo número de escaños. Nuestro actual sistema electoral, inserto en la Ley Electoral Valenciana de 1987, y por lo tanto, elaborado recién aprobada la LOREG, padece de limitaciones y precauciones, como muchas de las leyes electorales autonómicas dictadas en el marco que el régimen electoral general deja a los legisladores autonómicos y, en otras ocasiones, por falta de la suficiente imaginación para encontrar la singularidad electoral que responda a los requerimientos de la

sociedad concreta a la que va dirigida. Y es que una ley electoral no vale para todos ni vale para siempre. Nuestra ley electoral camina hacia los treinta años de vigencia sin haber experimentado ninguna reforma lo que no obstante ha servido para conformar los diferentes parlamentos y asegurar la gobernabilidad. Si comparamos esta trayectoria con las más de doce modificaciones, de diferente calado, que ha tenido la LOREG en prácticamente el mismo tiempo y los cambios en la sociedad valenciana que se han producido, se hace evidente la imperiosa necesidad de contar con un nuevo texto que determine el modelo de representación política que queremos.

A estos efectos, es conveniente como primer paso, analizar cuál ha sido el rendimiento histórico del actual sistema electoral:

- a) En los 9 procesos electorales celebrados hasta la fecha en la Comunitat Valenciana, se ha logrado el objetivo de **gobernabilidad**.
- b) Los resultados han sido aceptados generalmente, coadyuvando a la legitimación del sistema.
- c) Se ha producido **alternancia política** en el gobierno permitiendo al mismo tiempo el acceso de nuevos grupos políticos a Les Corts.
- d) Existen determinados elementos del sistema electoral que generan **desproporcionalidad**:
 - Territorialmente: existe una gran diferencia poblacional entre las tres circunscripciones
 - Una de las fuentes de desproporción en el valor de los votos tiene como origen la muy diferente cantidad de votos que son necesarios para alcanzar representación en Castellón respecto a los que son necesarios en Alicante o Valencia, ya que el EACV asigna un número mínimo de escaños por circunscripción al margen de cuál sea su población respectiva.
 - La fórmula d'Hondt no ha sido la causante de la desproporcionalidad en los resultados sino la aplicación de la barrera electoral y la fórmula de reparto solo de los escaños sobrantes en función de la población después de la asignación mínima de 20 a cada circunscripción.

Distrito	Población		Escaños		Poblac/escaños	Desproporción
Alicante	1.868.438	37,33%	35	35,35%	53.383,94	2,18
Castellón	587.508	11,74%	24	24,24%	24.479,50	
Valencia	2.548.898	50,93%	40	40,40%	63.722,45	2,60
Total:	5.004.844		99			

Distribución de escaños por circunscripción y desproporción observada. Elecciones a Les Corts 2015.

- La desproporción generada ha conllevado una infrarepresentación de determinadas candidaturas (incluso exclusión) y sobrerrepresentación en las más votadas.
- e) En los últimos años, y en confluencia con otros factores del sistema político, se han incrementado los niveles de desafección entre los ciudadanos y las instituciones.
 - f) La actual política de cuotas tan solo garantiza hasta cierto punto la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las listas electorales lo que no se ha traducido necesariamente en un aumento paritario en la presencia de mujeres en Les Corts.
 - g) La actual barrera electoral ha supuesto la expulsión de formaciones políticas con buen soporte electoral.

De acuerdo con esto, se llega a la conclusión por parte del Observatorio que los **objetivos** que deben marcarse a la hora de plantear un sistema electoral deben ser:

1. Que todos los votos tengan (en la medida de lo posible) el mismo valor.
2. Que los electores dispongan de mayor capacidad de decisión para elegir a sus representantes, incrementándose la proximidad e identificación entre ellos.
3. Que se puedan configurar Les Corts garantizando suficientemente la **gobernabilidad**.
4. Que exista una representación territorial equilibrada
5. Que propicie una mayor legitimidad del sistema.
6. Que se asegure una representación paritaria en Les Corts.

Como ya se ha comentado, el camino hacia estos objetivos puede recorrerse bajo distintas soluciones. Las tres alternativas que a continuación se proponen, y que conducen a resultados diferentes, son tan solo tres modelos o bases para el estudio, tres modelizaciones, de las muchas posibles, que pueden ofrecer un camino hacia los objetivos antes expuestos. Son parte de las ponencias que acompañan al presente informe por lo que para su ampliación deberemos remitirnos a las mismas.

La mayor parte de las propuestas de reforma que se formulan en este Informe se han concebido respetando el marco de las previsiones del actual Estatuto de Autonomía. Alguna, no obstante, como la reducción del mínimo inicial de escaños para cada circunscripción, implicaría su reforma puntual. Debe entenderse que si se abriera la posibilidad de reformar el Estatuto de Autonomía cabrían otras propuestas de reforma del sistema electoral, susceptibles de ser estudiadas con mayor detalle del que en estas páginas cabe.

Propuesta 1¹

Sistema electoral similar o inspirado en el alemán, esto es, una sistema mixto preferiblemente del tipo *proporcional personalizado* que –respetando las restricciones de nuestro ordenamiento constitucional y estatutario–, por un lado, mejorara el rendimiento del sistema en términos de uso por parte de los electores y de selección de nuestros representantes, y, por otro lado, evitara alguna de las disfunciones señaladas ligadas a los sistemas de listas abiertas o voto preferencial.

En relación al funcionamiento básico de este sistema *proporcional personalizado*, la característica fundamental radica en que el elector tendría dos votos, de tal forma que:

- El primer voto serviría para repartir los escaños proporcionalmente entre las fuerzas políticas que hubieran presentado su candidatura en forma de listas cerradas y bloqueadas a las elecciones en cada circunscripción provincial. La fórmula a utilizar podría ser D'Hondt, Resto Mayor, Saint-Lagüe o similar (al ser tan elevado el número de escaños por circunscripción provincial las diferencias entre ellas son mínimas). Con ese voto tendríamos decidido el número de escaños que, en principio, le corresponde a cada partido, pero todavía no los candidatos individuales que los han de ocupar.

1 MARTIN CUBAS, Joaquín. Ponencia: "El Estatuto de autonomía como marco normativo de una reforma del sistema electoral de Les Corts Valencianes".

- El segundo voto serviría para decidir esas personas concretas que han de ocupar, cuanto menos, una buena parte de los escaños (ya sea la 1/2, 3/5 ó 2/3, por ejemplo, del total de cada circunscripción). Consistiría en un voto a candidato/a individual en circunscripciones uninominales (estas circunscripciones uninominales podrían ajustarse al territorio de las comarcas valencianas con las adaptaciones necesarias para equilibrar la representación de la población). Los candidatos más votados en estas circunscripciones ocuparían los escaños obtenidos por sus respectivos partidos en el reparto proporcional de las circunscripciones provinciales.
- Los escaños sin cubrir por los candidatos elegidos en circunscripciones uninominales se asignarían a los candidatos presentados en las listas cerradas y bloqueadas de las circunscripciones provinciales por las distintas fuerzas políticas en el orden allí establecido.
- El sistema, por lo demás, requiere prever la posibilidad de que una fuerza política obtenga más escaños en circunscripciones uninominales que en el reparto proporcional en la circunscripción lo que obliga, en su caso, a establecer escaños suplementarios.

En relación a la integración en un sistema de este tipo de la exigencia de paridad de género habría que contemplar, en primer lugar que, las candidaturas de las fuerzas políticas en las circunscripciones provinciales se presentaran en forma de cremallera en listas cerradas y bloqueadas, pero, además, en segundo lugar, se debería contemplar una de estas dos medidas alternativas:

- Primera, en caso de que una determinada fuerza política obtenga más representación de cualquiera de los dos géneros en las circunscripciones uninominales, la diferencia se compensaría en la asignación de los escaños a los candidatos de las listas cerradas y bloqueadas de esa formación en las circunscripciones provinciales, de tal forma que los primeros escaños se asignaran por su orden a los candidatos del género infrarrepresentado hasta alcanzar la paridad y, una vez alcanzada la paridad, se procedería a la asignación según el orden de cremallera de la lista a partir del primer candidato de cada género que quedara por elegir según su orden. Este sistema tiene el hándicap de que podría darse el caso de que todos o casi todos los candidatos de una determinada fuerza política se eligieran en circunscripciones uninominales y fueran total o predominantemente de un género, con lo que no cabría compensar la diferencia en estos casos.
- Segunda, en cada circunscripción uninominal el elector tendría, en lugar de uno, dos votos uninominales para proceder a la elección de un representante de cada género (sería una especie de *circunscripción binominal* en cuanto a género). En el caso valenciano el problema de este sistema radica en que forzaría un número muy pequeño de circunscripciones *uninominales/binominales* perdiéndose en cercanía entre representante y representado y haciendo difícil cualquier aproximación a una suerte de comarcalización de las circunscripciones uninominales.

En cualquier este sistema, de considerarse idónea su concepción general, admite diferentes variantes que podrían ser consideradas en una posible reforma del sistema electoral autonómico valenciano.

Propuesta 2²

Partiendo de la base de lo actualmente regulado en el EACV en materia electoral y sin modificación de número de diputados de Les Corts,

1. Fijar en 99 diputados el tamaño de Les Corts.
2. Hacer una asignación inicial de 20 escaños a cada circunscripción provincial y repartir, entre las circunscripciones provinciales, los 39 diputados restantes en función de la población de derecho de cada provincia utilizando el método d'Hondt con divisores partidos por 10 (es decir, 0'1, 0'2, 0'3, ..., 3'9).
3. Siendo A, C y V el número de diputados a elegir en cada provincia (con A+C+V=99), reservar 2 diputados de cada provincia como escaños de ajuste para ser asignados en cada circunscripción teniendo en cuenta los resultados del conjunto de la Comunitat Valenciana.
4. Fijar la barrera de acceso en el 3% de los votos válidamente emitidos a favor de candidaturas en el conjunto de Comunitat Valenciana.
5. Repartir los A-2, C-2 y V-2 escaños (permanentes) de, respectivamente, Alicante, Castellón y Valencia, aplicando en cada una de las circunscripciones la regla d'Hondt sobre los votos obtenidos por las candidaturas que superan la barrera de acceso.
6. Calcular, utilizando la fórmula d'Hondt, cuantos escaños corresponderían a cada una de las candidaturas que superan la barrera de acceso en un sistema de circunscripción única.
7. Calcular el número máximo de escaños de ajuste a los que tendría derecho cada candidatura a través de la diferencia entre los diputados que le corresponderían bajo circunscripción única y los que ya tiene asignados por el punto 5.
8. Repartir secuencialmente los seis escaños de ajuste entre los partidos con derecho a diputados de ajuste como sigue. Primero, se selecciona entre las tres circunscripciones el cociente más alto no consumido entre aquellos pertenecientes a los partidos con derecho a escaños de ajuste y se asigna en esa circunscripción un nuevo diputado al partido al cual pertenece tal cociente. Segundo, se repite el proceso con el segundo cociente más alto no consumido y se asigna un nuevo diputado al partido al cual pertenece salvo que eso suponga asignarle más escaños de ajuste de los que tiene derecho. Este procedimiento se repite secuencialmente con las restricciones de que (i) se reparta un máximo de dos escaños de ajuste en cada circunscripción y (ii) cada partido no supere, con los escaños de ajuste, el número de escaños que hubiese obtenido con circunscripción única. Para detalles de este procedimiento de reparto (con un ejemplo numérico, aunque sin la restricción de dos escaños como máximo por circunscripción) consúltese el Anexo I de la ponencia de referencia.
9. Utilizar una papeleta que permita a los electores manifestar sus preferencias y se puedan decidir, a partir del sistema de puntos expuesto en la ponencia de referencia, los candidatos concretos de cada lista que son nombrados diputados.

Conclusiones: el sistema propuesto hubiera producido parlamentos con una distribución de escaños más próxima a la distribución de votos del conjunto de la Comunitat Valenciana a la vez que permitiría la gobernabilidad al primar a las opciones que mayor porcentaje de votos reciben.

2 PAVÍA MIRALLES, José M. Ponencia: "Algunas reflexiones para la reforma del sistema de elección de Les Corts"

Propuesta 3³

1. Mantener en 99 el número de escaños de *Les Cortes Valencianes*.
2. Mantener las circunscripciones provinciales utilizadas hasta la fecha.
3. Reducir el mínimo inicial de escaños atribuidos a cada circunscripción, incrementando el número de los que se les asignan en proporción a su respectiva población o número de electores. Se propone que la distribución sea de 35 para Alicante, 18 para Castellón y 46 para Valencia, reduciendo la desigualdad de voto entre los valencianos censados en ellas.
4. Sustituir la fórmula D'Hondt por la fórmula Hare a efectos de lograr una mayor proporcionalidad en la distribución de los escaños entre los partidos contendientes (aunque este cambio se supedita a la decisión acerca de la barrera legal, para que se pueda propiciar un adecuado equilibrio entre gobernabilidad, estabilidad y proporcionalidad). Con ello se propiciaría una proporcionalidad más alta en el reparto de los escaños y la inclusión de fuerzas políticas que reciben un sustancial apoyo electoral.
5. Cambiar la forma de la candidatura, sustituyendo las listas cerradas, completas y bloqueadas por listas (flexibles o rígidas) con uno o dos votos preferentes o nominales. Con ello se permitirá una mayor participación de los electores en la configuración de las listas de diputados y diputadas elegidos, al tiempo que se incrementa la identificación y vinculación entre representantes y representados, así como la competición intra-partidista.
6. Asumir una cuota legal de *listas de cremallera*, al objeto de garantizar en mayor medida que la paridad es, efectivamente, una realidad en todos los procesos electorales.
7. Reducir el porcentaje de voto exigido para poder participar en el reparto de escaños (barrera legal), adoptando el 3 por ciento del voto válidamente emitido a favor de candidaturas en el ámbito de la circunscripción. Con ello se evitaría la inadecuada e innecesaria exclusión de fuerzas que logran un apoyo electoral sustancial.

Vistas las propuestas anteriores, el Observatorio concluye en aquellos aspectos que necesariamente y en el escenario actual debería contemplar una posible reforma del sistema electoral:

1. En principio, aunque se puede reducir o incrementar el número de diputados, parece conveniente mantener en 99 el número de diputados de Les Corts y el sistema actual de tres circunscripciones provinciales.
2. El número concreto de escaños de Les Corts debe estar **fijado en la LEV**. Sólo en el caso de que se opte por un sistema electoral con escaños variables deberán fijarse en la LEV los criterios que lo permitan fijar.
3. Se deben **computar los votos válidamente emitidos** (a candidaturas más en blanco) y no con la fórmula actual de votos emitidos (a candidaturas, blancos más nulos).
4. La posible "*comarcalización*" presenta una doble problemática:
 - a) Actualmente no existe una definición legal de las comarcas.

3 OÑATE RUBALCABA, Pablo. Ponencia: "*Balance y propuesta de reforma del Sistema Electoral Valenciano*"

b) Existe una gran desproporción territorial entre las distintas comarcas en cuanto a la población, lo que impide la distribución proporcional entre las mismas en base a los 99 diputados actuales.

c) Se generaría una enorme desproporcionalidad en el valor de los escaños.

No obstante, se podrían introducir determinados elementos destinados a potenciar el acercamiento entre los diputados y los ciudadanos mediante la asignación de los candidatos a una determinada comarca (dentro de las propias listas electorales), lo que unido a la utilización de listas con cierto nivel de desbloqueo (voto preferencial) podría promocionar este acercamiento.

Esta alternativa podría ser un instrumento para atender al criterio de comarcalización, dando a los electores la posibilidad de manifestar su preferencia por algún candidato o candidata especialmente vinculado o sensible a los intereses de ese territorio.

5. Se debe mantener una **barrera electoral** pero ésta ha de ser inferior a la actual del 5% de los votos en la Comunitat Valenciana, pudiéndose fijar en un 3% bien sobre el conjunto de los votos válidamente emitidos en una circunscripción bien sobre el conjunto de la Comunitat, debiéndose considerarse desde el punto de vista del pluralismo político las consecuencias que esta elección podría tener tanto para el derecho de sufragio activo como para el pasivo.
6. Si la barrera se fija en estos términos, podrían aplicarse otras fórmulas de reparto, aunque en este escenario la **actual fórmula d'Hondt** para la atribución de los escaños tiene un rendimiento óptimo en cuanto a la proporcionalidad obtenida.
7. Se recomienda la introducción de un sistema de **avales** necesario para la presentación de candidaturas, para aquellas formaciones que no hubieran obtenido representación en procesos anteriores o que, presentándose, no hubieran alcanzado al menos un porcentaje mínimo de los votos en alguna circunscripción, el cual podría situarse en torno al 0,5%.
8. En cuanto a las listas electorales, se recomienda que se evolucione hacia algún sistema que permita la personalización del voto. En caso de que se opte por sistemas como los sugeridos en las propuestas 2 y 3 debería introducirse algún sistema de voto preferencial o nominal por parte del elector. En ese caso, se propone la utilización de **listas cerradas y desbloqueadas**, con al menos un voto preferencial (máximo 2) donde los electores que voten por una lista puedan (si así lo desean) manifestar mediante el voto nominal su preferencia por un determinado candidato o candidatas.
9. Establecimiento de un **sistema de cuota legal con listas de cremallera**, con candidatos de distinto sexo en los sucesivos puestos de la lista de cada partido, alternando candidata y candidato en la misma, con las previsiones necesarias para que sean efectivas.

Vistos los objetivos marcados por el Observatorio, las medidas de reforma propuestas son válidas para su consecución al mismo tiempo que sirven para evitar los principales defectos ya analizados del rendimiento del sistema electoral, garantizando en consecuencia una **mayor proporcionalidad** a la vez que la necesaria **gobernabilidad** y **estabilidad del sistema**, así como una **mayor participación de los electores** en la selección de sus representantes parlamentarios y una **presencia paritaria** entre mujeres y hombres en Les Corts.

4. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PRINCIPIO DE IGUALDAD

“No cabe duda de que el derecho a la participación política, contemplado en el art. 23.1 CE impone a los poderes públicos la obligación de adoptar medidas positivas destinadas a facilitar el ejercicio del voto; los derechos subjetivos que tales medidas positivas puedan generar en favor de los ciudadanos pueden llegar a integrar el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental”⁴

Son muy diversos los aspectos que, desde el punto de vista de la participación, pueden ser atendidos en una posible reforma de la Ley Electoral. En este apartado se analizan algunas de las cuestiones que afectan al derecho de sufragio activo y pasivo en condiciones de igualdad, así como algunas medidas que pueden facilitar la participación política.

La barrera electoral

La aplicación de esta exigencia, junto con la combinación de otros elementos de la fórmula y sistema electoral, ha traído como consecuencia no solamente una mayor desproporción y desigualdad de la representación política en su proyección práctica, sino que ha dejado directamente sin representación a un número considerable de ciudadanos. Ello ha producido no solamente una desigualdad de votos de los electores sino que obliga a los partidos políticos a presentarse en las distintas circunscripciones para obtener mayor número de votos en la totalidad del territorio. El pluralismo político debe garantizar el hecho de que a un partido no se le exija en la práctica presentarse en todo el territorio para afianzar una posición que favorezca sus expectativas de acceso al reparto de escaños.

Desde la perspectiva del derecho de sufragio pasivo y con la finalidad de garantizar el pluralismo político, también se debe abordar la eliminación de la barrera electoral del 5% en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

La campaña electoral

Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la competición electoral de quienes concurren a las elecciones es un objetivo prioritario en nuestro Estado democrático. Los principios electorales de libre concurrencia, competitividad e igualdad de oportunidades constituyen la clave de bóveda de las elecciones como institución clave de un régimen democrático.

Es por ello que conviene hacer notar que algunos preceptos de la LEV, tras la reforma de algunos artículos –normativa básica– de la LOREG y que afectan a las disposiciones generales sobre la campaña electoral, a la propaganda y actos de campaña electoral y la utilización de medios de comunicación para la campaña electoral (Secciones IV, V y VI del Cap. VI del Título I de la LOREG) contravienen directamente mandatos de la LOREG.

De ahí que, un título específico dedicado a las campañas se impone, así como adaptar las mismas al margen competencial que ofrece la LOREG al legislador autonómico a las nuevas tecnologías.

Por ello se debería incluir una previsión jurídica conteniendo una adaptación del uso de las nuevas tecnologías durante el período electoral.

⁴ Auto nº 387/2008, de Tribunal Constitucional, Sala 2ª, 15 de Diciembre de 2008. FJ 2.

Presencia y representación de las mujeres

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres supuso, entre otras cuestiones, la modificación de la LOREG mediante la introducción del artículo 44bis, como legislación básica del Estado. En este artículo se introdujeron las normas de elaboración de las listas electorales estableciendo una doble cuota: por una lado, la obligatoriedad de que en el conjunto de una candidatura ninguno de los dos sexos puede representar ni menos de 40% ni más de 60% y, por otro lado que esta misma cuota de distribución debería respetarse en cada tramo de cinco candidatos.

Tras tres procesos electorales a Les Corts (2007, 2011 y 2015) se constata que se cumple con el porcentaje de presencia equilibrada en las listas (40/60), quedando siempre las mujeres más cerca del 40%, es decir, se cumple prácticamente con el mínimo legal. Por otra parte, y quizá más relevante, es que ese porcentaje de presencia en las listas no se ha traducido en un aumento real en la representación parlamentaria de las mujeres, ya que, entre otras cuestiones, generalmente han sido relevadas a las últimas posiciones de cada tramo de cinco, lo que ha derivado de manera constante la mayor presencia de los hombres en la consecución de escaños. A esta forma de confeccionar las listas debemos añadir la baja presencia de mujeres como cabeza de cartel.

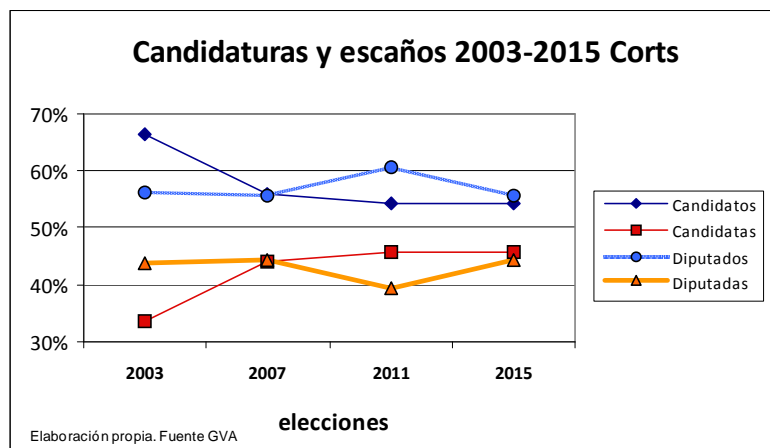


Figura 1: Porcentajes de candidatos y candidatas presentados a las elecciones a Les Corts 2003-2015 y representación obtenida por sexos. Fuente: Generalitat Valenciana.

No cabe duda que, para asegurar una presencia paritaria real de ambos sexos en Les Corts la solución pasa por el establecimiento de las denominadas listas cremallera, donde de forma alterna se sucedan mujeres y hombres. Este sistema es efectivo en las listas cerradas y bloqueadas o en listas cerradas y no bloqueadas (con voto preferencial).

En el caso de optarse por este sistema de listas cremallera, las medidas contempladas en los artículos 11 y 12 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres deben derogarse por carecer de sentido en este nuevo sistema de listas.⁵

En caso de que no se opte por el sistema de listas de cremallera, sería posible mediante ley electoral autonómica, mejorando y/o matizando lo dispuesto en los artículos 11 y 12 ya citados,

5 Hay que recordar que, de acuerdo con la Disposición transitoria Segunda de esta ley, las disposiciones contenidas en los artículos 11 y 12 tendrán eficacia a partir del momento en que, conforme a lo establecido en el artículo 13 del Estatuto de Autonomía, se produzca la modificación de la Ley Electoral Valenciana.

favorecer por un lado la presencia de mujeres en las listas electorales con determinadas medidas encaminadas a garantizar unos porcentajes de presencia superiores a los mínimos exigidos por la Ley, pudiéndose tratar de mejoras obligatorias o de mejoras incentivadas, y por otro lado favoreciendo la ocupación efectiva de escaños por mujeres.

Respecto a la presencia en las listas, como mejoras caso de no asumirse el sistema de cremallera sugerido anteriormente, podría considerarse el establecimiento de un porcentaje mínimo de mujeres en las listas electorales comprendido entre el 51% de presencia y el 60% (máximo permitido, dado que cada sexo debe tener como mínimo un 40% de representación). Igualmente podrían introducirse medidas similares en cuanto a los tramos específicos de cinco puestos y referido al porcentaje de presencia.

Alternativamente, podría considerarse la posibilidad de incentivar aquellas candidaturas que, cumpliendo los requisitos porcentuales de presencia equilibrada, tanto los generales como los específicos, ubicaran a mujeres en puestos claramente considerados como “de salida”, es decir, como cabezas de lista.

En el caso de que estas *mejoras* se introdujeran de forma voluntaria, nada obsta a que pudieran ser incentivadas desde la Administración con dos tipos de medidas:

Medidas generales no económicas encaminadas a favorecer a aquellas formaciones que en la confección de sus listas electorales se favorezca la presencia de mujeres en porcentajes superiores a los requeridos por la ley: distribución de espacios de propaganda electoral, adición de tiempo en los medios de comunicación en un porcentaje superior al que les corresponda según lo establecido en la propia LEV, etc.

Medidas económicas: ya apuntadas en el citado artículo 12 de la Ley 9/2003, de igualdad, destinada a favorecer la conversión de la presencia en las listas en escaños efectivos ocupados por mujeres.

El uso del lenguaje: lo que no se nombra, no existe.

A través de articulado, la práctica totalidad de las referencias a personas o a cargos aparecen masculinizados (presidente, interventor, apoderado, el representante, administrador, juez, etc.), dejando únicamente, y sólo en ocasiones, la cita expresa a las mujeres para referirse a las Diputadas. Esta falta de representación simbólica de las mujeres en el lenguaje a lo largo del texto no hace otra cosa que contribuir a su invisibilidad.

Se hace necesario por tanto, una completa revisión del texto desde el punto de vista del lenguaje no sexista.

Especial referencia al voto CERA

La reforma de la LOREG de 2011 introdujo modificaciones sustanciales en el procedimiento para el ejercicio del voto CERA (Censo de Españoles Residentes Ausentes) entre las cuales destaca su conversión a voto rogado. Esto, unido a otros factores procedimentales, ha derivado en que la participación de los valencianos y valencianas en el exterior haya caído en 2015 hasta aproximadamente el 5%.

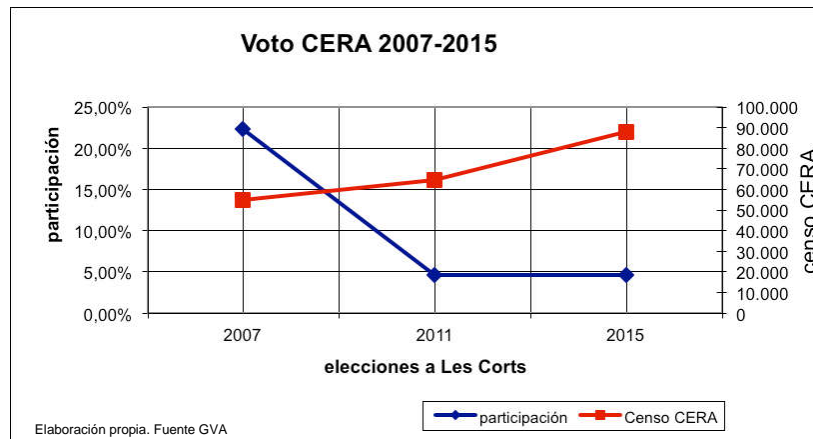


Figura 2: evolución 2007-2015 del censo CERA y de la participación en las elecciones a Les Corts.

Dado que se trata de un procedimiento regulado en la LOREG como legislación básica, poco es el margen de actuación para la legislación autonómica. No obstante, sí existen parcelas donde a través de nuestra LEV puede paliarse algo esta baja participación. Las principales medidas que se proponen son:

1. Retrasar la fecha del escrutinio general a realizar por las juntas electorales con la finalidad de ofrecer un mayor plazo para la recepción del voto CERA.
2. Habilitar la posibilidad de impresión de las papeletas CERA vía *web*.
3. Instar al Congreso para la modificación del procedimiento permitiendo, por ejemplo, la remisión por correo directamente a las Juntas Electorales Provinciales.

Todo ello sin perjuicio de continuar con las campañas institucionales que mejoren la información para los electores en el exterior.

Participación y nuevas tecnologías

Las nuevas tecnologías aplicadas a hacer efectivo el derecho de sufragio en condiciones de igualdad y a facilitar la participación ciudadana, especialmente para aquellos colectivos que encuentran mayores dificultades para poder votar, encuentran una más que adecuada cobertura constitucional en una lectura sistemática de los artículos 23, 14 y 9.2 de la CE. No obstante, debemos distinguir entre aquellos procedimientos empleados en los elementos nucleares del proceso: el ejercicio del voto, y aquellos destinados a facilitar las tareas accesorias del procedimiento (escrutinio, etc.).

En cuanto al ejercicio del voto, debemos distinguir entre el voto electrónico presencial y el voto por Internet ejercido fuera del colegio electoral, distinción que es importante ya que la LOREG estipula que el derecho de sufragio se debe ejercitar personalmente en la sección del elector y en la mesa que le corresponda, salvo lo dispuesto para la votación por correo, lo que implica, de momento, la imposibilidad jurídica de emisión del voto no presencial salvo cambios en la legislación estatal. No obstante, la LEV debe constituirse como una norma habilitadora para futuras experiencias, bien sea a modo de prueba bien para la habilitación genérica de otras tecnologías aplicables a los procesos electorales, ya que debe dar amparo legal a cualquier experiencia de voto electrónico que pretenda tener vinculación jurídica.

Estas nuevas tecnologías pueden tener en un futuro un papel muy importante en la participación de determinados colectivos con especiales dificultades para ejercer el voto, como es el caso del voto CERA.

Facilitar el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos y contribuir a que el proceso electoral resulte más accesible para determinados colectivos constituyen poderosas razones para reflexionar sobre la opción de poner al servicio de la ciudadanía el uso de nuevas tecnologías en el ejercicio del derecho de sufragio. Ahora bien, su puesta en práctica debe garantizar cuando se habla de votación electrónica que el procedimiento que lo articula y lo hace efectivo debe ser absolutamente riguroso y cauteloso en el cumplimiento estricto de las garantías jurídicas del derecho fundamental del sufragio, esto es, se debe respetar la igualdad (el que tiene derecho debe poder votar, sólo se puede votar una vez, quien dice ser quien es el que puede votar) la libertad (nadie puede ser coaccionado para votar) y el secreto de voto (no se puede conocer el sentido del voto emitido), la pureza (debe garantizar que los resultados reflejen con exactitud la voluntad de los electores, no manipulación; y el control del procedimiento por la administración electoral y por los representantes de los partidos) y la transparencia del procedimiento (visibilidad del procedimiento y publicidad de los trámites).

Por otro lado, la experiencia en la gestión de procesos electorales nos indica que es necesario mejorar la comunicación entre los diferentes actores y en especial entre las juntas electorales, mediante la habilitación de determinados mecanismos o plataformas de gestión por un lado y por otro mediante la inclusión en la LEV de obligaciones de notificación entre las diferentes juntas y en especial con la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana y con la administración gestora de los procesos.

5. PROCEDIMIENTO ELECTORAL

El presente apartado comprende los aspectos procedimentales relacionados con el régimen electoral, desde la emisión del correspondiente decreto de disolución de Les Corts y convocatoria de nuevas elecciones hasta la constitución de Les Corts y, en consecuencia, el artículo 14 y la práctica totalidad de los artículos 26 a 40 de la LEV.

En primer lugar, cabría hacer aquí algunas consideraciones previas que se repiten de forma recurrente a lo largo de todo el articulado y que deben ser objeto de revisión.

1. En cuanto a la técnica normativa, muchos de los apartados que aquí se verán se encuentran en una situación técnica precaria ya que se entremezclan apartados de legislación básica del Estado con otros que son de libre disposición para la legislación autonómica por lo que una primera decisión a tomar al respecto es en lo referente a la técnica normativa a aplicar al texto, haciendo en los apartados que así proceda remisión expresa a lo regulado en el régimen electoral general y especificando únicamente aquello que deba constituir una singularidad en nuestro régimen electoral.

2. Si bien es cierto que muchos aspectos técnicos pueden ser regulados en la LEV, debe tenerse en cuenta que históricamente todas las elecciones a Les Corts se han celebrado de forma concurrente con otras cuya competencia en la gestión recae sobre la Administración General del

Estado (elecciones locales, Parlamento Europeo, etc.), por lo que en caso de establecerse algún sistema diferente (en cuanto a plazos, horarios, mesa electoral, etc.), determinados aspectos entrarían en colisión con lo establecido para los otros procesos electorales por lo que se debe extremar la precaución al respecto, incluso ante la tentación de regular un proceso diferente de cara a una posible celebración de elecciones a Les Corts de forma anticipada (y por tanto de forma independiente) tal y como prevé el Estatuto de Autonomía.

3. Aplicable a buena parte de este apartado dedicado al procedimiento electoral, deberá tenerse en cuenta que, en caso de que se introduzca un sistema de voto nominal/preferencial, o cualquier alternativa al respecto, deben modificarse diferentes aspectos del articulado de la LEV (candidaturas individuales, campañas, escrutinio, proclamación de electos, etc.).

4. En relación a la denominación que han de recibir nuestros representantes en Corts conviene llamar la atención sobre dos aspectos: por un lado, sobre el hecho de que la mayúscula que inicia la expresión de Diputados parece dar nombre institucional a nuestros representantes y, por otro lado, sobre el hecho de que la versión castellana del Estatuto no utiliza el valenciano para referirse al nombre de nuestros representantes como sí que se ha establecido en el caso de otros poderes, instituciones u órganos de la Generalitat. En una aplicación estricta de la norma del artículo 24 del nuevo Estatuto queda poco espacio para que la ley electoral valenciana pueda además valencianizar el *nomen iuris* de nuestros representantes siguiendo nuestras tradiciones históricas. No obstante, la reforma de la legislación valenciana podría abordar también esta cuestión pues de una interpretación finalista del Estatuto se deriva una clara intención de proceder a esa valencianización y el caso que nos ocupa parece responder más bien a un *lapsus* de los estatuyentes o a un mero error.

5.1. Decreto de convocatoria

Dado que existe la posibilidad estatutaria de celebración anticipada de elecciones a Les Corts, parece razonable incluir en nuestro texto electoral alguna consideración acerca de la fecha de celebración de las elecciones ante la posibilidad de que coincidan en el tiempo y en el mismo ámbito territorial con otros procesos electorales con fechas de convocatoria cercanas. Véase por ejemplo el problema que podría suscitarse al solaparse dos períodos de campaña electoral, o las prohibiciones de difusión de encuestas, los plazos para los procedimientos de voto no presencial, la fecha de cierre del censo electoral y un largo etcétera de plazos.

En consecuencia, y a modo de sugerencia, se podría incluir en la LEV algún artículo similar a lo contemplado en la disposición adicional quinta de la LOREG⁶, que contemplase, y por tanto diese base jurídica, a la posibilidad de coincidencia de procesos a Les Corts con elecciones locales o con elecciones generales, en un determinado período de tiempo. Para ello se podría introducir, por ejemplo, la prohibición de convocar elecciones a Les Corts si ya existe un proceso electoral en curso en la Comunitat Valenciana o bien forzar la celebración concurrente de los mismos si éstos fueran a coincidir en un periodo específico de meses.

6 “DAS LOREG: “En el supuesto de que en el mismo año coincidan para su celebración, en un espacio de tiempo no superior a cuatro meses, elecciones locales, elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas que celebraron sus elecciones el cuarto domingo del mes de mayo de 1995, con las elecciones al Parlamento Europeo, los decretos de convocatoria se expedirán el día quincuagésimo quinto anterior al de la fecha en que han de tener lugar las elecciones al Parlamento Europeo, en orden a asegurar la celebración simultánea”.

Contenido del decreto

Debe adaptarse el contenido del actual artículo 14 en referencia a la duración del período electoral que, por normativa estatal básica, tiene una duración exacta de 54 días, así como las referencias actualizadas al Diari Oficial.

5.2. Procedimiento electoral

Se propone la creación de un título con este mismo nombre (procedimiento electoral) en sustitución de los actuales capítulos V (presentación y proclamación de candidaturas), y VI (Campaña electoral) así como la inclusión de otros apartados actualmente no regulados o insertos en otros títulos de la LEV, de forma que en un mismo título se regule la totalidad del procedimiento electoral.

5.3. Representantes electorales

La Ley Electoral Valenciana, los recoge expresamente dentro del Título IV "Administración electoral", Capítulo II, Sección Primera "Representantes de las candidaturas ante la Administración electoral", artículos del 21 al 24. En este apartado se propone:

- alterar el orden del contenido de los artículos de forma que la definición de las figuras precediera a su nombramiento, es decir, que el contenido del actual artículo 22 estuviera antes que el contenido del actual artículo 21.
- añadir una cláusula introductoria similar a la contenida en la LOREG (art.43.1): "*los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan concurrir a una elección designarán, en el tiempo y forma previstos en los apartados/artículos siguientes a las personas que deban representarlos ante la Administración Electoral.*"
- la habilitación de la posibilidad de presentación telemática del escrito ante la JECV de la designación o nombramiento de los representantes, tanto general como de candidatura.
- nueva redacción en el sentido de posibilitar la fusión de las figuras de representante general y representante de candidatura en los casos en que el partido, federación o coalición solo presentase candidatura en una única circunscripción.
- **Propuesta de cambio de ubicación del articulado:** se ubica dentro del Título IV "Administración Electoral", lo que no es técnicamente correcto en la medida en que aquella *está integrada por las juntas electorales y por las mesas electorales*, tal y como se recoge en los artículos 15.2 LEV y 8.2 de la LOREG, artículo que es legislación aplicable a las elecciones a Asambleas Legislativas de las CCAA (DA 1ª.2 LOREG).

En este sentido, y siguiendo la propuesta de modificación de nuestra ley electoral, se contempla en la misma un Título al que denominaremos "Procedimiento Electoral", con lo que se pretende una división en Capítulos y Secciones más coherente y sencilla.

5.4. Referente al voto CERA

Se propone que el texto electoral valenciano incorpore esta nueva figura del representante de candidatura en las Oficinas Consulares, el cual debe ser designado por el Representante General

para el conjunto del ámbito territorial donde presente candidatura, en nuestro caso la Comunitat Valenciana. Este nombramiento deberá contar igualmente con la aceptación de la persona designada.

Por otra parte, siendo de este modo la persona designada representante de una determinada formación política que ha presentado su candidatura por un territorio, condición indispensable para poder ostentar dicha representación, y ante la más que probable circunstancia de que se celebren de forma simultánea elecciones en varias comunidades autónomas en las que dicha formación política presente candidaturas, podría contemplarse la posibilidad de que la designación por todas ellas pueda recaer en una misma persona mediante cualquier fórmula de designación. Por otra parte, no parece razonable que le sea exigido el requisito de inscripción en el censo de su circunscripción

5.5. Candidaturas

a) Presentación de candidaturas

La LEV dedica su Título V la "Presentación y proclamación de candidatos". Se propone su encuadramiento dentro de un nuevo Título "Procedimiento Electoral".

b) Duplicidad de candidaturas

En este apartado la LEV debería introducir algún procedimiento concreto para el cumplimiento de lo indicado en el art.26.4 LEV por parte de la JECV, ya que el actual art.27.5LEV tan solo hace referencia a la obligación de "*remitir inmediatamente a la JECV*" una de las copias de la documentación presentada por las candidaturas. Esta redacción, algo interpretable, debería concretarse en un plazo más específico, como por ejemplo la obligatoriedad de enviarlo a la JECV el mismo día de su presentación.

Por otro lado, se otorga la facultad de comprobación de duplicidades a la JECV en caso de que un candidato figure en más de una lista por varias circunscripciones y en el resto de casos, es decir cuando la duplicidad se produzca en una sola circunscripción, la competencia es de la JEP. El problema de esta redacción radica precisamente en la complejidad del trabajo entre las diferentes juntas electorales. Por ello, se podría introducir en la LEV medidas encaminadas a mejorar esta comunicación:

- Establecer la obligatoriedad para las JEP de notificar inmediatamente a la JECV la detección de estas duplicidades por si se diera la circunstancia de que el mismo candidato, además, también figurara en una lista por otra circunscripción, en cuyo caso tal y como indica la LEV la competencia corresponde a la JECV.
- Establecer un plazo y procedimiento concreto, una vez finalizado el de presentación de candidaturas, para la revisión por parte de la JECV de dichas listas⁷

c) Número de suplentes

Nuestra ley electoral es la única que fija el número de suplentes en términos porcentuales, lo que únicamente tiene sentido en caso de que los escaños a elegir en una determinada circunscripción sean variables.

⁷ En las elecciones 2015, un candidato por la circunscripción de Castellón fue a su vez suplente por la circunscripción de Alicante, lo que demuestra la necesidad de coordinación en el procedimiento.

Así, de acuerdo con el actual número de escaños de cada circunscripción y siguiendo el literal de la LEV a Alicante le corresponderían 5,25 suplentes, a Castellón 3,60 y a Valencia 6, lo que unido a la falta de normas de redondeo, genera incertidumbre a la hora de confeccionar las listas⁸. Se propone fijar un número común de suplentes o, en su caso, un máximo común.

d) Lugar de presentación de las candidaturas

Dentro de la idea general de introducción de nuevas tecnologías en los procesos electorales, se propone habilitar la posibilidad de la presentación telemática de candidaturas, si bien debería tenerse en cuenta la documentación que necesariamente debe acompañar a la misma.

e) Documentación que debe acompañar a la presentación de la candidatura

En el caso de las elecciones a Les Corts, nada obsta a que pueda seguir exigiéndose en el texto legal estar en posesión de la certificación censal con el objeto de acreditar su condición política de valenciano, ya que de acuerdo con el art.3 LEV *“son elegibles los ciudadanos que poseyendo la condición de elector...”* y el art.2 LEV *“Son electores los que poseyendo la condición política de valenciano o teniendo los derechos políticos de dicha condición.....”*. No obstante, este requisito formal (la presentación de la certificación censal) no puede constituir un obstáculo para quienes, por carecer de ella, acrediten su condición política de valencianos, debiendo en consecuencia el legislador otorgar algún medio de subsanación o medio alternativo a esta acreditación de forma que quede amparado el derecho fundamental a la participación política contenidos en el art. 23.2 CE., en este caso mediante el derecho a ser elegido. Se trata pues de que el requisito que se está exigiendo es la condición política de valenciano, extremo que puede ser acreditado fehacientemente mediante otros medios tales como el empadronamiento o cualquier otro medio que demuestren estar en posesión de los requisitos para ser elegible. Por tanto, el artículo 27.3 de la LEV puede seguir exigiendo la presentación de la certificación de estar inscrito en el censo de la Comunitat Valenciana pero debería añadirse al texto la alternativa formal *“o acreditación fehaciente de su condición política de valenciano”*.

Por otro lado, se podría habilitar la acreditación de los requisitos exigidos mediante la fórmula de declaración responsable elevada a escritura pública o ante funcionario público.

f) Especial referencia a la necesidad de avales para la presentación de candidaturas

Actualmente no se establece en la LEV ningún número de firmas para poder presentar una candidatura, salvo para las agrupaciones de electores. No obstante, ante la eventual reducción o eliminación de la barrera electoral sería una posibilidad a contemplar dado que supone una medida de eficiencia para la gestión de los procesos electorales.

g) Proclamación y publicación de candidatos proclamados

Si bien es cierto que la administración gestora de los procesos electorales a Les Corts, la Generalitat, tiene un deber específico de colaboración con la Administración Electoral (art.19.3 LEV), no es menos cierto que la Generalitat necesita a su vez de la colaboración de la Administración Electoral para poder llevar a cabo las funciones que le son propias en esta materia. En este sentido, e íntimamente relacionado con el proceso de publicación de las candidaturas en los diarios oficiales y en la fabricación de las papeletas, y en especial las relacionadas con el voto por correo y el voto CERA y sus exiguos plazos de tramitación, sería

8 En la circunscripción de Castellón, por ejemplo, en ocasiones se ha presentado 3 suplentes y en otras 4.

conveniente introducir en nuestra LEV alguna mención a la necesaria e inmediata comunicación de todos aquellos actos de las correspondientes juntas electorales que puedan tener incidencia para la citada gestión.

5.6. Papeletas electorales

En la redacción de la LOREG, este apartado se encuentra encuadrado como una sección más incluida en el capítulo VI "Procedimiento electoral". No obstante, la LEV, que en su desarrollo siguió los pasos estructurales de la LOREG, encuadró este mismo apartado dentro del capítulo VI "Campaña electoral" lo que carece de sentido. Por ello, se propone en este apartado, y dentro de una reorganización general del articulado de la LEV, su inclusión como un capítulo más dentro de un nuevo título dedicado al *Procedimiento electoral*.

Por otro lado, se propone la habilitación de la elaboración de papeletas en formato electrónico a los efectos previstos de entrega a las candidaturas así como la introducción en la nueva redacción de la LEV de medidas encaminadas a establecer la obligatoriedad para las Juntas electorales de comunicar los pasos que se vayan produciendo en el proceso de gestión de las candidaturas al órgano de la Generalitat encargado de su gestión. Esta medida agilizaría enormemente las comunicaciones y reduciría incertidumbre entre los diferentes actores del proceso.

Especial referencia al voto CERA

De acuerdo con algunas fuentes relativas al colectivo de españoles residentes en el extranjero, en las últimas elecciones de mayo 2015, algunos de los principales motivos explicativos de la baja participación (entorno al 5%) fueron que las papeletas no llegaron a tiempo, la no inscripción a tiempo y la imposibilidad de desplazarse al consulado. De estas causas, la referida a las papeletas electorales es precisamente donde desde la LEV puede realizarse alguna acción que mejore su funcionamiento, con dos medidas:

1. La ya propuesta de aplazamiento de la fecha de escrutinio general con la finalidad de dar más plazo para que las papeletas del voto CERA lleguen a la correspondiente Junta Electoral Provincial.
2. Estudiar la posibilidad de que el juego de papeletas pudiera ser descargado, en formato electrónico (PDF) bien desde la página oficial que con ocasión de cada proceso habilita la Generalitat, bien a través de alguna Junta Electoral. Para garantizar el secreto del voto, sólo se permitiría la descarga completa del juego correspondiente a su circunscripción, para que el elector, una vez realizada su elección pueda imprimirla en papel corriente y utilizarla como voto válido. Para ello sería necesario que nuestra legislación electoral habilitara esta modalidad de papeleta y revisara, por tanto, las cuestiones de nulidad así como que se permitiera por parte de la legislación estatal la utilización de papel blanco para las papeletas autonómicas.

5.7. Apoderados e interventores

Estas figuras se encuentran actualmente encuadradas dentro del título IV "Administración electoral" lo que organizativamente no es del todo correcto. Por dicho motivo, y dentro de la propuesta general de reorganización del contenido de la LEV, se propone su ubicación dentro del título dedicado al proceso electoral, situándolos temporalmente en el momento de su aparición dentro del mismo.

a) Apoderados/as

La LEV los regula en su artículo 23, cuya redacción debe ser actualizada con la finalidad de asignar al representante de la candidatura como el responsable del nombramiento de los apoderados, así como eliminarse la referencia a la necesidad de un poder específico ya que se realiza mediante los correspondientes impresos oficiales y se formalizan ante notario o ante la correspondiente Junta electoral.

A estos efectos, la LOREG indica que la formalización del nombramiento debe realizarse ante la Junta Provincial o la de Zona. Debería indicarse en nuestra ley electoral que para las elecciones a Les Corts la junta electoral competente es la Provincial ya que éstos son nombrados por el representante de la candidatura.

b) Interventores/as

La LEV debería incluir alguna indicación en el sentido de ratificar que en las elecciones a Les Corts para ejercer de interventor y tener derecho al voto en la mesa donde esté acreditado deberá estar censado en la misma circunscripción, actualmente la provincia, donde radique la mesa, añadiendo que, para el caso de que se celebren elecciones simultaneas en una de las cuales su circunscripción sea menor (elecciones locales o a entidades locales menores), podrá votar en las elecciones a Les Corts siempre que esté no haya solicitado el voto por correo y se encuentre censado en el municipio (lo que se corresponde con la doctrina de la JEC).

Finalmente, la LOREG (legislación no básica) otorga a los Interventores que, siendo trabajadores por cuenta ajena o funcionarios ejerzan como interventores, derecho durante el día de la votación y el día inmediatamente posterior, a los permisos que esta misma ley otorga a los miembros de la Mesa, lo que también debería ser trasladado a la ley Electoral Valenciana sustituyendo el término "funcionarios" por "personal empleado público".

5.8. Constitución de las mesas electorales

Todos los aspectos relacionados con la constitución de las mesas se encuentran regulados actualmente en los artículos 80 a 83 de la LOREG, legislación supletoria para las comunidades autónomas. No obstante, pudiendo regular en la LEV aspectos como el horario de la mesa, el procedimiento de formación, los supuestos de no constitución, los medios, etc., y, siendo la Mesa Electoral única para todos los procesos electorales que se celebren a la vez, sus normas, al menos en cuanto a su constitución y funcionamiento deben ser igualmente únicas. Regular de otra forma podría generar diversos problemas para los propios miembros de mesa y por lo tanto para el proceso electoral en caso de celebración de procesos electorales concurrentes.

No obstante se considera conveniente introducir en nuestra legislación lo contenido en diversas instrucciones de la JEC referido a los miembros que deben integrar la mesa electoral (quién forma parte de la mesa, la posibilidad de renuncia para mayores de 65 años y otras causas de exclusión, etc.).

5.9. Especial referencia al voto accesible

Mediante el Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio, estableciéndose como un procedimiento obligatorio para las elecciones de las asambleas

legislativas de las Comunidades Autónomas, pese a no estar citadas expresamente en el artículo 87.2 de la LOREG, y excluyendo además expresamente, y hasta su posterior desarrollo legislativo, a las elecciones locales.

De esta forma, en caso de concurrencia con las elecciones locales este procedimiento de voto accesible se utiliza únicamente para las elecciones a Les Corts, lo que ha derivado en un bajo índice de solicitudes de voto accesible a Les Corts. Tratándose de legislación básica del Estado, se propone instar al Estado para que este procedimiento de voto accesible sólo sea exigible en el caso de que lo fuera para todos los procesos que se celebren de forma concurrente.

Por otro lado, si bien el Real Decreto 1612/2007, rige para las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, convendría hacer alusión expresa en la LEV a la aplicación de este procedimiento de voto accesible para las personas ciegas o con discapacidad visual en las elecciones a Les Corts Valencianes. Ello no solo visibiliza el procedimiento de voto accesible, que permite ejercer el derecho de sufragio garantizando el secreto de voto de forma personal y accesible, sino que ayuda a contextualizar y prever las necesidades que ello conlleva.

5.10. Escrutinio en las mesas

El procedimiento, aunque tratándose en la mayor parte de legislación no básica y por lo tanto regulable por las comunidades autónomas, admite pocas variaciones. No obstante, debería ser regulado en nuestra norma en el supuesto de que en nuestro sistema electoral se optará por alguna modalidad de listas diferente al actual, como podría ser la utilización de listas cerradas y desbloqueadas mediante un sistema preferencial en cualquiera de sus modalidades. En cualquier caso la LEV, que en su actual redacción no contiene ningún artículo dedicado al proceso de escrutinio en las mesas, debería incluirlo.

5.11. Escrutinio general

La LOREG, a través de sus artículos 103 a 108 regula un procedimiento general para dicho escrutinio y, aunque se trata mayoritariamente de legislación no básica, apenas encontramos alguna referencia en nuestra Ley Electoral Valenciana en el artículo 36 de la LEV, dentro del capítulo IV, dedicado a la proclamación de diputados electos, mezclando por tanto en un solo artículo cuestiones relativas al escrutinio general con la proclamación de diputados electos lo que no resulta lógico, máxime teniendo en cuenta que previamente no se ha hecho ninguna referencia al proceso de escrutinio ni a su desarrollo y que el escrutinio y la proclamación de electos son dos fases del proceso electoral totalmente diferenciadas que se realizan en sesiones diferentes.

En cuanto a la finalización del escrutinio, recordar lo propuesto para el procedimiento del voto CERA sobre el aplazamiento del mismo, siempre que se respeten los plazos máximos establecidos para la constitución de Les Corts.

Respecto al contenido del actual artículo 36.2.a) LEV mediante el cual se regula el procedimiento y la documentación del escrutinio, se propone realizar las siguientes modificaciones:

1. Falta en la LEV la referencia a la necesaria expresión de las certificaciones censales presentadas.
2. En el último punto de este apartado 36.2.a) se indica que “En ellas (en las actas de escrutinio) se reseñarán también las protestas y reclamaciones producidas y las resoluciones adoptadas sobre ellas”.

Este literal es incorrecto ya que el acta de escrutinio general debe contener los datos referidos al escrutinio (votos blancos, a candidaturas, etc.) y no las protestas o reclamaciones a dicho escrutinio y mucho menos las resoluciones a los mismos. Y esto es debido a la existencia de una tercera acta, la de sesión, donde sí tienen cabida la mención a las incidencias producidas durante el escrutinio, no así las protestas y las reclamaciones. Esta parte es fundamental ya que el artículo 108.2 de la LOREG, el cual constituye legislación básica del Estado, indica que “Los representantes y apoderados de las candidaturas disponen de un plazo de un día para presentar las reclamaciones y protestas, que sólo podrán referirse a incidencias recogidas en las actas de sesión de las Mesas electorales o en el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral”.

Por lo tanto, la propia LOREG nos indica en este artículo que dichas protestas y reclamaciones únicamente pueden referirse a las incidencias recogidas en las citadas actas de sesión. En la LEV no se hace mención a las actas de sesión. Finalmente, anotar que el lugar reservado para la constancia de las resoluciones adoptadas en resolución de recursos es el acta de proclamación de diputados electos.

Como continuación a lo anteriormente expuesto, en cuanto al contenido de las actas de escrutinio y de sesión, en el acta de proclamación de diputados electos deberían constar los recursos presentados así como las resoluciones adoptadas.

Del citado texto de la LEV, nada se refiere a la existencia de recursos, protestas y/o reclamaciones, haciendo además alusión a los plazos en términos como “inmediatamente”, “acto seguido”, etc., Así lo entendió la propia JECV en su Resolución de 21 de mayo de 1991, sobre aplicación del artículo 108 de la LOREG en relación al artículo 36 de la LEV.

De lo anteriormente expuesto se deriva la necesidad de regular de forma más concreta en nuestra LEV lo concerniente al proceso de escrutinio general a realizar por las juntas electorales.

5.13. Proclamación de electos

Tal y como se ha comentado anteriormente, nuestra LEV incluye la proclamación de electos en su artículo 36, como parte del proceso del escrutinio general (aunque el epígrafe general se denomine “Proclamación de diputados electos” y no “escrutinio general”). En este sentido, realizar las mismas observaciones en cuanto a la falta de referencia a los posibles recursos y sus resoluciones como parte fundamental del proceso.

Por ello, se propone que en el correspondiente capítulo se ordenen cronológicamente las diferentes fases del proceso de escrutinio general, con inclusión de los recursos, protestas y/o reclamaciones que contra los actos dictados procedan, así como a las resoluciones en los mismos y su inclusión en el acta concreta del proceso.

En esta fase debería constar claramente diferenciado el proceso de proclamación de electos del de escrutinio, para lo cual bastaría con la simple titulación de los correspondientes artículos.

Como anotaciones concretas al articulado, observar que en el artículo 36.dos.d), relativo a la publicación de los resultados en el *diari oficial*, se establece un plazo máximo de cuarenta días “a partir de los actos de escrutinio”, momento que, a tenor de su literal, resulta difícil de concretar. Por coherencia con el resto de plazos que tanto la LOREG como la LEV indican con exactitud, se propone que el inicio del citado plazo sea más preciso (“desde la finalización del escrutinio general” o similar). En este mismo sentido, el art. 23.4 EACV indica que “Les Corts electas se

constituirán en un plazo máximo de noventa días a partir de la fecha de finalización del mandato anterior”, es decir, en un plazo máximo de 36 días desde la celebración de las elecciones, si descontamos los 54 días del período electoral. No parece tener sentido que se disponga de más plazo para publicar los resultados (40 días desde el escrutinio general) que para la constitución de Les Corts, o dicho de otra manera, que se produzca la constitución de Les Corts sin que los resultados oficiales de las elecciones hayan sido publicados en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

En cuanto al contenido del acta de proclamación, en nuestra LEV se refiere al mismo contenido que el especificado en el apartado 36.dos.a) referido al Acta de Escrutinio General, incluyendo además la indicación de los escaños obtenidos por cada candidatura y la relación nominal de los electos. No obstante, se omite la necesidad de incluir en dicha acta las reclamaciones y protestas, su resolución, el recurso ante la JECV si lo hubiere y su correspondiente resolución.

Al igual que lo indicado para la descripción del contenido del acta de escrutinio, en el caso de que nuestra LEV fije un sistema diferente de listas electorales, deberán adaptarse la totalidad del articulado referido a ello en nuestra ley o, incluir nuevo articulado en los casos que no exista.

5.14. Propaganda y actos

Bajo este epígrafe trataremos las cuestiones relativas a las campañas institucionales, los actos e inauguraciones, las campañas electorales, la cesión de espacios para propaganda electoral, los espacios en medios de comunicación, etc.

Con la modificación de la LOREG de 2011, en este apartado se introdujeron modificaciones de calado. Nuestra LEV dedica los artículos 30, 31 y 32, dentro del título VI “Campaña electoral” a dichas materias, debiéndose realizar importantes cambios en los mismos derivados de la nueva normativa, así como valorar la posibilidad de regular todos estos aspectos en un título en el texto valenciano.

Campaña institucional

Este apartado no ha sufrido ninguna modificación en cuanto a su redacción en la reforma de la LOREG de 2011, pero sí en cuanto a su posición normativa ya que la disposición adicional primera lo sitúa como legislación básica del Estado, invalidando por tanto parte del contenido del artículo 30 de nuestra LEV.

Esta aplicación directa del artículo 50.1 de la LOREG implica la supresión de la posibilidad de incentivar el voto de los electores en las campañas institucionales y la imposibilidad de realizar dicha campaña fuera de los medios de comunicación social de titularidad pública. En consecuencia, debe modificarse la actual redacción del artículo 30, párrafo segundo, de la LEV, eliminando la referencia actual a la incentivación al voto y por lo tanto en los términos indicados por la LOREG. Igualmente, en este mismo párrafo de la LEV se cita escuetamente como competentes para la realización de una campaña electoral a los “poderes públicos” en general. Una referencia más correcta sería la concerniente a “los poderes públicos convocantes de un proceso electoral en virtud de su competencia” o en su defecto, una referencia directa al artículo 50.1 de la LOREG que, siendo ahora legislación básica del Estado, queda perfectamente delimitado.

Campaña electoral

La definición de campaña electoral que realiza el artículo 30 de la LEV coincide con la especificada en la LOREG, no así en lo referente a la duración de la misma ya que el artículo 51.2 de la LOREG, que es legislación básica del Estado, establece que tendrá una duración de 15 días. Por tanto, la primera modificación a realizar en este apartado debe consistir en la eliminación de la referencia a un plazo mínimo y uno máximo.

Por otro lado, el uso de las TICs por los partidos políticos durante la campaña electoral demanda una previsión jurídica expresa que adapte de forma efectiva el uso de instrumentos de información y comunicación electrónicos a los principios predicables del proceso electoral contenidos en la LOREG y que, además, garantice efectivamente que el uso de las mismas respete escrupulosamente el derecho a la protección de los datos personales de los electores.

Debe existir una mención expresa en la normativa electoral que establezca, al menos, que las limitaciones contenidas en la legislación electoral en materia de campaña electoral deben ser aplicables a los candidatos, formaciones políticas, coaliciones electorales o agrupaciones electorales en el uso que de los sistemas de información y de comunicación electrónicas se realice en campaña electoral.

En consecuencia convendría no solo hacer mención sobre tales limitaciones en la LEV, sino que también sería deseable instar al Legislador orgánico a preverlo expresamente con carácter general en la LOREG.

Cesión de espacios gratuitos

La LOREG dedica sus artículos 54.3, 55, 56 y 57 a la obligación que compete a los Ayuntamientos para la cesión de locales oficiales y locales públicos de uso gratuito así como a los espacios gratuitos para la propaganda electoral, en sus diversas modalidades, a los plazos para su gestión: determinación de los lugares, publicación, criterios de asignación, competencias de las Juntas Electorales, etc. Salvo lo dispuesto en el artículo 54.3, ninguno de estos artículos es legislación básica por lo que son plenamente regulables por nuestra normativa electoral, lo que se propone con la finalidad de adaptarlo a los procesos electorales a Les Corts.

Con especial incidencia en este apartado, se propone introducir en nuestra legislación, una referencia a la determinación de los "*resultados anteriores equivalentes*" tanto en el caso de elecciones concurrentes como no, así como la reciente doctrina en cuanto a los "*grupos políticos relevantes*". Igualmente, se deberían otorgar competencias a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana en esta materia, más allá de las que el propio artículo 21 de la LOREG asigna en materia de recursos electorales.

Espacios para publicidad

De forma cotidiana y habitual los partidos políticos han incorporado el uso de medios tecnológicos lo que les permite llegar al electorado de forma personalizada, directa, económica, incisiva pero poco controlada por los operadores jurídicos.

Los partidos utilizan otros medios muy distintos al tradicional envío de documentación y propaganda para conectar directa y personalmente con el elector y con un rasgo característico: la conexión personal se realiza masivamente, de ahí que llama la atención cómo la LOREG, profundamente reformada, regula detalladamente en su artículo 55 aspectos de las campañas electorales propias del siglo pasado (colocación de pancartas, banderolas, uso de locales...) y, por

el contrario, no regula aspectos de enorme importancia y repercusión para un cumplimiento eficaz de los principios democráticos que garantizan la igualdad de armas entre los partidos que concurren a las elecciones con el uso de las nuevas tecnologías

Límite de gasto en publicidad

En el artículo 55.3 (de legislación no básica), y dentro de la sección V intitulada “Propaganda y actos de campaña electoral”, se regula una de las medidas de ahorro en el gasto que los diferentes partidos realizan en campaña electoral al limitar el tope de gastos que pueden realizar en este concepto.

Actualmente, y al no ser de obligada aplicación en las elecciones a Les Corts, no es exigible a los partidos políticos. Así se demuestra en el reciente informe de la Sindicatura de Comptes sobre la regularidad de las contabilidades electorales de mayo de 2011, en el que expresamente no entra a valorar el cumplimiento de este límite fijado en la LOREG. No obstante, si se observan los detalles de gastos presentados por las diferentes formaciones a la Sindicatura de Comptes se advierte que ninguna de ellas supera dicha barrera, al tratarse de un proceso concurrente con las elecciones locales. Sería conveniente incluir este punto en la LEV.

Locales para actos de campaña

Sobre este punto anotar que de la actual redacción se genera cierta confusión entre las diferentes juntas electorales, como se pudo comprobar en el pasado proceso electoral de mayo de 2015. Así, determinadas JEZ publicaron sus correspondientes edictos en los Boletines Oficiales de la Provincia y otras no. Además, en unos se especificaba, como marca la LOREG, los horarios de disponibilidad de los locales y en otros no. Para finalizar, alguna JEZ publicó los locales juntamente con los espacios gratuitos para la colocación de publicidad electoral, publicación que no es preceptiva

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la actual redacción de los artículos 56 y 57 debería ser más precisa, en especial en lo referente a los plazos y juntas electorales, por lo que se propone su inclusión en el texto electoral valenciano, al tratarse de articulado disponible para el legislador autonómico. A estos efectos, debería tenerse en cuenta también el supuesto de que en la definición del sistema electoral para las elecciones a Les Corts se opte por circunscripciones diferentes a las actuales.

La exactitud que aplica la LOREG a la distribución de espacios en los medios no se incluye para los aspectos relacionados con los locales y espacios para la propaganda electoral. No obstante, tanto el artículo 56 como el 57 no constituyen legislación básica del Estado por lo que cabría regularlo en nuestra norma autonómica estableciendo los criterios de reparto en base, por ejemplo, a los mismos criterios utilizados por la LOREG para la distribución de espacios gratuitos en los medios arriba citados. En este sentido, cabría introducir en este apartado las mejoras apuntadas respecto a la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las listas electorales vistas en este mismo informe.

Distribución de espacios publicitarios en los medios de comunicación

La Junta Electoral Central puede delegar en la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, legal o expresamente, la distribución de los espacios publicitarios, que encuentran su desarrollo en los artículos 31 y 32 de nuestra Ley Electoral Valenciana. Así, el artículo 31 está dedicado a la creación de una propia comisión de radio y televisión en el ámbito autonómico, prácticamente en los

mismos términos que se regula para el ámbito nacional en la LOREG, en el caso de que se celebren únicamente elecciones a Les Corts o en caso de delegación expresa mencionada. La diferencia fundamental la encontramos en el artículo 32 de la LEV, que establece un baremo diferente al regulado con carácter general en la LOREG,

Sería posible por tanto incluir en la LEV alguna medida favorable en la asignación de tiempos a aquellas formaciones que cumplan con determinados requisitos referidos a la presencia equilibrada de mujeres y hombres.

Respecto a los tramos porcentuales regulados en la LEV que sirven para asignar los diferentes tiempos se observan algunos “saltos” incompresibles ya que el primer grupo es para aquellos que no se presentaron o bien no obtuvieron representación parlamentaria (que con la actual barrera electoral equivale a un 5%) y el segundo grupo es para aquellos que obtuvieron “un resultado inferior al 15% del total de los votos emitidos”, el tercer grupo para los que obtuvieron entre un 15% y un 20%, y finalmente el cuarto grupo para los que tuvieron un resultado superior al 20%. Por tanto, parecería más razonable que existiera una continuidad porcentual entre los diferentes grupos, de forma que el máximo fijado para un tramo fuera el punto de partida inicial del siguiente.

Por último, el punto cinco del artículo 32 LEV añade que dichos criterios de asignación *“serán también de aplicación para la propaganda electoral en cualesquiera otros medios de comunicación de titularidad pública”*, artículo que deja de tener sentido ya que el propio artículo 60 LOREG prohíbe expresa y taxativamente contratar espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública.

Debates electorales

Nada indica la LOREG ni nuestra LEV respecto a la celebración de debates entre las diferentes formaciones que concurran a las elecciones, más allá de la necesaria imparcialidad exigida por parte de los medios de comunicación respecto a garantías de pluralismo político y social (art. 66 LOREG, legislación básica del Estado) y en lo dispuesto en su apartado 2 respecto a los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales.

Cuestión diferente es regular en nuestra LEV la obligatoriedad de la celebración de dichos debates, obligatoriedad únicamente exigible en las emisoras de titularidad pública del ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, las cuales deben, en cualquier caso, *“respetar el pluralismo político y social, así como la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación”* (art.66.1 LOREG). Es reiterada doctrina de la JEC la posibilidad de celebración de dichos debates con la exigencia de medidas compensatorias destinadas a las formaciones que no hayan participado en debates en los cuales solo participen determinadas formaciones bien por ser las más votadas o bien por tener grupo parlamentario.

6. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

La Administración electoral regulada en el capítulo III, Sección I del Título I de la LOREG, resulta de aplicación directa a las Comunidades Autónomas, en virtud de la Disposición Adicional 1ª.2, por tanto aspectos como composición, constitución inicial, funcionamiento y determinadas competencias son legislación básica. No obstante la LOREG a lo largo de su articulado va atribuyendo distintas funciones a las Juntas en aspectos no básicos lo que significa que podrían ser abordados en la ley electoral autonómica. Asimismo, habilita a que la ley autonómica pueda prever con detalle el régimen jurídico de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma.

La Administración Electoral tiene como finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos.

El artículo 8.2 de la LOREG prevé que integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, central, provincial, de zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales, por su parte la LEV en su artículo 15.2 indica que *“la Administración electoral está integrada por la Junta electoral de la Comunitat Valenciana, las Juntas Electorales Provinciales y las de zona, así como por las Mesas Electorales”*.

Como se observa, nuestra ley no incluye a la Junta Electoral Central, no obstante, su no inclusión no supone que no forme parte de la administración electoral dado el carácter de legislación básica del citado artículo 8.2 de la LOREG y de la posición superior que jerárquica y funcionalmente ocupa la JEC.

Por tanto se propone que una reforma de la LEV incluya a la Junta Electoral Central, por ser un órgano que ocupa una posición de superioridad jerárquica tal y como se deduce, entre otros, del artículo 19 de la LOREG.

La LEV a lo largo de los artículos 16 a 20 regula la composición, constitución inicial, y funcionamiento de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, es en este punto donde el legislador autonómico tiene amplio margen de regulación, ya que la LOREG tan solo la cita a efectos de su reconocimiento.

El cargo de Presidente y Vicepresidente recae en los miembros de origen judicial, designando Presidente de la Junta al Presidente del Tribunal Superior, aquí se puede plantear la posibilidad de que la Presidencia recayera al igual que en la LOREG en el Magistrado/a más antiguo de aquellos que salieron por sorteo y ello sobre todo por la carga de trabajo que lleva aparejado el cargo de Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

El art 16.1 c) de la LEV prevé que *“se excluirán del sorteo en todo caso los Magistrados susceptibles de conocer del posible contencioso electoral”* no parece proporcionada dada las competencias que la propia LOPJ, art. 74. 1, atribuye a la Sala de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y entre ellas las de conocer *“Los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas, así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de Corporaciones locales en los términos de la legislación electoral”*.

Si esto no se aplica a los Magistrados pertenecientes a la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo que forman parte de la Junta Electoral Central, menos sentido tiene que a priori

se excluya del sorteo aquellos Magistrados de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia.

En todo caso si que resulta necesario sustituir la denominación Tribunal Superior de Justicia de Valencia por la denominación Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a los miembros no judiciales tan sólo señalar que la LEV debería contemplar, al igual que hace la LOREG, que también pueden ser miembros además de los licenciados en Derecho, los licenciados de Ciencia Política o de Sociología.

El artículo 17 de la LEV, establece el plazo para su constitución y publicación, que es en los 90 días siguientes a la sesión constitutiva de les Corts Valencianes. Pese a esta obligación legal, en la realidad la JECV ha venido constituyéndose al final de cada Legislatura. Así, la JECV actual, fue nombrada mediante Decreto 14/2015, de 30 de enero de 2015, lo que supone que fue nombrada unos meses antes de la convocatoria de elecciones, celebradas el 24 de mayo de 2015.

Las funciones y competencias de la JECV se regulan en el artículo 20 de la LEV. De la enumeración que de las mismas se hace tan sólo indicar lo siguiente: en el punto 1 apartado d) se establece que la Junta es la competente para *“Determinar y declarar en las elecciones a Cortes Valencianes qué candidaturas han obtenido un número de votos superior al 5% de los emitidos en la Comunidad Valenciana,.....”*.

Es importante tener en cuenta este punto ya que éste, y lo indicado en el art.12 a) LEV constituyen las únicas referencias en toda nuestra legislación a la fijación de la barrera electoral mínima necesaria para la obtención de representación, por lo que en el caso de modificación de dicho límite estos artículos deberán ser modificados.

Respecto a la competencia de *“Aplicar y garantizar el derecho de uso gratuito de espacios en los medios de comunicación de propiedad pública en el supuesto previsto en el artículo 32, y en general garantizar el ejercicio de las libertades públicas durante el proceso electoral”*. Se sugiere cambiar el texto *“medios de comunicación de propiedad pública”* por *“medios de comunicación de titularidad pública”* por ser más ajustada al Régimen Electoral General.

Además de la lista de competencias enumeradas en el citado artículo 20 de la LEV, a lo largo de la Ley Electoral Valenciana se encuentran definidas otra serie de funciones (arts. 26. 4. ,31, 42), al igual que en algunos de los artículos de la LOREG, por ello, resultaría necesario recopilar y actualizar las funciones y competencias específicas de la JECV, matizando que a lo largo de las distintas ponencias que se presentan por el observatorio electoral se han citado estas funciones.

En cuanto al soporte que deben prestar a las Juntas electorales las distintas administraciones convocantes de un proceso electoral, señalar que el artículo 13 de la LOREG establece obligaciones en cuanto a la asistencia en medios materiales y personales para las comunidades autónomas en las elecciones a sus respectivas asambleas legislativas reproduciendo esta obligación el artículo 19 de la LEV dedicado a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

La única diferencia en la redacción de estos preceptos es que la LEV omite la referencia a la obligatoriedad subsidiaria para *“las Audiencias Provinciales y a los órganos judiciales de ámbito territorial inferior”*, aunque el citado artículo 13 de la LOREG es legislación básica del Estado y por lo tanto directamente aplicable a las Comunidades Autónomas, no obstante sería recomendable su inclusión.

La LEV establece en su artículo 19.3 que “Todas las autoridades Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen el deber de colaborar con la Administración Electoral para el correcto desempeño de sus funciones”.

Sería interesante que se estableciera una reciprocidad en la colaboración entre todas las administraciones que intervienen en la gestión del proceso electoral, estableciendo unos cauces de comunicación entre todos que estén perfectamente detallados tanto en cuanto a su contenido como en cuanto a los plazos en que deben realizarse. De igual modo sería interesante dejar constancia de la posibilidad de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana de dictar instrucciones vinculantes para el resto de juntas.

En este punto, resulta necesario hacer también referencia a las dietas y gratificaciones a percibir por los miembros de las Juntas, tema que se aborda en el artículo 22 de la LOREG. En nuestra LEV nada se dice sobre ello, aunque, siguiendo las indicaciones del citado artículo, en los sucesivos decretos que con motivo de la convocatoria de procesos electorales a Les Corts se han ido dictando, se han incluido una serie de indemnizaciones y gratificaciones para los miembros de dichas juntas, con la especificación de que “las cantidades fijadas se establecen como complementarias a las establecidas por el Estado”.

En nuestra legislación, el Decreto 63/2015, de 8 de mayo, del Consell, regula el régimen de dietas e indemnizaciones a percibir por los miembros de la Administración electoral, personal a su servicio y personal de las administraciones públicas que participen en el desarrollo de los procesos electorales autonómicos.

Por ello, una propuesta de modificación sería incluir una referencia al régimen en términos similares “el Consell de la Generalitat fijará las dietas y gratificaciones correspondientes a los miembros de las juntas electorales, así como al personal a sus servicios”.

Como consecuencia de esta adición, en sucesivos decretos autonómicos de fijación de medios materiales y personales, podrían quedar claramente delimitadas las cantidades a que tienen derecho todos y cada uno de los participantes en el proceso electoral lo que facilita la unificación de criterios económicos para todas las juntas.

Respecto a las juntas electorales de zona añadir que, en ocasiones, han surgido problemas para saber quiénes eran sus miembros a efectos de proceder al pago de sus dietas y gratificaciones. De ahí que se proponga como obligación para estas juntas, la publicación de vocales no judiciales en los boletines oficiales provinciales. Los vocales no judiciales de las juntas electorales provinciales son publicados en el BOE en una Resolución de la Junta Electoral Central. En las última elecciones, autonómicas y locales, de mayo de 2015 solo algunas juntas mandaron publicar en sus respectivos boletines oficiales provinciales su composición una vez integrados los vocales no judiciales.

Todo ello, además reforzaría el principio de transparencia que debe regir en la actuación de todas las Administraciones Pública.

Por último, hay que tener en cuenta que, cualquier eventual modificación en el sistema electoral, y en especial en lo referente a la modificación de las actuales circunscripciones, se deberían replantear algunas de las funciones de las diferentes juntas electorales.

En cuanto a la posibilidad de gestión de un proceso electoral no concurrente, cabe decir, visto todo lo anteriormente expuesto, que el funcionamiento de la administración electoral no se vería modificado por tal circunstancia pues todas las estancias judiciales se constituirían igualmente teniendo todas y cada una de ellas claramente diferenciadas sus competencias y funciones, al

igual que ha sucedido en el caso de procesos electorales concurrentes anteriormente. Sí se vería alteradas algunas funciones de la JECV en cuanto a que, como explícitamente recoge la propia LOREG, determinadas funciones pueden ser delegadas por la JEC.

Nuevas tecnologías

La Administración Electoral no ha incorporado mejoras sustanciales, tecnológicamente hablando, respecto a la gestión del proceso. En el marco del presente informe, cabría hacer esta reflexión sobre el funcionamiento entre las diferentes juntas electorales, los ciudadanos y la administración del Consell competente para la gestión de los procesos electorales.

7. ELECCIONES A LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Con la entrada en vigor de la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, se desarrolló la competencia de las comunidades autónomas para determinar el régimen de elección de sus *entidades locales menores* habilitada en el artículo 199 de la LOREG, entre otros aspectos, teniendo su reflejo, en el caso que nos ocupa, es decir, el régimen electoral, en su artículo 66.

No obstante, tal y como se indica a lo largo del presente informe, son diversos los aspectos legislativos que necesariamente deben ser desarrollados al no encontrar soporte directo en la nueva ley de régimen local valenciano y que por lo tanto obligaron en los pasados procesos electorales de 2011 y 2015 a aplicar de forma supletoria lo contenido en la LOREG.

Falta por tanto, un completo desarrollo de la misma dentro de una norma estrictamente electoral, debiendo servir la LRLCV para sentar las bases del sistema –por lo que habría que introducir también algún cambio en esta norma- y la ley electoral que lo regule como herramienta de gestión, al igual que sucede en el régimen electoral a Les Corts. Queda, por tanto, pendiente tras este informe, un análisis de conjunto con el resto de propuestas de reforma en materia electoral y su posterior formalización en forma de texto articulado.

Cuestión diferente debe ser la técnica normativa que se utilice para su desarrollo dentro de la Ley Electoral Valenciana, proponiéndose en el presente informe que todas aquellas disposiciones relativas a los procesos electorales a las Entidades Locales Menores formen parte de un solo cuerpo normativo añadido a la LEV como título propio.

Cabe tener en cuenta en este sentido, que la propia Ley Electoral Valenciana no regula por completo todas las partes del proceso electoral sino tan sólo aquellas en las que tiene directamente competencia para su regulación, por no tratarse de normativa básica del Estado, por lo que esta propuesta de desarrollo pretende que el texto quede redactado y estructurado de la forma más clara posible, dejando bien patente las normas que deben considerarse como básicas para todo proceso electoral en la Comunitat Valenciana y las normas específicas de cada una de particulares procesos electorales cuya regulación es competencia de la Generalitat Valenciana.

En la Comunitat Valenciana actualmente existen siete entidades locales menores, 3 en la provincia de Valencia, otras 3 en la provincia de Alicante y una en la provincia de Castellón:

PROVINCIA	ENTIDAD LOCAL MENOR	MUNICIPIO	POBLACIÓN INE a 1/1/2014
Alicante	La Llosa de Camacho	Alcalalí	203
	La Xara	Dénia	1.593
	Jesús Pobre	Dénia	718
Castellón	Ballestar	La Pobla de Benifassà	39
Valencia	La Barraca d'Aigües Vives	Alzira	801
	Mareny de Barraquetes	Sueca	814
	El Perelló	Sueca	2.370

Fuente: BOP de Alicante nº BOP de Castellón nº 27 de 3 de marzo de 2015; BOP de Valencia nº 41 de 2 de marzo de 2015.

Hasta la entrada en vigor de la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, las elecciones a EATIMS se regían por lo dispuesto en la LOREG cuyo artículo 199 dispone que *“el régimen electoral de los órganos de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio será el que establezcan las leyes de las comunidades autónomas, que en todo caso deberán respetar lo dispuesto en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local”*.

La Ley 8/2010, de 23 de junio de la Generalitat de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, con posterioridad, ha desarrollado la habilitación prevista en la LOREG, regulando para las entidades locales menores valencianas el sistema de elección de los miembros de sus órganos de gobierno en el artículo 66 que, para no dejar margen de duda, establece taxativamente que *“la elección de los miembros de los órganos de gobierno se regirá por lo dispuesto en la normativa de régimen electoral de acuerdo con las especialidades establecidas en el presente artículo”*.

El cambio fundamental derivado de esta ley es la configuración de un sistema electoral totalmente diferente al que se había empleado hasta las elecciones municipales de 2007 y desligado en parte del proceso electoral municipal.

Hay que señalar en este punto que, en los procesos electorales de mayo de 2011 y de 2015, la escasa regulación por parte de la Ley 8/2010 de este sistema electoral –la ley le dedica tan solo un artículo, el 66– conllevó innumerables lagunas y disfunciones que, a duras penas, fueron salvadas mediante la aplicación de forma supletoria de la legislación estatal en materia electoral municipal. Por todo ello, se propone que la nueva redacción de la Ley Electoral Valenciana dedique un epígrafe o apartado específico a desarrollar esta nueva modalidad electoral, solventando todos aquellos aspectos que, dadas las experiencias de los anteriores procesos, se detectaron como incompletos o mejorables.

7.1. La convocatoria

Debe regularse mediante ley tanto el contenido, como el procedimiento y competencias para la emisión del Decreto de convocatoria. En función de consideraciones en relación a la posible sustitución de vacantes que trataremos en su momento, la reforma de la legislación electoral valenciana bien podría considerar la posibilidad de celebración de elecciones parciales para cubrir vacantes sobrevenidas en la junta vecinal de una entidad local menor y, en este caso, sería del todo necesario contemplar de forma autónoma la totalidad del proceso electoral para las entidades locales menores.

7.2. Administración electoral

Dada la dispersión normativa en el establecimiento de las competencias de las Juntas Electorales de Zona y dado el carácter singular de las elecciones en las entidades locales menores, se sugiere que la reforma de la Ley Electoral Valenciana contemple de forma detallada las funciones específicas que a estas juntas les corresponde en este proceso electoral.

7.3. Incompatibilidad

La legislación electoral valenciana en lo que afecta a las entidades locales menores debería regular una prohibición expresa de la doble candidatura a concejal y a presidente/a o vocal de una entidad local menor del mismo municipio o un régimen de incompatibilidades específica incluyendo como causas de incompatibilidad, cuanto menos, la de alcalde o concejal en ese o en cualquier otro municipio español –modificación, en su caso, en el mismo sentido de la ley de régimen local valenciano-; o bien, de no aceptarse una regulación específica, hacer mención expresa al régimen establecido con carácter general en la LOREG para los ayuntamientos.

7.4. Tamaño de la Junta Vecinal

“La Junta Electoral de Zona determinará el número de miembros del órgano colegiado de gobierno de la entidad local menor, en función de su población, de acuerdo con lo establecido en esta ley”. Tal previsión legislativa obliga a la Junta Electoral de Zona a realizar las operaciones matemáticas previstas en el artículo 65.2 LRLCV. Para ello se requiere el establecimiento de la fecha de determinación de la población a tener en cuenta por las juntas electorales, de lo que nada dice la ley. La reforma legislativa debería resolver expresamente esta cuestión y prever la publicación del número de integrantes de la Junta Vecinal con indicación de la cifra de población de cada entidad local menor con referencia a las cifras oficiales de población publicadas así como del plazo del que disponen las corporaciones locales interesadas, los partidos políticos y los particulares para presentar reclamaciones sobre el número de miembros de la junta vecinal asignados.

7.5. Concejo abierto

Aunque en estos momentos, ninguna entidad local menor valenciana se rige por tal sistema de gobierno, sería conveniente establecer la obligación de añadir en la publicación anterior la indicación expresa del régimen de funcionamiento –común o concejo abierto- de las entidades locales menores valencianas.

7.6. Tipo de voto y fórmula electoral

Las entidades locales menores valencianas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 LRLCV, disponen de un **sistema de elección** diferente al regulado en la LOREG. El sistema valenciano está basado en el voto individual del elector a tantos candidatos como puestos a cubrir quedando elegidos los candidatos más votados.

El actual sistema electoral de las entidades locales menores valencianas regulado por la ley de régimen local valenciana y en la medida que su implantación no parece haber generado debate ni cuestionamiento desde estas entidades, no parece recomendable su reforma en estos momentos; pero, si así lo quisiera el actual legislador, la mejor fórmula alternativa a aplicar dado el tamaño de estas entidades posiblemente sea la del *voto limitado en listas abiertas*.

7.7. El diseño de las papeletas de votación.

La peculiaridad de la normativa valenciana hace recomendable que la reforma de la misma prevea las indicaciones correspondientes sobre el formato de papeleta a utilizar. Hay que tener en cuenta que la aprobación final del modelo oficial de papeleta y su distribución, corresponde a la Junta Electoral competente siendo en el caso de las elecciones a entidades locales menores la Junta Electoral de Zona

7.8. Candidaturas

a) Sujetos legitimados para presentar candidaturas

La legislación valenciana restringe el derecho de sufragio pasivo en la definición de los sujetos legitimados para la presentación de candidaturas y por otro lado, genera ciertas disfunciones al vincular esta legitimación a la pertenencia del municipio y a la presentación de candidatura en el mismo, lo que no se exige para las agrupaciones de electores. Parece conveniente que la reforma de la legislación electoral valenciana contemple una nueva redacción en la que se concrete este aspecto exigiendo la presentación en el municipio de referencia.

Parece incongruente además que a las formaciones políticas que se presenten a las elecciones de las entidades locales menores se les exija haber presentado candidatura en el municipio de referencia, mientras que las agrupaciones de electores para poder presentarse en una ELM deban constituirse en el seno de la propia entidad local menor, no contemplándose por ello la posibilidad de que una misma agrupación de electores pueda presentarse tanto al municipio como a la entidad local menor. Parece, pues, también conveniente que la legislación electoral valenciana contemple esta posibilidad.

Finalmente, a las agrupaciones de electores se les exige un determinado número de firmas (“no inferior al diez por cien de los censados en la entidad local menor”), cifra que supera abultadamente la exigida en la LOREG para el mismo supuesto de presentación de agrupaciones de electores a los municipios

Esta exigencia de firmas para formaciones políticas que no hubieran obtenido representación en anteriores comicios no está prevista para los procesos electorales municipales e, igualmente, podría contemplarse si bien el tamaño de las entidades locales hace innecesaria una medida de este tipo

b) Paridad

Nada impide que el legislador valenciano contemple la extensión de la exigencia de presencia equilibrada también en el caso de entidades locales menores

c) Sustitución de Vacantes

Una vez producida la elección, se pueden producir vacantes por distintas razones. La propia LRLCV ha previsto el régimen de suplencias y substituciones en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia, distinguiendo los casos del Presidente/a y de los Vocales. Puede suceder, no obstante, que haciendo uso de este sistema llegue un momento en que la lista de posibles sustitutos se agote, para afrontar este posible problema el Decreto 141/2010, de 17 de septiembre, del Consell por el que se regulan determinados aspectos de la constitución de comisiones gestoras y juntas vecinales en las entidades locales menores, dedicó su artículo 5:

“1. En el caso de vacante en la presidencia de la comisión gestora por fallecimiento, incapacidad o renuncia de su titular o inhabilitación por sentencia judicial firme, el conseller o la consellera competente en materia de administración local designará un nuevo Vocal, oídos previamente los representantes de cada partido, federación, coalición o agrupación de electores.

Resulta sorprendente la confusión que se produce en este artículo entre la naturaleza de una comisión gestora y de un órgano representativo de los ciudadanos. Nada más ajeno a un órgano de representación de los ciudadanos que el poder ejecutivo decida quienes han de ser sus representantes. La reforma de la legislación valenciana, así pues, debería derogar el artículo 6 de este Decreto 141/2010 y, en caso de entender que es necesario contemplar la posibilidad de que no se puedan *cubrir las vacantes en estos casos de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 66.6 de la LRLCV*, establecer otro procedimiento respetuoso con el sistema democrático como podría ser la convocatoria del cuerpo electoral *ad hoc* para cubrir, en su caso, la vacante o vacantes producidas.

d) El proceso de presentación de candidaturas

La regulación electoral contenida en el artículo 66 de la LRLCV en general resulta insuficiente para la gestión de un proceso electoral como el que nos ocupa convendría que la reforma de la legislación electoral valenciana determinará entre otros aspectos la presentación de candidaturas plazos, documentación, proclamaciones y/o posibles recursos

- Presentación de candidatos (art. 44 y 45 LOREG): plazos y documentación. En los casos que se requiera el aval de firmas, la normativa debería especificar la prohibición de que un elector pueda avalar más de una candidatura. Además, sería también conveniente regular el formato para la presentación de las correspondientes firmas. La normativa debe prever el contenido o información exigido –nombre y apellidos de los candidatos, DNI, etc.-, las firmas de aceptación por parte de los candidatos y los posibles impresos para facilitar el trabajo de la Junta Electoral de Zona. Igualmente debe regularse la posible subsanación de las irregularidades detectadas.
- Publicación provisional de las candidaturas: en este caso, la normativa debe contemplar el plazo de los posibles recursos contra esa publicación provisional por parte de los representantes de las candidaturas.
- Proclamación y publicación de las candidaturas definitivas (art. 47 LOREG): fecha y modo o lugar de proclamación y publicación.
- Proceso de escrutinio (art. 191 LOREG): dadas las peculiaridades del sistema electoral seguido sería también conveniente que la normativa contemplara el protocolo a seguir en el escrutinio junto con el modelo de acta de escrutinio.

En definitiva, debe regularse más detalladamente el régimen electoral de las ELM.

7.9. Papeletas, sobres, impresos y otro material electoral

El Decreto 32/2011, de 25 de marzo, del Consell, regula las características de las papeletas, sobres y demás material electoral a utilizar en las elecciones a las entidades locales menores.

Sería conveniente efectuar una revisión del contenido de los anexos de este Decreto así, por ejemplo, en relación al voto por correo, no previsto explícitamente en la norma y que tiene sus propias peculiaridades. En las elecciones a entes locales menores resulta necesario prever el material necesario para el voto por correo ordinario y el voto ERTA siendo los ayuntamientos los

que debían confeccionar las papeletas y suministrarlas a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, lo que se produjo en algunos casos con bastante retraso. Por lo que sería conveniente elaborar un modelo de papeleta en blanco para su remisión a los electores para el voto por correo.

De la misma forma, con respecto al material de la mesa para el día de la votación, sería conveniente prever la documentación de apoyo informativo a los miembros de la Mesa. Hasta el momento y dada la especialidad del proceso que nos ocupa, en la práctica se ha elaborado por la Generalitat una documentación específica de apoyo al escrutinio destinada a orientar a los integrantes de la Mesa durante la jornada electoral pero no estaría de más preverlo en la norma.

En cuanto al coste económico del material electoral, las diversas actas a utilizar por los ayuntamientos fueron suministradas por la Generalitat y las papeletas y sobres de votación fueron suministradas y costeadas por los propios ayuntamientos. Sería conveniente que la norma previera explícitamente la institución que asume los distintos costes económicos del proceso.

Finalmente, y de acuerdo con el art. 19.1.g) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, se deben remitir a la Junta Electoral Central para su aprobación los modelos de actas a utilizar por las Mesas Electorales y por las Juntas Electorales de Zona de la Comunitat Valenciana. No estaría de más incluir tal previsión en la norma valenciana.

7.10. Votación, escrutinio, proclamación de electos y constitución de Juntas Vecinales

En las elecciones a entidades locales menores, las actuaciones de votación y escrutinio se sujetarán a las normas aplicables a las elecciones municipales. No obstante, buena parte de la normativa existente respecto al acto de votación, constitución de las mesas, etc., aún siendo regulable por las comunidades autónomas, es idéntico para los distintos procesos electorales en aras de, en caso de celebración de un proceso electoral concurrente, no crear confusión ni a los electores ni a los miembros de mesa, sobre las actuaciones a realizar dicha jornada. Por otro lado, buena parte de la normativa en este sentido incluida en nuestra actual redacción de la LEV puede considerarse como “común” para todos los procesos por lo que no sería necesaria una regulación específica en esta materia para las ELM, más allá de una simple referencia.

En relación al escrutinio y de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la LOREG, en el supuesto de coincidencia de varias elecciones se procede a escrutar las papeletas que en cada caso correspondan de acuerdo con el siguiente orden: primero, las del Parlamento Europeo; después, las del Congreso de los Diputados; después, las del Senado; después, las de las Entidades locales; después, las de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma; después, las de los Cabildos Insulares. El legislador orgánico no ha previsto el orden en el caso de elecciones a entes locales menores. Aunque la práctica ordinaria en estos casos es proceder al escrutinio tras las elecciones municipales convendría que la legislación valenciana lo estableciera expresamente.

En referencia al escrutinio en este tipo de elecciones, sería conveniente que la nueva normativa valenciana contemple el procedimiento concreto de actuaciones a seguir en este acto por parte de los integrantes de la mesa electoral dado el carácter específico de las mismas.

Respecto a las causas de nulidad de los votos, la nueva legislación debería prever las causas no sólo a partir de lo establecido en la LOREG sino incorporando la doctrina sobre el particular de la Junta Electoral Central de tal forma que se facilite la interpretación de los miembros de la Mesa Electoral en casos de duda.

Al igual que en el apartado anterior, la legislación electoral valenciana debería incluir un articulado específico relativo al proceso de proclamación de electos, con detalle del procedimiento a realizar: determinación de la junta electoral competente para el escrutinio, confección de actas, determinación de la junta electoral competente para la proclamación de electos, publicación de resultados en boletines oficiales, comunicación de los resultados a las autoridades competentes, elaboración de credenciales de electos, etc.

Nada dice la actual redacción de la LRLCV acerca del procedimiento de constitución de las Juntas Vecinales ni de la duración de su mandato, pudiéndose deducir de la indicación efectuada sobre la coincidencia de las elecciones a entidades locales menores con las municipales que el mandato de las mismas no será superior al del propio ayuntamiento.

Finalmente, ni la legislación básica estatal ni la legislación valenciana han fijado una fecha concreta para la constitución de los entes locales menores, previsión que sí que está contemplada en el caso de los municipios (“el vigésimo posterior al día de las elecciones”). Aunque se puede aplicar analógicamente esta previsión, sería conveniente que la reforma de la legislación electoral –o, en su caso local- valenciana contemplara esta cuestión.

7.11. Consideraciones sobre la técnica normativa para la implementación de la propuesta de reforma

Una de las cuestiones metodológicas a determinar es la conveniencia de incluir los procesos electorales a las Entidades Locales Menores como disposiciones especiales a la LEV, siguiendo el modelo dispositivo de la LOREG, o bien hacer referencia a las mismas dentro de los apartados específicos de la propia LEV. Cualquiera de las dos fórmulas presenta ventajas e inconvenientes.

En cualquier caso, y como método de trabajo, se propone en el presente informe, partir inicialmente de la situación de elaboración de un articulado propio dedicado a las Entidades Locales Menores y, una vez definido, ver su posible encaje en el articulado de la LEV.

8. GASTOS Y SUBVENCIONES ELECTORALES

Los gastos a analizar en el presente informe hacen referencia a los efectuados por las formaciones en el momento de la convocatoria de un proceso electoral, y no a la financiación que por otras vías puedan obtener dichas formaciones tales como subvenciones de las diferentes cámaras a los grupos, financiación electoral regulada en la *LEY ORGÁNICA 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*.

8.1. Los administradores electorales

Se encuentran regulados en los artículos 37 a 39 de la LEV. En este bloque se debería incluir una referencia al contenido de la contabilidad electoral, por lo que se propone la adición de un nuevo punto con el siguiente contenido:

“La contabilidad se ajustará en todo caso a los principios generales contenidos en el Plan General de contabilidad y en el Plan de contabilidad Adaptado a las formaciones políticas”

8.2. Concepto de gasto electoral

De acuerdo con lo establecido en el artículo 130 de la LOREG (legislación básica) *“Se consideran gastos electorales los que realicen los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos por los siguientes conceptos:*

- a. *Confección de sobres y papeletas electorales.*
- b. *Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice.*
- c. *Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral.*
- d. *Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas.*
- e. *Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura.*
- f. *Correspondencia y franqueo.*
- g. *Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente.*
- h. *Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.”*

Este artículo nos determina dos cuestiones: por un lado el período en el que pueden realizarse dichos gastos electorales (*desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos*) y por otro la casuística del tipo de gasto considerado como tal. Al tratarse de un artículo de legislación básica, es aplicable directamente a las comunidades autónomas.

8.3. Límites de los gastos electorales

Límite general

Una vez determinados los tipos de gastos que pueden ser considerados como electorales y el período en que van a ser tenidos en cuenta, la diferente legislación electoral establece el límite máximo de gastos electorales que puede realizar una formación política para cada uno de los procesos en los que concurra.

Así en su artículo 131 la LOREG establece que:

*“1. Ningún partido, federación, coalición o agrupación puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de esta Ley, que se entenderán siempre referidos en **euros** constantes.”*

A continuación, la LOREG (artículo 175.29) a través de dichas disposiciones especiales establece la fórmula concreta para el cálculo del importe máximo de gastos electorales de acuerdo con los siguientes criterios:

*“2. Para las elecciones a las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por **0,37 euros** el número de habitantes*

9 Art.193.2 para las elecciones municipales, art.201.10 para elecciones a Cabildos Insulares, art. 227.2 al Parlamento Europeo.

correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación.”

En la Ley Electoral Valenciana, se utilizan similares parámetros para la determinación del importe máximo de los gastos electorales:

Artículo 40 LEV

Uno. El límite de gastos electorales en pesetas para las elecciones a las Cortes Valencianas será para cada partido, federación, coalición o agrupación de electores, el que resulte de multiplicar por veinte pesetas el número de habitantes de la población de derecho de la circunscripción donde aquellos presenten sus candidaturas. Esta cantidad podrá incrementarse en razón de cinco millones de pesetas por cada circunscripción a que concurra.

Dos. Las cantidades mencionadas se refieren a pesetas constantes. La Conselleria de Economía y Hacienda fijará las cantidades actualizadas en los cinco días siguientes al de la convocatoria de elecciones.

En primer lugar, debería añadirse al artículo 40.1 LEV la especificación del límite máximo de gastos:

“En todo caso, ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en esta Ley o en cualquier otra norma de aplicación”.

En segundo lugar, el último inciso del art.40.uno prevé que *“esta cantidad podrá incrementarse en razón de cinco millones de pesetas por cada circunscripción a que concurra”* pero no se especifican ni los criterios para adoptar dicha decisión y para su distribución.

Por otra parte, y al estar referidas las cantidades en pesetas constantes, éstas deben ser actualizadas para cada proceso electoral mediante la publicación de precios actualizados en los cinco días siguientes a la publicación del correspondiente Decreto de Convocatoria. Se propone que se tome como referencia de precios a la última actualización de 2015.¹⁰

No obstante, la LOREG (no así la LEV) prevé la ampliación de dichos límites en el caso de que se produzcan procesos electorales concurrentes por sufragio universal directo.

Modificación del límite general

A través del artículo 131.2 de la LOREG se refuerza la posición de la legislación estatal en materia de límites electorales en caso de concurrencia de dos o más procesos electorales:

Artículo 131.2 LOREG: “En el supuesto de coincidencia de dos o más elecciones por sufragio universal directo, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores concurrentes no podrán realizar gastos electorales suplementarios en cuantía superior en un 25% de los máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales.”

En este sentido, se dictó la Instrucción 3/2007, de 22 de marzo, de la Junta Electoral Central que, en el punto tercero indicaba al respecto:

“En el caso de entidades políticas concurrentes a dos o más procesos electorales a celebrar, el límite de gastos será la cifra mayor de los previstos para cada uno de los procesos electorales a los que se presente, incrementada dicha cifra en un 25 por ciento del límite legal de gastos de las elecciones a Cortes Generales, en relación con el ámbito de correspondencia.”

Por ello, es reiterada doctrina de la JEC que el límite de gastos que deben respetar las diversas formaciones que concurren a dos o más procesos electorales simultáneos vendrá determinado

¹⁰ Orden 5/2015, de 1 de abril, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública.

por el mayor de los dos más un 25% acumulado del importe correspondiente al fijado para las elecciones a Cortes Generales.

Finalmente señalar que todas estas precauciones en los límites hacen referencia a procesos concurrentes, por lo que en caso de celebración de elecciones a Les Corts sin coincidencia con otros procesos imperarán los límites fijados en nuestra Ley Electoral Valenciana.

Límites específicos

Además de los límites generales máximos citados en el apartado anterior, la LOREG establece dentro de los mismos, otra serie de límites específicos o sublímites.

a) gastos de publicidad en prensa y radio de titularidad privada:

Artículo 58 LOREG (legislación básica)

1. Las candidaturas tendrán derecho a realizar publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada sin que los gastos realizados en esta publicidad puedan superar el 20% del límite de gasto previsto para los partidos, agrupaciones, coaliciones o federaciones y las candidaturas en los artículos 175.2, 193.2 y 227.2, según el proceso electoral de que se trate.

De nuevo, al igual que ocurría en el comentario del apartado 3.2 de este informe, se produce una colisión legislativa al indicar que este 20% se establece sobre las cantidades fijadas para los procesos específicos del estado (locales, cortes y europeas) vinculando por tanto el límite de gasto de los partidos en esta materia en unas elecciones autonómicas a los límites fijados para otros procesos. No obstante y, de acuerdo con la interpretación realizada por la JEC en su instrucción 2/2007 antes citada, debe entenderse que los límites a que hace referencia el artículo 58 están referidos al límite general que finalmente se establezca para cada proceso.

Estos sublímites son plenamente aplicables a las elecciones a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas de conformidad con la Disposición Adicional Primera de la LOREG (legislación básica). En la legislación autonómica por tanto no se regula este aspecto.

b) Gastos en carteles y otras formas de propaganda electoral en espacios comerciales autorizados

Artículo 55 LOREG

1. Los Ayuntamientos tendrán la obligación de reservar lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a postes o farolas por el sistema llamado de banderolas. La propaganda a través de las pancartas y banderolas sólo podrá colocarse en los lugares reservados como gratuitos por los Ayuntamientos.

2. Aparte de los lugares especiales gratuitos indicados en el apartado anterior, los partidos, coaliciones, federaciones y las candidaturas sólo pueden colocar **carteles y otras formas de propaganda electoral en los espacios comerciales autorizados**.

3. El gasto de las candidaturas en este tipo de publicidad no podrá exceder del **20 por ciento** del límite de gastos previsto en los artículos 175.2, 193.2 y 227.2, según el proceso electoral de que se trate.

Éste límite actualmente no es de aplicación para la Comunitat Valenciana al no tratarse de legislación básica del Estado y no encontrarse especificado en nuestra legislación. Por tanto cabría una regulación específica en este aspecto en una posible modificación de la LEV que, además, incluya una actualización de la tipología de los medios de publicidad más actualizada.

8.4. Las subvenciones electorales

Como ya se ha indicado al principio, la determinación del límite de gastos electorales que puede realizar una determinada formación conforma una obligación para dicha formación y por otro lado fija uno de los límites establecidos para la justificación de las posibles subvenciones a que pudieran tener derecho.

La LEV dedica el capítulo II del Título VII a las subvenciones públicas por gastos electorales, englobando los artículos del 41 al 43, sobre el que cabe realizar las siguientes observaciones:

- No se indica el plazo para la presentación de solicitudes de subvención por parte de los administradores. Se aplica subsidiariamente lo regulado en el artículo 127bis.2 para la Administración del Estado (*“entre los días vigésimo primero y vigésimo tercero posteriores a la convocatoria”*)
- En el artículo 42.2 LEV, no se indica expresamente la obligación de las Juntas Electorales Provinciales de comunicar inmediatamente a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana las solicitudes de adelanto de subvenciones presentadas en aquellas en el supuesto previsto en la misma ley de que no presentaran candidatura en más de una circunscripción.
- En el artículo 42.3 se indica que *“A partir del vigésimo noveno día posterior a la convocatoria, la Generalitat pondrá a disposición de los **Administradores Generales** los anticipos correspondientes”*. Debería modificarse la redacción ya que la figura del Administrador General tan sólo es exigible para aquellas formaciones que presenten candidatura en más de una circunscripción, bastando en las otras circunstancias únicamente la figura del Administrador de candidatura.
- Se recomienda añadir un apartado específico referido a la obligación para la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana de comunicar al órgano con competencias en materia de procesos electorales las diferentes solicitudes de adelanto de subvenciones presentadas ante ella.
- Se recomienda una nueva redacción del artículo 42.4, referido a la devolución de los importes de los anticipos

Redacción actual:

“Los anticipos habrán de reintegrarse en la cuantía en la que superen el importe definitivo de la subvención”

Propuesta de redacción:

“Cada partido, federación coalición o agrupación de electores, deberá reintegrar el anticipo que se le hubiera abonado, en la cuantía en la que supere el importe definitivo de la subvención que le corresponda y en el caso de que, una vez formado el nuevo parlamento no obtuvieran representación en el mismo”

Por último, la LOREG establece una previsión más, referida a los anticipos de subvenciones, indicando que procederá igualmente a su devolución a aquellas formaciones que no acrediten la adquisición por los electos de su condición de diputado/a.

Por lo demás, se hace necesaria una actualización de las referencias tanto a la unidad monetaria (euros constantes) como a las cantidades unitarias y los órganos de la administración citados, debiéndose hacer referencia al órgano por sus competencias y no por su denominación.

En la legislación valenciana, actualmente se otorgan las siguientes subvenciones por gastos electorales (artículo 41 LEV)

“Cuarto

Las cantidades señaladas en el artículo 41.1 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, por el que se establecen las reglas para la subvención por la Generalitat de los gastos electorales, quedan fijadas en los siguientes importes:

- a) 12.786.29 euros por escaño.
- b) 0,64 euros por voto conseguido por cada candidatura que obtenga escaño.
- c) 0,64 euros por cada voto conseguido por cada candidatura que hubiera obtenido al menos el 3% de los votos emitidos válidamente en el ámbito de la Comunidad.”

Señalar que lo indicado en este apartado c) deberá ser revisado en caso de que se modifique la actual barrera electoral.

Además de las subvenciones anteriores, el Estado subvenciona a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones los gastos electorales originados por el **envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral (mailing electoral)**, con la peculiaridad de que la cantidad subvencionada **no estará incluida dentro del límite máximo de gastos** electorales, siempre que se haya justificado la realización efectiva de la actividad a que se refiere este apartado. La Generalitat no abona específicamente ninguna subvención por este concepto.

Finalmente, la LOREG establece (art. 133.4) que, a los 30 días de presentada la contabilidad por parte de los partidos políticos ante el Tribunal de Cuentas podrán percibir hasta un 90% de la subvención (descontando el anticipo de hasta el 30% que pudieran haber percibido), previa presentación de avales bancarios para su concesión.

8.5. La fiscalización de los gastos electorales

La LOREG regula en sus artículos 132 a 134 el control de la contabilidad electoral y la adjudicación de subvenciones, siendo los artículos 133 y 134 regulables por las comunidades autónomas al no estar comprendidos en los artículos considerados como legislación básica.

En este sentido, la LEV regula en sus artículos 43 a 45 dicha materia, aunque con algunas diferencias respecto a lo establecido por la LOREG:

- La LOREG se establece la obligación para las empresas que hubieren facturado gastos electorales por importe superior a 10.000 euros. Se aplica dicho precepto por omisión en la LEV.
- La LOREG otorga un plazo de 30 días al Tribunal de Cuentas para solicitar aclaraciones sobre las contabilidades presentadas. En la LEV se otorgan 20 días.
- La LOREG otorga un plazo de 200 días al Tribunal de Cuentas para la entrega del informe de fiscalización de las contabilidades electorales. La LEV otorga tres meses.
- En el mismo plazo de 200 días, la LOREG establece la obligación de remitir dicho informe al Gobierno. En la LEV se regula dicha remisión a la Generalitat pero no establece ningún plazo para ello.

- En la LOREG se hace referencia a la exclusión en el derecho a la percepción de subvenciones electorales a los partidos que hayan incurrido en alguna de las causas de ilegalización previstas en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

En otro orden de cosas, en el informe de la Sindicatura de Comptes referido a la *regularidad de las contabilidades electorales derivadas de las elecciones a Les Corts Valencianes de 22 de mayo de 2011*, se expresa una queja velada por los plazos establecidos para la revisión de las tesorerías de campaña:

“Hay que indicar que no hemos podido constatar que la disposición de saldos de las cuentas para el pago de gastos electorales, previamente contraídos, se ha realizado en el plazo establecido en el artículo 125.3 de la LOREG (dentro de los 90 días siguientes al de la votación), ya que el plazo que tiene esta Sindicatura de Comptes según el artículo 45.2 de la Ley Electoral Valenciana para pronunciarse sobre la regularidad de las contabilidades electorales es el de los tres meses siguientes a las elecciones, con lo cual no se tiene la posibilidad material de efectuar las comprobaciones oportunas sobre dicho aspecto.”

Respecto a las disposiciones de crédito para hacer frente al pago de las subvenciones electorales, de propone que el actual texto del artículo 45.5 se re4dacte de la siguiente forma:

“Dentro del mes siguiente de la remisión del informe a que se refiere el apartado anterior, el Consell, siempre que no exista crédito adecuado y suficiente en el presupuesto en vigor, presentará a Les Corts un proyecto de ley de crédito extraordinario.....”

Por último, y respecto a la función fiscalizadora de la Sindicatura de Comptes, debería necesariamente derogarse el **Decreto 58/1987, de 11 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula la contabilidad de las candidaturas que concurren a las elecciones a Cortes Valencianas**, por entender que con la publicación en el BOE de la Resolución de 8 de octubre de 2013, de la Presidencia del Tribunal de cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de septiembre de 2013, de aprobación del Plan de contabilidad adaptado a las formaciones políticas, el mismo deviene inaplicable.

EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD COMO MARCO COMPETENCIAL EN MATERIA ELECTORAL

Manuel Moreno Vázquez¹

RESUMEN: En este informe se aborda el estudio del marco normativo en el que se desenvuelven las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral. Sobre la base de las previsiones constitucionales que pueden fundamentar la actuación de cada parte, se analiza con detalle qué preceptos de la LOREG son de aplicación directa o supletoria en las Elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, así como el margen con el que éstas cuentan para incluir en sus respectivas leyes electorales disposiciones específicas que singularicen el régimen jurídico de sus comicios sin vulnerar el bloque de la constitucionalidad.

SUMARIO: 1. Introducción: la materia, las competencias y los derechos fundamentales. 2. El régimen electoral general y las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos. 3. La potestad de organización de las instituciones de autogobierno y la interpretación expansiva del artículo 152.1 de la Constitución. 4. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. a) La interpretación sistemática del Preámbulo, del artículo 1.2 y de la Disposición Adicional Primera. b) Los preceptos de aplicación directa. c) Los preceptos de aplicación supletoria. d) Los apartados 4 y 5 de la Disposición Adicional Primera. 5. El margen de actuación del legislador autonómico: ¿exceso de homogeneidad por imitación o estabilidad del sistema como garantía de la seguridad jurídica? 6. Propuestas. 7. Consideraciones finales. 8. Bibliografía citada.

1. Introducción: la materia, las competencias y los derechos fundamentales

La relación constitucional entre los conceptos de *materia* y *competencia* dista mucho de ser pacífica, en primer lugar porque la realidad no suele admitir parcelaciones cartesianas y en segundo lugar porque el elenco de facultades o funciones que integran una determinada competencia depende no sólo del ámbito, sector o actividad sobre el que se proyectan, sino también de otros factores adicionales o colaterales cuya toma en consideración es insoslayable.

La noción de *materia* debe ser interpretada con flexibilidad en la Constitución, pues ni existen criterios unívocos para determinar el contenido de todas ellas, ni los listados incluidos en los

1 Vocal del "Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana". Jefe de Servicio de Promoción del Autogobierno y Derecho Foral Valenciano (Dirección General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno, Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación).

artículos 148 y 149 de la Norma Suprema están basados en la lógica excluyente de hacer recaer, sin más, cada competencia sobre una materia perfectamente delimitada. Una materia, en términos competenciales, puede ser una actividad pública (relaciones internacionales), o un bien (aguas, minas, carreteras), o una institución jurídica (expropiación), o, por citar un último ejemplo, una técnica económica (planificación). Ante esta compleja tipología, es difícil, e incluso puede resultar contraproducente, intentar aplicar unas pautas generales con pretensión de validez para todo el sistema. Como se ha señalado en la doctrina, “entendido que el concepto incluye contenidos de lo más variado, pero que es siempre un elemento sustancial de la competencia, lo importante es saber cuáles son los contornos de una materia, qué es lo que está incluido o excluido en la misma, lo que debe servir para determinar también el alcance de la competencia”².

Si fijar las lindes entre las tierras estatales y las autonómicas es de por sí una labor complicada en muchos ámbitos, la tarea se torna hartamente más compleja cuando lo que se disputa es la materia electoral. En este supuesto no está en juego únicamente decidir quién ejerce una determinada competencia, o la calificación de ésta como exclusiva, compartida o concurrente, pues por encima de todas estas consideraciones están los derechos fundamentales que se ven directamente involucrados en las decisiones que puedan adoptar los poderes públicos en ejercicio de dichas competencias. Cualquier acercamiento al estudio de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral queda así mediatizado, se ve forzosamente obligado a tener en cuenta que la presencia de los derechos fundamentales implicados condiciona el régimen jurídico aplicable a cualquier proceso electoral, sea cual sea el ámbito territorial en el que se desarrolle.

No en vano, se ha afirmado que “los bienes en juego en el proceso electoral son de indudable entidad constitucional, y lo son no ya desde una perspectiva abstracta, esto es, desde el enfoque de su instrumentalidad de cara a la configuración de los máximos órganos representativos y ejecutivos en los diferentes ámbitos, sino también desde una perspectiva mucho más concreta y específica: la de la realización de derechos fundamentales consagrados en la Constitución y, muy singularmente, de los derechos a participar en los asuntos públicos y a ser elegidos para los cargos públicos reconocidos en el art. 23 CE. Si es cierto que en la teoría puede considerarse que existe una nítida línea divisoria entre los planos de la constitucionalidad y la legalidad, esa distinción, siempre mucho más difícil en la práctica, se torna singularmente ardua cuando, como aquí, lo que en el plano de la legalidad se ventila son derechos, bienes y valores constitucionalmente consagrados”³.

Lo que deba entenderse por *régimen electoral general*, la mayor o menor extensión de la reserva de ley orgánica ex artículo 81.1 de la Constitución, los términos en los que proceda acotar la competencia exclusiva del Estado derivada del artículo 149.1.1^a de la Norma Suprema, la vinculación entre los artículos 147.2 c) y d), 148.1.1^a y 152.1 de ésta, las consecuencias de la interpretación sistemática del Preámbulo, del artículo 1.2 y de la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), o, en fin, la relación entre Constitución, LOREG, Estatutos de Autonomía y leyes electorales de las Comunidades Autónomas, son todas ellas cuestiones que contribuyen a definir el régimen jurídico

2 Santiago MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, 2^a ed., Iustel, Madrid, 2007, pág. 477. Un estudio minucioso en torno a la dificultad que entraña la delimitación de las materias sobre las que versan los distintos tipos de competencias y sobre el papel decisivo que en este sentido desempeña la jurisprudencia del supremo intérprete de la Constitución puede encontrarse en Carles VIVER I PI-SUNYER: *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona, 1989.

3 Joaquín GARCÍA MORILLO: “La constitucionalidad del proceso electoral”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 2, 1996, pág. 84.

de los procesos electorales en España, pero son, por encima de cualquier otra consideración, aspectos que deben estar ordenados a la consecución de un fin primordial: garantizar la plena realización de los derechos fundamentales implicados.

Dicho en otros términos: cualquier reflexión que se haga sobre la distribución de competencias en materia electoral debe partir de una premisa: lo sustancial es saber quién puede votar, a quién puede votar, cuáles son las condiciones y el procedimiento para hacerlo y cómo se convierten los votos emitidos en la designación de unos representantes. En un modelo de democracia representativa en el que se han de preservar los valores y principios constitucionales consagrados en los artículos 1, 9 y 14 de la Norma Suprema, las respuestas a esas preguntas conforman la clave de bóveda que sustenta todo el edificio. Lo demás es, valga la expresión, accesorio o instrumental.

Las siguientes páginas abordan el estudio del bloque de la constitucionalidad como marco competencial en materia electoral desde esa perspectiva y se centran en las relaciones entre Constitución, LOREG y leyes autonómicas. La determinación de los límites de la competencia estatal y del margen de actuación del legislador autonómico es importante en el contexto de un modelo de descentralización política que ha alcanzado tan altas cotas de desarrollo durante las últimas décadas, sin duda, pero ambas cuestiones han de ser enfocadas sin perder de vista que no se trata de temas exclusivamente relacionados con la organización territorial sino, primera y principalmente, ligados a la ineludible obligación de reforzar –y de revisar para revitalizar– los cimientos del Estado democrático de Derecho.

2. El régimen electoral general y las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos

“(…) El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos”.

Esta cita, perteneciente al fundamento jurídico 3º de la Sentencia 38/1983, de 16 de mayo, del Tribunal Constitucional, viene siendo desde entonces un referente empleado por la doctrina para acotar el significado de la expresión recogida en el artículo 81.1 de la Constitución. Con ella, se dijo ya poco después de haberse aprobado la LOREG, “se remite al legislador estatal la responsabilidad de elaborar una norma para el cumplimiento de tres finalidades fundamentales: completar el sistema electoral en algunos aspectos no totalmente definidos por el Texto constitucional, crear un marco adecuado de garantías procedimentales del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, y, por último, conseguir una unidad básica en todo el Estado en el ejercicio de tales derechos y en la estructuración de todas las instancias representativas que de él se derivan en los diferentes niveles territoriales”⁴.

Si bien una parte importante de la doctrina se ha limitado a constatar la relevancia de la mencionada decisión del máximo intérprete constitucional, en la medida en que sirvió de fundamento para la aprobación de la LOREG en los términos en los que fue redactada en 1985, no han faltado autores que se han mostrado muy críticos con el planteamiento del Alto Tribunal por

4 Pablo SANTOLAYA MACHETTI: “La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral”, *Revista de Derecho Político*, nº 24, 1987, pág. 34.

haber hecho alusión en una misma sentencia a diversas posibles interpretaciones del sintagma “régimen electoral general” y haber adoptado, *in fine*, la más expansiva y favorable a las competencias del Estado, incidiendo con ello en la relación entre Constitución y Estatutos de Autonomía en un sentido notablemente desfavorable para el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas⁵.

A ello se añade que la conexión del artículo 81.1 de la Constitución con su artículo 23 (y por ende con el 1.1, el 9.2 y el 14), así como con el 149.1.1^a, enlaza y vincula el sentido de la expresión “régimen electoral general” con la competencia exclusiva del Estado para regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Este factor impide considerar el régimen jurídico de las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas como un ámbito en el que tan sólo esté en juego quién puede hacer qué desde una perspectiva competencial, pues aquí lo decisivo es el para qué, y esta circunstancia ha hecho que tradicionalmente la balanza se incline a favor del Estado.

Ciertamente, el título competencial enunciado en el artículo 149.1.1^a tiene un marcado carácter transversal u horizontal, que obliga a interpretarlo con las restricciones necesarias para que su vis expansiva no legitime indebidas intromisiones estatales en cualesquiera materias que, conforme a sus respectivos Estatutos de Autonomía, puedan pertenecer a las Comunidades Autónomas. El objetivo del aludido precepto constitucional no es allanar el camino para que el Estado entre a regular materias que de otro modo estarían fuera de su alcance, sino garantizar que, más allá de las lógicas diferencias por razón del lugar de residencia, los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y cumplir sus deberes constitucionales en las mismas condiciones básicas.

El legítimo ejercicio de la autonomía política puede dar pie a regímenes jurídicos distintos, en una misma materia, en las diversas partes del Estado, pero esto debe hacerse compatible con la preservación de iguales posiciones jurídicas fundamentales sea cual sea el lugar en el que se resida. Por consiguiente, los términos en los que se garantizan las condiciones básicas a las que alude el artículo 149.1.1^a de la Constitución y los parámetros bajo los cuales se concreta y materializa la autonomía política de las Comunidades Autónomas, expresada en sus respectivas normas institucionales básicas, parecen conformar un terreno propicio para las fricciones competenciales⁶.

De la lectura, interpretación y aplicación sistemáticas de los preceptos constitucionales a los que se está haciendo referencia no debe inferirse que cualquier litigio competencial entre el Estado y una Comunidad Autónoma en materia electoral haya de resolverse a favor del primero para no poner en riesgo las ya citadas condiciones básicas. La materia electoral no es un sector productivo, ni un bien que forme parte del Patrimonio Histórico, ni una institución jurídica, y por tanto los conflictos que puedan surgir en torno suyo no admiten una solución en meros términos de legislación básica o de desarrollo, o de competencias legislativas o ejecutivas.

5 Un claro exponente de ese planteamiento crítico lo constituyen dos artículos del profesor Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA. Ya apuntó su disconformidad en “Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 2, 1996, págs. 15-49. Y tiempo después, haciendo más hincapié en las consecuencias de la sentencia a partir de las previsiones de la LOREG, reiteró su discrepancia en “Las contradicciones internas de una doctrina constitucional. La STC 38/83 y la LOREG”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 24, 2011, págs. 215-236.

6 Una exposición detallada sobre cómo se proyecta el artículo 149.1.1^a de la Constitución en el ámbito de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en materia electoral puede verse en Juan Carlos GAVARA DE CARA: “La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, 2004, págs. 9-81 (en concreto, en lo que aquí interesa, véanse págs. 30-43, así como la bibliografía en ellas mencionada).

Sobre la base de los enunciados constitucionales que soportan la competencia estatal y de la interpretación que de ellos ha hecho el Tribunal Constitucional, parece claro que, frente al régimen electoral general, el de cada Comunidad Autónoma “aparece como especial a partir de los elementos fijados por el Estatuto de Autonomía respectivo y la consiguiente ley electoral”⁷. Resulta imprescindible en este punto acudir a los preceptos de la Norma Suprema que dan amparo a la competencia autonómica en este ámbito para seguir avanzando en la exposición del tema abordado.

3. La potestad de organización de las instituciones de autogobierno y la interpretación expansiva del artículo 152.1 de la Constitución

La voluntad del constituyente de remitir a los Estatutos de Autonomía la determinación específica de las competencias de las Comunidades Autónomas se reflejó en el contenido del artículo 147 y en los términos en que quedaron redactados los primeros párrafos de los artículos 148.1 y 149.1 de la propia Constitución. El principio dispositivo se convirtió por ello en uno de los ejes del modelo autonómico y las diecisiete normas institucionales básicas fueron llamadas a llenar el vacío que conscientemente habían dejado los autores del texto constitucional.

Por otro lado, como es sabido, el Tribunal Constitucional hizo una interpretación amplia y expansiva del artículo 152.1 de la Norma Suprema, convirtiéndolo en canon de constitucionalidad no sólo aplicable a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151, sino predicable también de las que lo hicieron a través del procedimiento ordinario del artículo 143. Con las consecuencias puntuales en materia electoral sobre las que se incidirá después, el conjunto de Comunidades Autónomas se decantó por la homogeneidad en detrimento de la heterogeneidad y se fue dotando desde un principio de una organización institucional muy parecida, incluyendo “una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”.

La invocación constitucional de los Estatutos de Autonomía y la asunción en ellos de una competencia exclusiva sobre la organización de las instituciones de autogobierno de las respectivas Comunidades Autónomas (preceptos idénticos o muy similares al artículo 49.1.1^a del actual Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana están presentes en los otros dieciséis), son el contrapeso relativo que aquéllas pueden esgrimir frente a la innegable fuerza de atracción de la que gozan los preceptos argüidos por el Estado⁸.

Como se tendrá ocasión de reseñar en próximas páginas con mayor énfasis, el contrapeso es sólo relativo porque los Estatutos de Autonomía, incluso los aprobados tras el proceso de reformas iniciado en 2006, no han hecho sino reproducir lo que dice la propia Constitución o se deduce de la LOREG, sin añadir prácticamente previsión alguna que suponga un factor de diferenciación comparado con la normativa estatal. Baste, a este respecto, recordar el tenor literal del artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) y el de los artículos 46, 101, 104 y 105 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19

7 Eliseo AJA FERNÁNDEZ: “La Asamblea Legislativa: composición, funcionamiento y organización”, en VV. AA.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 216.

8 En cuanto a las implicaciones, en materia electoral, de la potestad de organización de las Comunidades Autónomas sobre sus instituciones de autogobierno, puede verse Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: “Derecho Electoral autonómico y potestad autoorganizatoria de las CC.AA.”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 8, 1999, págs. 251-282.

de marzo). El precepto catalán, ni siquiera incluido en el título dedicado a las competencias de la Generalitat sino dentro de la regulación estatutaria del Parlament, alude a aspectos procedimentales y formales que, aunque ahora hayan adquirido mayor rango, ya formaban parte del régimen jurídico de las elecciones autonómicas; el primero de los preceptos andaluces, que sí figura en el Estatuto entre los que enumeran las competencias de la Junta, se limita a decir que ésta tiene competencia exclusiva sobre: “1. La organización y estructura de sus instituciones de autogobierno. 2. Normas y procedimientos electorales para su constitución, en el marco del régimen electoral general”. Por su parte, los artículos 101, 104 y 105 incorporaron a la norma institucional básica andaluza determinados aspectos, también formales y procedimentales, hasta entonces sólo regulados por ley, pero sin aprovechar el margen de discrecionalidad que deja la normativa electoral estatal pese a su exhaustividad⁹.

Tampoco la somera alusión del artículo 152.1 de la Constitución a la elección de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas “con arreglo a un sistema de representación proporcional” ha llevado a ninguna de ellas a apartarse de la Ley D’Hondt, y ello pese a la amplia interpretación que de ese inciso ha hecho el Tribunal Constitucional. En el fundamento jurídico 7 b) de su reciente Sentencia 197/2014, de 4 de diciembre, dictada en el caso del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario socialista contra la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, el Alto Tribunal, recordando su propia jurisprudencia anterior, ha afirmado lo siguiente:

“Como dijo la STC 75/1985, FJ 5 «la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa ‘pureza’ de la proporcionalidad abstractamente considerada» (en términos análogos, SSTC 76/1989, FJ 4; 193/1989, FJ6; 45/1992, de 2 de abril, FJ 4; 225/1998, FJ 7 y 19/2011, FJ 3, entre otras).

La jurisprudencia evocada excluye, en definitiva, que pueda interpretarse la exigencia constitucional de proporcionalidad como un imperativo u obligación de resultados y sí, con carácter bastante más limitado, como un mandato al legislador para establecer, mediante sus normas, una condición de posibilidad de la proporcionalidad misma.

Por ello, este Tribunal ha subrayado la importancia de la libertad de configuración del legislador ante la pluralidad de opciones abiertas ante él en este campo. La STC 225/1998 resume el criterio constante de la jurisprudencia constitucional, según el cual «la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de ‘tendencia’ que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito» (FJ 7).

(...)

Se sigue de todo ello, en suma, que la exigencia constitucional sobre el legislador en orden a configurar, para la elección de las asambleas legislativas autonómicas, un sistema de representación proporcional viene a cifrarse, ante todo, en mandatos de alcance negativo. Por lo pronto, y como en su día observamos, en la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección (STC 40/1981, FJ 2), lo que conlleva, claro es, la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida de iure toda posible proporcionalidad, en el grado y extensión que sea, para la conversión de votos en escaños. Tampoco podrá el legislador —

9 Un estudio pormenorizado de la regulación de la materia electoral en los Estatutos de Autonomía reformados o aprobados entre 2006 y 2007 puede consultarse en Enrique ÁLVAREZ CONDE: “Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, en Luis A. GÁLVEZ MUÑOZ: *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Colección Cuadernos y Debates, nº 193, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 79-108.

aunque ello, como quedó dicho, no sea aquí de apreciar—desfigurar lo que en resoluciones anteriores hemos llamado «esencia» de la proporcionalidad (SSTC 40/1981, FJ 2; 36/1990, FJ 2 y 4/1992, FJ 2) mediante límites directos de la misma, como las barreras electorales o cláusulas de exclusión, que, vista su entidad, lleguen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas. Pero si límites como los citados no fueran transgredidos, no podría ya este Tribunal erigirse, en abstracto, en juez del grado, mayor o menor, suficiente o no, según estimaciones políticas, de la proporcionalidad auspiciada por un determinado sistema electoral, en cada una de sus piezas y en la conjunción de todas ellas. Si así hiciera, ocuparía el lugar que, como hemos recordado, le corresponde al legislador”¹⁰.

Siendo la alusión al sistema proporcional del artículo 152.1 de la Constitución un imperativo de tendencia, que impone mandatos de alcance negativo pero no obligaciones de resultado, las Comunidades Autónomas podían haberse decantado por modelos de proporcionalidad diferentes del que se aplica para determinar la composición del Congreso de los Diputados después de cada convocatoria de Elecciones Generales, pero ni lo hicieron antes de 2006, ni lo han hecho en general al hilo de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía¹¹.

De este modo, si el Estado viene haciendo un uso expansivo de sus competencias en materia electoral amparándose en los motivos ya expuestos y, por otra parte, las Comunidades Autónomas no han mostrado una voluntad muy acentuada de establecer, ni siquiera en los ámbitos en los que podrían haberlo hecho, particularidades significativas en los regímenes jurídicos de sus respectivos procesos electorales, el resultado de esta combinación de factores ha sido una homogeneidad tendente a la uniformidad, aunque no han faltado, como luego se tendrá ocasión de comprobar, voces que hayan visto de forma positiva esta circunstancia.¹²

4. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General

a) La interpretación sistemática del Preámbulo, del artículo 1.2 y de la Disposición Adicional Primera

La lectura del Preámbulo de la LOREG permite extraer algunas ideas que son de especial interés para comprender adecuadamente la estructura y el contenido de la norma. Partiendo de las previsiones recogidas en los artículos 23, 81.1 y 149.1.1^a de la Constitución, el legislador

10 Con posterioridad a este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional ha reiterado la misma línea argumental, prácticamente con idénticas palabras, en el fundamento jurídico 8 b) de su Sentencia 15/2015, de 5 de febrero, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario socialista contra la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. Para un estudio minucioso y crítico de las decisiones jurisprudenciales aquí mencionadas, véase Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: “La sombra de las political questions. Notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 28, 2015, págs. 73-103.

11 Para una valoración de lo que podría suponer instaurar otros modelos de proporcionalidad en las Elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, por comparación tanto con la Ley D'Hondt como con los sistemas mayoritarios, puede verse Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, Joaquín J. MARCO MARCO y Ainhoa URIBE OTALORA: *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

12 No obstante, una excepción reciente a esa acentuada homogeneidad ha sido la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia. Entre las modificaciones introducidas se encuentra, por un lado, el paso de cinco circunscripciones a una sola, que integra a la totalidad de municipios de la Comunidad Autónoma para las Elecciones a la Asamblea Legislativa y, por otra parte, la reducción, del 5% al 3%, de los votos válidos emitidos en la Región que son necesarios para que una candidatura pueda optar a la atribución de escaños. De esta manera, según se indica en los apartados V y VII del Preámbulo de la norma aprobada en 2015, el legislador murciano quiere evitar que miles de votos válidos carezcan de representación política pues, a su juicio, “se consigue una atribución proporcionada de escaños evitando que ninguna fuerza política significativa quede excluida de la posibilidad de obtener representación parlamentaria”.

manifiesta su voluntad de satisfacer dos finalidades: cumplir un imperativo constitucional y hacerlo “desde la globalidad que la propia Constitución impone”. Por este motivo, en la LOREG se plantea, según sigue afirmando su autor, “una división fundamental entre disposiciones generales para toda elección por sufragio universal directo y de aplicación en todo proceso electoral, y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas y son una modulación de los principios generales a las peculiaridades propias de los procesos electorales que el Estado debe regular”.

Aún es necesario añadir otros dos incisos de la parte expositiva de la Ley Orgánica. Por un lado, aquel en el que se afirma: “La filosofía de la Ley parte del más escrupuloso respeto a las competencias autonómicas, diseñando un sistema que permita no sólo su desarrollo, sino incluso su modificación o sustitución en muchos de sus elementos por la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas”. Y, por otra parte, este último extracto, que se considera especialmente significativo: “El Título I abarca, bajo el epígrafe *disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo*, un conjunto de capítulos que se refieren en primer lugar al desarrollo directo del artículo 23 de la Constitución, como son los capítulos primero y segundo que regulan el derecho de sufragio activo y pasivo. En segundo término, regula materias que son contenido primario del Régimen Electoral, como algunos aspectos de procedimiento electoral. Finalmente, se refiere a los delitos electorales. La regulación contenida en este Título es, sin duda, el núcleo central de la Ley, punto de referencia del resto de su contenido y presupuesto de la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas”.

De esta manera, poco tiempo después de haberse aprobado los últimos Estatutos de Autonomía de la primera generación, el legislador estatal explicaba la fundamentación, el tipo y el alcance de la regulación establecida en la LOREG. Es cierto que la norma ha sido objeto de sucesivas e importantes reformas durante sus más de treinta años de vigencia, pero la declaración de intenciones del legislador no ha perdido un ápice de valor: A su juicio, la Constitución le exigía afrontar la tarea con afán de globalidad, de establecer un régimen jurídico común para todo proceso electoral de carácter político que tuviera lugar en España, sin perjuicio de permitir, al mismo tiempo, que las Comunidades Autónomas desarrollasen sus respectivas previsiones estatutarias, reformando o incluso reemplazando aquellos contenidos de la LOREG que no pertenecieran a lo que es primario y nuclear en el régimen electoral.

Además, el legislador explicaba cuál es el título jurídico habilitante para aprobar las distintas partes del Título I de la norma, consciente de la controversia que podía generar su puesta en práctica por conexión con los enunciados de los Estatutos de Autonomía y de las disposiciones que los legisladores autonómicos aprobasen para regular la organización y el desarrollo de los comicios para la elección de cada Asamblea Legislativa. Una parte del Título I, aquella que más directamente entronca con el ejercicio de los derechos fundamentales al sufragio activo y pasivo, supone desarrollo directo del artículo 23 de la Constitución; en otras partes se regulan materias que se integran en el contenido primario del régimen electoral, como ciertos aspectos de procedimiento, y por último se alude a los delitos electorales. Pero sea como fuere, se afirma con contundencia que la regulación contenida en este Título, sin distinguir aquí entre sus partes, “es, sin duda, el núcleo central de la Ley, punto de referencia del resto de su contenido y presupuesto de la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas”.

Puesta en relación con el enunciado del artículo 1.2 y de los cinco apartados de la Disposición Adicional Primera de la propia norma estatal, esa declaración del legislador queda muy matizada y, desde luego, no puede entenderse hoy en día como indicativa de que los ciento cincuenta y dos

preceptos que integran el Título I de la LOREG tengan la misma fuerza vinculante para el legislador autonómico.

Ahora bien, con ser esto cierto, también es verdad que el apartado 1 de la Disposición Adicional Primera va mucho más allá de lo que cabría esperar tras leer el artículo 1.2. Véase a continuación su transcripción y compárese su contenido:

“Artículo primero.

(...)

2. Asimismo, en los términos que establece la disposición adicional primera de la presente Ley, es de aplicación a las elecciones a las asambleas de las Comunidades Autónomas, y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia”.

“Disposición Adicional Primera.

1. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos en relación con las elecciones a las respectivas Asambleas Legislativas”.

En este último inciso, el legislador estatal no se refiere al grado en que se aplican unos preceptos u otros de la LOREG en el ámbito de los comicios autonómicos; lo que está haciendo es definir el bloque de la constitucionalidad en materia electoral. El fragmento que figura entre comas matiza y condiciona la mención a las competencias autonómicas derivadas de los Estatutos, pues en cualquier caso ese ejercicio deberá producirse “dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica”. De no haberse introducido esta condición en el apartado 1 de la Disposición Adicional Primera, la carga limitativa del precepto hubiera recaído sobre los hombros del propio legislador estatal; en cambio, la inserción del fragmento referido relativiza sobremanera la alusión a las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas y a las competencias previstas en ellas.

LOREG y Estatutos de Autonomía comparten rango formal pero mientras los segundos se definen por su naturaleza bifronte (leyes orgánicas estatales al tiempo que normas institucionales básicas en sus respectivos ámbitos territoriales de aplicación), la primera se integra en el bloque de la constitucionalidad en virtud de la relación de su propia Disposición Adicional Primera con los artículos 23, 81.1 y 149.1.1^a de la Constitución, lo cual modula de forma especial la conexión entre ambas normas y añade un plus de complejidad a la resolución de los litigios.

Llegados a este punto, el itinerario iniciado en la Constitución, que continúa en los Estatutos de Autonomía y discurre a través del Preámbulo, del artículo 1.2 y del apartado 1 de la Disposición Adicional Primera de la LOREG, no parece muy propicio para el legislador autonómico. Pero en cualquier caso, como en las siguientes páginas se han de tratar las implicaciones del tenor literal de los apartados 2 y 3 de esa misma Disposición Adicional Primera, resulta oportuno reproducir aquí, a efectos de una mayor claridad expositiva, el índice del Título I de la aludida norma estatal:

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones comunes para las Elecciones por sufragio universal directo

CAPÍTULO PRIMERO. Derecho de sufragio activo (artículos 2 a 5)

CAPÍTULO II. Derecho de sufragio pasivo (artículos 6 y 7)

CAPÍTULO III. Administración electoral (artículos 8 a 30)

Sección I. Juntas electorales (artículos 8 a 22)

Sección II. Las Mesas y Secciones Electorales (artículos 23 a 28)

Sección III. La Oficina del Censo Electoral (artículos 29 y 30)

CAPÍTULO IV. El censo electoral (artículos 31 a 41)

Sección I. Condiciones y modalidad de la inscripción (artículos 31 a 33)

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

Sección II. La formación del censo electoral (artículos 34 a 38)

Sección III. Rectificación del censo en período electoral (artículos 39 y 40)

Sección IV. Acceso a los datos censales (artículo 41)

CAPÍTULO V. Requisitos generales de la convocatoria de elecciones (artículo 42)

CAPÍTULO VI. Procedimiento electoral (artículos 43 a 120)

Sección I. Representantes de las candidaturas ante la Administración electoral (artículo 43)

Sección II. Presentación y proclamación de candidatos (artículos 44 a 48)

Sección III. Recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos (artículo 49)

Sección IV. Disposiciones generales sobre la campaña electoral (artículos 50 a 52)

Sección V. Propaganda y actos de campaña electoral (artículos 53 a 58)

Sección VI. Utilización de medios de comunicación para la campaña electoral (artículos 59-67)

Sección VII. Derecho de rectificación (artículo 68)

Sección VIII. Encuestas electorales (artículo 69)

Sección IX. Papeletas y sobres electorales (artículos 70 y 71)

Sección X. Voto por correspondencia (artículos 72 a 75)

Sección XI. Apoderados e interventores (artículos 76 a 79)

Sección XII. Constitución de las Mesas Electorales (artículos 80 a 83)

Sección XIII. Votación (artículos 84 a 94)

Sección XIV. Escrutinio en las Mesas electorales (artículos 95 a 102)

Sección XV. Escrutinio general (artículos 103 a 108)

Sección XVI. Contencioso electoral (artículos 109 a 117)

Sección XVII. Reglas generales de procedimiento en materia electoral (artículos 118 a 120)

CAPÍTULO VII. Gastos y subvenciones electorales (artículos 121 a 134)

Sección I. Los Administradores y las cuentas electorales (artículos 121 a 126)

Sección II. La financiación electoral (artículos 127 a 129)

Sección III. Los gastos electorales (artículos 130 y 131)

Sección IV. Control de la contabilidad electoral y adjudicación de las subvenciones (artículos 132 a 134)

CAPÍTULO VIII. Delitos e infracciones electorales (artículos 135 a 153)

Sección I. Disposiciones generales (artículos 135 a 138)

Sección II. Delitos electorales (artículos 139 a 150)

Sección III. Procedimiento judicial (artículos 151 y 152)

Sección IV. Infracciones electorales (artículo 153)

b) Los preceptos de aplicación directa

El apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la LOREG establece lo siguiente¹³:

“2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152”.

¹³ Este inciso se reformó por última vez a través del apartado 62º del artículo único de la Ley 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. La reforma consistió en añadir al listado de preceptos de aplicación directa a las Elecciones Autonómicas los apartados 1, 2 y 3 del artículo 50, incluidos entre las disposiciones generales sobre la campaña electoral.

En la doctrina se ha puesto de relieve que este apartado "(...) adolece de una cierta ambigüedad. Ciertamente, aquella importantísima disposición de la LOREG no indica cuáles de estos preceptos son de aplicación a las elecciones autonómicas como concreción del derecho de sufragio (que exige su desarrollo por ley orgánica: artículo 81 en relación con el 23 CE) y cuáles lo son como condición básica para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de este derecho (artículo 149.1.1ª CE). Y la cuestión no es baladí, pues es evidente que el ámbito de libertad que le queda al legislador autonómico es distinto según que nos hallemos ante el primer caso o el segundo. En efecto, aunque –como es sabido– la reserva de ley orgánica no excluye la intervención de los Parlamentos autonómicos, esta será más reducida de la que les corresponde en el supuesto de que el Estado se limite a fijar las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos"¹⁴.

Se comparte esta crítica al legislador estatal. La extensa relación de preceptos declarados de aplicación directa en el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera, sin indicación del fundamento específico que lleva a otorgar esa condición a cada uno de ellos, no se corresponde con la argumentación realizada por el propio legislador en el Preámbulo de la LOREG. Recuérdese, en efecto, este inciso de la parte expositiva de la norma, al que ya se aludió en páginas anteriores: "El Título I abarca, bajo el epígrafe *disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo*, un conjunto de capítulos que se refieren en primer lugar al desarrollo directo del artículo 23 de la Constitución, como son los capítulos primero y segundo que regulan el derecho de sufragio activo y pasivo. En segundo término, regula materias que son contenido primario del Régimen Electoral, como algunos aspectos de procedimiento electoral. Finalmente, se refiere a los delitos electorales. La regulación contenida en este Título es, sin duda, el núcleo central de la Ley, punto de referencia del resto de su contenido y presupuesto de la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas".

En buena lógica, y a los efectos sobre todo de facilitar la tarea de los operadores jurídicos encargados de interpretar y aplicar la norma, esa explicación debería haber tenido su reflejo en el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera. Dada la falta de correspondencia, el operador se ve obligado a realizar interpretaciones que se ajusten en todo lo posible a la intención del legislador a la hora de determinar el fundamento de los preceptos que integran cada sección de cada uno de los ocho capítulos que conforman el ya de por sí extenso Título I.

Si, además, se tiene en cuenta que esa prolija serie de preceptos determina decisivamente el margen de discrecionalidad del legislador autonómico para poder decidir los contenidos de la norma que desarrolle los enunciados de su respectivo Estatuto de Autonomía, entonces la indefinición del legislador estatal se convierte en un elemento que afecta, de forma importante, a la delimitación del contexto en el que han de desplegarse las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en materia electoral.

Entrando ya en los contenidos de los preceptos de la LOREG declarados de aplicación directa a los comicios autonómicos, se aprecia, *prima facie*, que algunos bloques temáticos del Título I quedan vedados, o dejan una puerta apenas entreabierta, a la actuación del legislador autonómico; en otros campos, sin embargo, el margen disponible para la regulación es mayor, siempre que, desde luego, no se vulnere lo establecido por la norma estatal. Siguiendo el orden del apartado 2 de la Disposición Adicional Primera, se apuntan a continuación algunas consideraciones a este respecto:

14 Joan OLIVER ARAUJO: *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya. Barcelona, 2011, pág. 64.

a) Artículos 1 a 42

Sin perjuicio de la inexactitud que supone incluir en esta enumeración el artículo 1, pues este precepto pertenece al Título Preliminar de la LOREG, quedan aquí englobados los cinco primeros capítulos del Título I, que se refieren, respectivamente, a estas materias: derecho de sufragio activo, derecho de sufragio pasivo, Administración Electoral, Censo Electoral y requisitos generales de la convocatoria de las elecciones.

Que las disposiciones sobre los derechos de sufragio activo y pasivo sean directamente aplicables a las Elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas no significa que el legislador autonómico no pueda prever causas específicas de incompatibilidad y de inelegibilidad vinculadas con el ordenamiento propio de la Comunidad Autónoma. Que deba respetarse la regulación de la Administración Electoral incluida en la LOREG no impide que la ley autonómica prevea con detalle el régimen jurídico de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma. Y que se aluda en el artículo 42 al decreto de convocatoria de las elecciones no obsta para que la ley autonómica pueda, si el respectivo Estatuto deja margen a tal fin, contemplar disposiciones complementarias específicas sobre el decreto de convocatoria de las Elecciones Autonómicas.

En cambio, el Censo Electoral y la Oficina que lo gestiona, encuadrada en el Instituto Nacional de Estadística, son parcelas reservadas al Estado en su práctica integridad, de manera que al legislador autonómico le queda apenas la posibilidad de aludir a las relaciones de colaboración con dicha Oficina para coadyuvar a la adecuada organización del proceso electoral.

b) Artículos 44, 44 bis, 45, 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8, y 47.4

Todos estos preceptos se integran dentro de la regulación de la presentación y proclamación de candidatos. Como se indicará cuando se aluda a los preceptos de aplicación supletoria, esta sección II del capítulo VI, que está dedicado al procedimiento electoral, permite un grado mucho mayor de intervención a la ley autonómica, no ya sólo por el importante número de preceptos de carácter supletorio, sino porque, por ejemplo, el párrafo 2º del apartado 1 del artículo 44 bis llama directamente al legislador autonómico a establecer medidas para favorecer, incluso más de lo que lo hace el propio precepto de la LOREG, la presencia de mujeres en las candidaturas.

c) Artículo 49

Este precepto es el que integra la sección III del capítulo VI, está dedicado al recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos, y, en la medida en que además está vinculado con la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal, parece un ámbito en el que el legislador autonómico poco puede decir.

d) Artículos 50.1, 2 y 3, 51.2 y 3, y 52

Las disposiciones generales sobre la campaña electoral dejan en manos del Estado los aspectos esenciales o nucleares de su regulación, quedando como supletorios otros preceptos a los que se aludirá más tarde y que permiten al legislador autonómico introducir previsiones específicas.

Dada la redacción de los artículos declarados de aplicación directa, la ley autonómica puede entrar a regular, aunque con no pocas limitaciones, la campaña institucional con la que los poderes públicos informan a los ciudadanos sobre la fecha y el procedimiento de votación, tanto presencial como por correo.

e) Artículos 53, 54 y 58

En el ámbito de la propaganda y los actos de campaña también quedan en manos del Estado los aspectos más importantes de su regulación, recibiendo la consideración de supletorios otros preceptos a los que se hará referencia más adelante.

f) Artículos 59 a 63, 65 y 66

En cuanto a la utilización de los medios de comunicación para la campaña electoral, los preceptos que la regulan en la LOREG se declaran de aplicación directa, con la salvedad de los artículos 64 y 67, que gozan de carácter supletorio y a cuyo contenido se hará alusión con posterioridad.

Debe tenerse en cuenta, en todo caso, que en relación, por ejemplo, con los artículos 63 y 65.6, ambos en principio de aplicación directa, su puesta en práctica puede quedar muy condicionada en función de si los comicios autonómicos concurren en la misma fecha con otros procesos electorales o se celebran de forma separada. En previsión de este último supuesto, parece que el margen de actuación del legislador autonómico debería ser mayor.

g) Artículos 68 y 69

Ni en el ámbito del derecho de rectificación (artículo 68), ni en el de las encuestas electorales (artículo 69), se prevén preceptos dotados de carácter supletorio. No obstante, de cara a la intervención del legislador autonómico, no parece que ambas materias pueden ser tratadas por igual. Mientras el derecho de rectificación goza de una protección reforzada que deriva del artículo 20.1 d) de la Constitución y se hace efectiva a través de la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, a la que el artículo 68 de la LOREG remite expresamente, en cambio la realización de encuestas electorales sí es un campo que permite, respetando el contenido del artículo 69 de la última norma citada, incluir especificidades en la ley autonómica.

h) Apartados 1 y 3 del artículo 70

Las papeletas y los sobres electorales tienen una escueta regulación que sea de aplicación directa y constituyen uno de los ámbitos en los que mayor margen de disposición tiene el legislador autonómico. Es obvio, en todo caso, que no parece adecuado incluir en una ley electoral autonómica especificaciones técnicas o requisitos formales muy concretos que deban reunir los sobres o las papeletas de votación, pues se trata de aspectos instrumentales cuya regulación bien puede dejarse al desarrollo reglamentario para no bloquear o dificultar en exceso su posible modificación.

i) Artículos 72 a 75

Atendiendo, muy probablemente, a su conexión con las garantías del derecho fundamental de sufragio activo, toda la regulación del voto por correspondencia se declara de aplicación directa. El contenido de estos preceptos no deja prácticamente resquicio alguno para la intervención del legislador autonómico.

j) Artículos 85, 86.1, 87.2 y 90 a 94

En la sección XIII del capítulo VI, dedicada a la votación, los preceptos reseñados son de aplicación directa y se infiere de su lectura que son los más estrechamente relacionados con las garantías del derecho fundamental de sufragio activo, con el Censo Electoral y con la preservación de las adecuadas condiciones de seguridad en los locales electorales para que la jornada se desarrolle

sin incidentes. Escaso margen queda, por lo que respecta a las previsiones de tales artículos, para que la ley autonómica pueda incorporar otras particularidades.

Cuestión distinta, como se verá, son los preceptos de esta sección que tienen carácter meramente supletorio y que se vinculan con aspectos procedimentales, formales o instrumentales de la jornada electoral.

k) Artículos 95.3 y 96

Dentro de la sección XIV del capítulo VI, a la regulación del escrutinio en las Mesas Electorales se le puede hacer extensivo el comentario realizado en el punto anterior. De los ocho preceptos que conforman la sección (artículos 95 a 102), sólo el 95.3 y el 96 se declaran de aplicación directa, si bien con una notable diferencia entre ambos.

El artículo 96 regula los casos y las circunstancias en que un voto es nulo o puede considerarse en blanco, lo cual constituye una garantía para el ejercicio del derecho fundamental de sufragio activo. En cambio, el artículo 95.3 prevé el orden en el que debe llevarse a cabo el escrutinio cuando coincidan varias elecciones el mismo día, aspecto éste que queda también tasado pero tiene un fundamento de orden procedimental o formal, y por consiguiente de menor intensidad.

l) Artículos 103.2 y 108.2 y 8

El escrutinio general (artículos 103 a 108) es otro ámbito en el que la ley autonómica puede entrar en profundidad, ya que apenas tres previsiones puntuales se declaran en la LOREG de aplicación directa a los comicios autonómicos: la primera tiene que ver con la expresa consideración del escrutinio como “un acto único y de carácter público”, la segunda alude al plazo de un día del que disponen los representantes y los apoderados de las candidaturas para presentar reclamaciones y protestas referidas a incidencias recogidas en las actas de sesión de las Mesas Electorales o en el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral y, por último, la tercera indica que, en el momento de tomar posesión y para adquirir la plena condición de sus cargos, los candidatos electos deben jurar o prometer acatamiento a la Constitución, así como cumplimentar los demás requisitos previstos en las leyes o reglamentos respectivos.

Todos los demás aspectos vinculados con el escrutinio general tienen carácter supletorio en la LOREG y quedan a disposición del legislador autonómico.

m) Artículos 109 a 117

Sucede en este supuesto lo contrario que en los inmediatamente anteriores. La regulación del contencioso electoral (sección XVI del capítulo VI), relacionada con las garantías más elementales del procedimiento y con la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal, queda en la práctica vedada para la ley autonómica.

n) Artículos 118 y 119.

La sección dedicada a las reglas generales de procedimiento en materia electoral se compone de los dos preceptos mencionados más el artículo 120, que es supletorio. En cuanto a los dos primeros, sus alusiones al Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, a la expedición de copias de documentos electorales y sus efectos, y al carácter improrrogable de los plazos previstos en la LOREG, que se entienden siempre referidos a días naturales, no dejan apenas margen a la incorporación de especificidades autonómicas.

ñ) Artículos 125 y 126

Dentro ya del capítulo VII (Gastos y subvenciones electorales), la sección I (Los administradores y las cuentas electorales) deja un amplio espacio regulatorio a disposición del legislador autonómico. Sólo dos de los seis preceptos que la componen, estrechamente relacionados con la adopción de medidas para garantizar la adecuada gestión de los fondos disponibles y el control de los gastos realizados, son de aplicación directa a las Elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

o) Artículos 127 a 129

La sección que se centra, dentro del capítulo VII, en la financiación electoral, es toda ella de aplicación directa y sus contenidos dejan un muy reducido espacio a la posible inclusión de previsiones específicas en la ley de una Comunidad Autónoma, entre otros motivos por su evidente conexión con las normas, dotadas ambas de rango de ley orgánica, que regulan los partidos políticos y su financiación.

p) Artículos 130 y 131.2

En materia de gastos electorales (sección III), su definición (artículo 130) y una previsión concreta para el supuesto de concurrencia de varios comicios (artículo 131.2) son los únicos aspectos que se proyectan directamente sobre las Elecciones a las Asambleas Legislativas Autonómicas. Es cierto, en todo caso, que, si bien el artículo 131.1 es supletorio de la ley electoral autonómica, la LOREG es escueta en este ámbito y por tanto esto relativiza el grado de incidencia de la norma estatal.

q) Artículo 132

De los tres preceptos que conforman la sección dedicada al control de la contabilidad electoral y a la adjudicación de subvenciones, sólo el primero, referido a la actuación de las Juntas Electorales en esta materia, ha merecido para el legislador estatal la consideración de directamente aplicable en los comicios autonómicos.

Como quiera que los otros dos preceptos de la sección aluden a las actuaciones de control en relación con las subvenciones concedidas por la Administración General del Estado a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones, así como al papel que desempeñan la Junta Electoral Central y el Tribunal de Cuentas, el margen que queda abierto a la discrecionalidad del legislador autonómico es considerable.

r) Artículos 135 a 152

El capítulo VIII del Título I de la LOREG está dedicado a delitos e infracciones electorales y sólo su cuarta y última sección, integrada por el artículo 153 y alusiva a las infracciones electorales, recibe la consideración de Derecho supletorio para los comicios autonómicos.

Las otras tres secciones, que incluyen unas disposiciones generales, la tipificación de los delitos electorales y el procedimiento judicial, son de aplicación directa y, por su propia naturaleza, vedan cualquier atisbo de regulación en una norma autonómica. Estamos en presencia de materias en las que el Estado ostenta competencias exclusivas (legislación procesal y penal) y se ven directamente involucradas las garantías más elementales de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Concluido de este modo un primer recorrido, siquiera somero, por el Título I de la LOREG, puede apreciarse la notable disparidad que existe, según cuál sea la materia analizada, a la hora de esbozar los términos en los que se define la relación entre la norma estatal y la ley autonómica. Para completar la panorámica, procede pasar ahora a los preceptos que se catalogan como supletorios.

c) Los preceptos de aplicación supletoria

El apartado 3 de la Disposición Adicional Primera de la LOREG establece lo siguiente:

“Los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos”.

Como consideración de carácter preliminar, es necesario traer aquí a colación que en la doctrina se ha criticado la esencia misma de este inciso, es decir, no ya el hecho de que se declaren supletorios unos preceptos u otros de la norma estatal, sino que el legislador haya establecido un criterio sobre el particular: “No se olvide que una Ley Orgánica, aunque sea la LOREG, no debe disponer su propia supletoriedad respecto de otros ordenamientos, aunque sea el autonómico. Además, la supletoriedad del ordenamiento estatal es dispuesta por el artículo 149.3 CE y, por tanto, será supletoria, en todo caso, la norma estatal respecto de la autonómica, con independencia de lo que diga aquélla. En este sentido, la función de cierre del ordenamiento jurídico de la cláusula de supletoriedad ha sido definida por el Tribunal Constitucional en varias Sentencias, como en STC 147/1991, de 4 de julio, señalando que la cláusula proporciona al intérprete «una regla con la que pueda superar las lagunas de las que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias». No parece por todo ello muy correcta la técnica aquí utilizada por la LOREG, pues nada puede disponer el legislador sobre esta materia. Debería tenerse en cuenta que, incluso, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional alguna disposición autonómica (como la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, del comercio de Navarra) por declarar la supletoriedad de la legislación estatal, pues, decía el Tribunal, «no corresponde al legislador foral determinar la eficacia del derecho estatal aplicable», declaración que bien podría predicarse del propio legislador estatal electoral”¹⁵.

Se comparte, en buena medida, esta crítica. Es verdad que podría merecer alguna matización al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la aplicación supletoria del Derecho estatal en defecto de normativa autonómica (sobre todo a raíz de las Sentencias 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo), pero esto no es óbice para resaltar que, en efecto, no parece propio de la mejor técnica legislativa acotar, en un apartado de una disposición adicional, qué preceptos de una determinada norma pueden ser considerados supletorios por el legislador autonómico. Y dado que éste tampoco puede, en una ley suya, calificar una norma o precepto estatal como supletorios, debería ser el operador jurídico quien decidiera, en cada supuesto puntual, si acude supletoriamente al Derecho estatal para buscar una solución ante la ausencia de previsión normativa en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma. No en vano, el artículo 149.3 de la Constitución dispone que “el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del de las Comunidades Autónomas”.

Sea como fuere, lo cierto es que, de conformidad con el apartado 3 de la Disposición Adicional Primera de la LOREG, todos los preceptos que integran el Título I de la norma y no han sido

15 Ángel Luis SANZ PÉREZ: “El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada”, *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 17, 2007, pág. 178.

declarados de aplicación directa para las Elecciones Autonómicas por su apartado 2, adquieren la condición de Derecho supletorio. Esto supone, por consiguiente, que en los ámbitos, materias o aspectos concretos a los que tales preceptos se refieren, el legislador autonómico puede establecer una normativa propia, apartándose de la estatal. Dicho en otros términos: mientras exista norma autonómica aplicable sobre esas cuestiones, las previsiones de la LOREG no entran en juego; sólo en defecto de regulación en una Comunidad Autónoma, podrá acudir a la solución contemplada por el legislador orgánico.

Por contraposición a las declaradas de aplicación directa, las normas de Derecho supletorio dentro del Título I de la LOREG son estas:

a) Artículo 43

Dentro del capítulo VI (Procedimiento electoral) del Título I, este precepto es el único que integra la sección I, dedicada a los representantes de las candidaturas ante la Administración Electoral, por lo que, teniendo carácter supletorio, el legislador autonómico puede regular la materia en la forma que mejor se ajuste a las necesidades derivadas de la organización y celebración de los comicios a la respectiva Asamblea Legislativa.

b) Artículos 46.3, 7 y 9; 47.1, 2, 3 y 5; y 48

La sección que tiene por objeto la presentación y proclamación de candidatos deja, en las cuestiones reguladas en tales preceptos, un amplio margen de actuación a la ley autonómica. Se trata, sin ánimo de agotar aquí sus contenidos en toda su extensión, de aspectos relacionados con la conformación de las listas, la indicación de si un candidato es independiente o pertenece a un partido determinado dentro de una coalición o federación, la diligencia de acreditación de la presentación de candidaturas -expedida por las Juntas Electorales competentes-, el plazo para la publicación de las candidaturas presentadas, la comunicación de las irregularidades detectadas por parte de las Juntas Electorales y el plazo para subsanarlas, el plazo para la proclamación de candidaturas y para la publicación de candidaturas proclamadas, el carácter inalterable -salvo excepciones puntuales- de las candidaturas presentadas y la forma de solventar las bajas que se produzcan en una candidatura tras su proclamación.

c) Artículos 50.4 y 5 y 51.1

Por lo que respecta a las disposiciones generales sobre la campaña electoral, puede afirmarse que es supletorio el contenido de la LOREG referido a qué es la campaña, cuándo comienza y quién y cuándo puede llevarla a cabo. Visto el tenor literal de los preceptos reseñados, la ley autonómica puede ser la que responda estas preguntas, siempre que no contradiga lo previsto en los artículos de la norma estatal que son de aplicación directa a los comicios autonómicos.

d) Artículos 55, 56 y 57

Incluidos dentro de la regulación de la propaganda y los actos de campaña electoral, estos preceptos aluden a cuestiones como la obligación de los Ayuntamientos de reservar lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles, pancartas y otros elementos similares -así como al plazo para comunicarlo a la respectiva Junta Electoral de Zona-, a la colocación de propaganda en otros lugares, al límite de gastos en los que puede incurrir una candidatura por este concepto, a los criterios que puede emplear la Junta Electoral de Zona para distribuir entre las candidaturas los espacios puestos a su disposición por los Ayuntamientos y, por mencionar un

último aspecto, a las condiciones y el procedimiento para utilizar locales oficiales y locales públicos en actos de campaña.

e) Artículos 64 y 67

En lo que se refiere a la utilización de medios de comunicación para la campaña electoral, si bien los preceptos de aplicación directa encuadrados en la sección VI del capítulo VI limitan considerablemente la capacidad de actuación del legislador autonómico, quedan a su disposición aspectos como el baremo para distribuir el tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio público y en sus distintos ámbitos territoriales de programación, así como la forma de tener en cuenta las preferencias de los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones en cuanto al momento y al orden de emisión de sus respectivos espacios.

f) Artículos 70.2 y 4, y 71

En materia de papeletas y sobres electorales, cabe afirmar que, como consecuencia del carácter supletorio de estos preceptos, la ley autonómica puede entrar a regular el procedimiento de elaboración y distribución, aunque se estima necesario tener en cuenta el matiz introducido al comentar los artículos de aplicación directa pertenecientes a esta misma sección (la IX del capítulo VI).

g) Artículos 76 a 83

Dos secciones, la XI y la XII, son supletorias en su integridad, la primera referida a los apoderados e interventores y la segunda relativa a la constitución de las Mesas Electorales. Por consiguiente, se trata de cuestiones que pueden ser tratadas en la ley autonómica con un considerable margen de discrecionalidad.

h) Artículos 84, 86.2, 3 y 4, 87.1, 88 y 89

La sección XIII, referida a la votación, deja, en virtud de los preceptos citados, que el legislador autonómico pueda regular con amplitud y una notable discrecionalidad el desarrollo de la jornada electoral y los actos que cada Mesa ha de llevar a cabo inmediatamente después del cierre de los colegios.

i) Artículos 95.1, 2, 4 y 5, y 97 a 102

En materia de escrutinio en las Mesas Electorales, con la salvedad de lo reseñado en los artículos 95.3 y 96, a los que ya se aludió en páginas anteriores por ser de aplicación directa, el resto de las previsiones son meramente supletorias, por lo que la ley autonómica puede apartarse de ellas con notable libertad de configuración.

j) Artículos 103.1, 104 a 107 y 108.1, 3, 4, 4 bis, 5, 6 y 7

También el escrutinio general, en la sección XV, queda a la práctica disposición del legislador autonómico, pues sólo tres breves y muy puntuales incisos se declaran en la LOREG, como ya quedó dicho con anterioridad, de aplicación directa.

k) Artículo 120

En lo que atañe a las reglas generales de procedimiento en materia electoral, se declara supletorio este precepto, que se limita a remitir, en lo no expresamente regulado por la propia

LOREG en dicho ámbito, a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por tanto, si el legislador autonómico quiere incluir en su norma una regulación más detallada para prever incluso aspectos no contemplados en la LOREG, puede hacerlo.

Ha de tenerse en cuenta, en la medida en que resulte procedente, la publicación, en el BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En virtud de la Disposición Final Séptima y del apartado 2 a) de la Disposición Derogatoria Única de la primera de tales normas, su entrada en vigor tendrá lugar, con carácter general, al año de su publicación en el BOE y la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, quedará expresamente derogada, pasando sus actuales contenidos a ser regulados por una u otra de las dos nuevas leyes, en función de la materia de que se trate.

l) Artículos 121 a 124

Entrando ya en el capítulo VII (Gastos y subvenciones electorales), cuatro de los seis preceptos que conforman su sección I, dedicada a los administradores y las cuentas electorales, tienen carácter supletorio, por lo que la ley autonómica puede regular con minuciosidad –incluso cambiando su denominación– las figuras del administrador electoral, del administrador común y del administrador general, así como las funciones que desempeñan.

m) Artículo 131.1

Dentro de la regulación que se hace en la LOREG de los gastos electorales, sólo es supletoria la previsión según la cual ningún partido, federación, coalición o agrupación puede realizar gastos que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de la propia Ley Orgánica, que se entenderán siempre referidos en euros constantes. Es decir, en la medida en que se hace una remisión expresa a los Títulos II a VI de la norma estatal, que son los que regulan, como procedimientos especiales, las Elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, las Locales y las Europeas, la norma autonómica puede contener un régimen jurídico propio sobre el tema reseñado para las Elecciones a la Asamblea Legislativa correspondiente.

n) Artículos 133 y 134

Como ya se tuvo ocasión de apuntar, la LOREG, dentro de las previsiones relativas al control de la contabilidad electoral y a la adjudicación de subvenciones, sólo otorga aplicación directa al artículo 132, que alude al proceder de las Juntas Electorales en esta materia.

Dado que, en síntesis, los artículos 133 y 134 se refieren a las actuaciones de control en relación con las subvenciones concedidas por la Administración General del Estado a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones, así como al papel que desempeñan la Junta Electoral Central y el Tribunal de Cuentas, el margen que queda abierto a la discrecionalidad del legislador autonómico es muy amplio.

ñ) Artículo 153

Dentro del capítulo VIII, sobre delitos e infracciones electorales, únicamente la sección IV, que alude a estas últimas en el precepto mencionado, adquiere la condición de Derecho supletorio. En ese terreno, por consiguiente, la ley autonómica puede tener un contenido exhaustivo y dotado de notable discrecionalidad.

Completado así el recorrido por los preceptos que tienen la consideración de Derecho supletorio dentro del Título I de la LOREG, puede apreciarse con suficiente nitidez cuáles son los ámbitos en los que el legislador autonómico cuenta con un mayor margen para actuar discrecionalmente sin vulnerar las previsiones de la normativa estatal. En todo caso, para lograr una visión global más ajustada, resulta imprescindible sopesar, de forma conjunta, las consecuencias derivadas de la lectura, interpretación y aplicación sistemáticas de los apartados 2 y 3 de la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica.

d) Los apartados 4 y 5 de la Disposición Adicional Primera

Aunque su trascendencia sea mucho menor, es preciso hacer un breve comentario sobre estos incisos. A tenor del apartado 4:

“El contenido de los Títulos II, III, IV, y V de esta Ley Orgánica no pueden ser modificados o sustituidos por la legislación de las Comunidades Autónomas”.

El inciso parece innecesario. Sin perjuicio de la incorrección gramatical existente, pues el sintagma “no pueden ser modificados o sustituidos” debería figurar escrito en singular para concordar con el sujeto de la frase, es evidente que una ley autonómica no puede entrar a regular los procesos electorales especiales. Poco más puede añadirse, salvo dejar apuntada la extrañeza por no ver citado también el Título VI, referido a las Elecciones al Parlamento Europeo; tampoco en este supuesto sería lógico pensar en regulaciones jurídicas diferenciadas para cada Comunidad Autónoma.

Por otra parte, el apartado 5 establece:

“En el supuesto de que las Comunidades Autónomas no legislen sobre el contenido de los artículos que a continuación se citan, éstos habrán de interpretarse para las elecciones a las Asambleas Legislativas de dichas Comunidades de la siguiente manera:

- a) Las referencias contenidas a Organismos Estatales en los artículos 70.2, 71.4 y 98.2, se entenderán referidas a las instituciones autónomas que correspondan.
- b) La mención al territorio nacional que se hace en el artículo 64.1 se entenderá referida al territorio de la Comunidad Autónoma.
- c) La alusión que se hace en el artículo 134 a la Comisión establecida en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, se entenderá referida a una Comisión de la Asamblea Legislativa correspondiente, y la obligación estatal de subvencionar los gastos electorales mencionada en dicho artículo y en el anterior corresponderá a la Comunidad Autónoma de que se trate”.

También este apartado parece querer aclarar cuestiones que por sí mismas son obvias. Como se infiere de una lectura e interpretación conjunta de los apartados 2 y 3 de la Disposición Adicional Primera de la LOREG, todos los preceptos citados en las letras a), b) y c) -esto es, los artículos 64.1, 70.2, 71.4, 98.2 y 134- son supletorios de la legislación autonómica y, en consecuencia, a falta de norma equivalente en una Comunidad Autónoma, se aplicarán a los comicios de su Asamblea Legislativa, entendiéndose en tal caso que las alusiones que realizan aquéllos a diversas instituciones del Estado o al territorio nacional quedarán hechas a las instituciones homólogas de la propia Comunidad Autónoma o a su territorio. La única finalidad singular que cabría otorgar a

tal previsión es evitar que, en esos supuestos, las instituciones estatales tengan que asumir también, con respecto a las Elecciones a las Asambleas Legislativas Autonómicas, la realización de las funciones contempladas por los aludidos artículos.

5. El margen de actuación del legislador autonómico: ¿exceso de homogeneidad por imitación o estabilidad del sistema como garantía de la seguridad jurídica?

La doctrina no ha sido unánime a la hora de valorar la actuación del legislador autonómico dentro del margen permitido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la LOREG, pero en buena medida se ha mostrado disconforme. Se han empleado expresiones como “exceso de homogeneidad”, “falta de originalidad”, “mimetismo”, “economía normativa exagerada”, y hasta incluso “pereza” e “indolencia normativa”. Es cierto que en alguna oportunidad se ha buscado una circunstancia atenuante para esa actitud en la indefinición o ambigüedad de la Disposición Adicional Primera de la LOREG a la hora de precisar el fundamento específico de sus previsiones, pero la mayoría de las veces se ha dicho que, pese a todo, el legislador autonómico podía haber hecho mucho más de lo que hizo.

No cabe hablar, en cualquier caso, de unanimidad, ni en la valoración de la actitud legislativa ni en la consideración negativa de la homogeneidad. Con el fin de no convertir estas páginas en una mera sucesión de citas, dado que se no se trata de una extensa monografía en la que pueda tener sentido reproducir ciertos debates con mayor detalle, valgan como ejemplo las dos siguientes reflexiones.

La primera: “(...) hay que destacar que los legisladores autonómicos no han sido especialmente creativos en materia electoral, produciéndose, con algunas excepciones, una especie de <indolencia normativa>. En efecto, las leyes electorales autonómicas pueden ser calificadas de redundantes, reglamentarias, minimalistas y, lo que es peor, de excesivamente rígidas. (...). Todo ello nos hace dudar, si siguiésemos un punto de vista material y no formal, como es el adecuado, de que estemos en presencia de auténticas leyes y no de simples disposiciones de mera aplicación ejecutiva, poniéndose en tela de juicio el carácter unitario del concepto de ley y afectando a todo el sistema de fuentes del Derecho en esta materia”¹⁶.

Y la segunda: “Que la homogeneidad sea una característica generalizada no constituye, evidentemente, causa suficiente para justificarla. Pero, en este caso, obliga a preguntarse si, de verdad, constituye una deficiencia o si es una consecuencia obligada de la limitada influencia que el pluralismo territorial ejerce sobre el sistema electoral.

>>En nuestro caso no se trataría, pues, de valorar si el Estado ha abusado de sus competencias o si, por el contrario, se ha mantenido dentro de lo establecido en la Constitución porque en algunas ocasiones la homogeneidad no ha venido impuesta por la entidad central sino que es resultado de la voluntad del legislador estatuario o autonómico. Se trataría, más bien, de dilucidar si la manera de concebir los valores, principios y reglas que entraña el principio democrático puede experimentar variaciones significativas cuando estamos ante subsistemas jurídicos que arrancan todos de la misma Norma fundamental. Desde esta perspectiva, no estaría de más plantearse si la originalidad es buena en sí misma o si, por el contrario, sólo es conveniente a la hora de resolver problemas peculiares que no pueden ser resueltos con la solución más generalizada. Lo que no puede negarse es que la existencia de un Derecho electoral común,

16 Enrique ÁLVAREZ CONDE: “Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, op. cit., pág. 94.

basado en los mismos principios, no impuesto por el Estado sino asumido voluntariamente por las Comunidades Autónomas, incrementa la legitimidad de las reglas de juego y asegura mayor certeza del Derecho a los actores electorales¹⁷.

Las opiniones no pueden ser, como se observa, más contrapuestas. Sin embargo, es obligado reseñar que la bibliografía especializada también ha hecho hincapié en la notable incidencia de otros hechos que han redundado en perjuicio de una normativa autonómica más original y heterogénea. En este sentido, tanto la natural fuerza expansiva de los artículos 81.1 y 149.1.1ª -en conexión con el 23- de la Constitución, como una jurisprudencia constitucional que con excesiva frecuencia ha hecho generosas interpretaciones de las competencias transversales u horizontales del Estado, son factores que en poco o en nada han contribuido a que el legislador autonómico se atreva a salir del nido y emprender el vuelo¹⁸.

A cambio, no son desdeñables algunas ventajas que mucho tienen que ver con esa similitud u homogeneidad entre la normativa estatal y la de las Comunidades Autónomas. Así, en primer lugar, en un sistema en el que hasta la fecha ha predominado la organización y celebración de procesos electorales concurrentes (salvo en el caso de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco, las Elecciones correspondientes a las otras trece Comunidades Autónomas han tenido lugar el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, coincidiendo generalmente con las Locales), ha sido muy importante para todas las Administraciones Públicas implicadas contar con un marco jurídico similar. Si a la ya de por sí muy compleja organización de unos comicios se hubiera sumado una gran dispersión y diversidad normativa, es probable que se hubiesen generado no pocos inconvenientes de imprevisible desenlace. Cuestión distinta será ver qué ocurre cuando, de conformidad con las previsiones recogidas en los Estatutos de Autonomía reformados o aprobados a partir de 2006, los Presidentes autonómicos comiencen a hacer uso de la facultad de disolución anticipada de la Asamblea Legislativa, porque desde ese momento se romperá la concurrencia con otros procesos, desaparecerá esta justificación para la homogeneidad y, además, será necesario adoptar medidas y regular supuestos nuevos.

Otra ventaja ha sido el bajo índice de conflictividad competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia electoral. El Tribunal Constitucional se ha tenido que pronunciar en numerosas ocasiones para resolver recursos de amparo electoral planteados al hilo de diversos comicios de ámbito nacional, regional o local, pero han sido escasos los recursos de inconstitucionalidad o los conflictos competenciales. A grandes rasgos, la aceptación del actual modelo ha sido pacífica y no ha generado muchas controversias de verdadera enjundia (cuestión aparte, que aquí no procede evaluar, es la discrepancia política relacionada con la distribución de escaños por aplicación de la Ley D'Hondt y de las barreras electorales). A medida que han transcurrido los años de vigencia de la LOREG, el legislador estatal ha ido incorporando a la norma, mediante sucesivas modificaciones, novedades de distinto tipo, y la gran mayoría de ellas se han integrado en el acervo de las Comunidades Autónomas con algunos desajustes técnicos y ciertas diferencias de criterio, pero sin insalvables desavenencias.

En verdad, al tiempo que se acepta indiscutidamente –o se cuestiona poco- el papel de la Administración General del Estado como “garante último” de la organización de todos los

17 Paloma BIGLINO CAMPOS: “La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico”, en Luis Á. GÁLVEZ MUÑOZ: *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, op. cit., pág. 41.

18 Aunque, debido a su año de publicación, no haga referencia a las sentencias dictadas desde 2006, sobre el valor de la jurisprudencia constitucional en materia electoral es de sumo interés consultar la monografía de Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA: *Elecciones Políticas y Tribunal Constitucional. Jurisprudencia constitucional en materia electoral 1980-2005*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

comicios, y que se asume la LOREG como norma de cabecera para la regulación de muchos aspectos, Cataluña sigue celebrando procesos electorales sin tener una ley propia sobre la materia, en la Comunitat Valenciana la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, no ha sido modificada una sola vez en casi treinta años de vigencia, y otras leyes autonómicas, aprobadas también a finales de la década de los ochenta del pasado siglo, apenas han sido reformadas en temas puntuales o de escasa relevancia¹⁹. Esta obsolescencia, que se acentúa con el paso del tiempo y con el imparable avance de las nuevas tecnologías, está sin duda en el “debe” del balance.

6. Propuestas

A partir de las reflexiones efectuadas hasta el momento, procede formular las dos siguientes propuestas. Dado que el informe está centrado en el marco competencial de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral, se estima que ambas propuestas han de quedar abiertas a su posible lectura e interpretación conjunta con las realizadas por los demás miembros del Observatorio.

PROPUESTA 1:

En consonancia con las observaciones realizadas en este informe, y en particular en su apartado 4 b), se propone analizar los contenidos de los preceptos del Título I de la LOREG que el apartado 2 de su Disposición Adicional Primera declara de aplicación directa a las Elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, con el fin de efectuar una valoración comparada con la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, y evaluar en qué aspectos puede ser modificada ésta para actualizarla, o bien si procede derogarla para contar con una nueva norma autonómica, adaptada a la realidad de 2016 pero respetuosa con las competencias del Estado.

PROPUESTA 2:

De conformidad con las observaciones realizadas en este informe, y en particular en su apartado 4 c), se propone analizar los contenidos de los preceptos del Título I de la LOREG que el apartado 3 de su Disposición Adicional Primera declara de aplicación supletoria a las Elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, con el fin de efectuar una valoración comparada con la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, y evaluar en qué aspectos puede ser modificada ésta para actualizarla, o bien si procede derogarla para que una nueva norma autonómica responda a las exigencias de la celebración de unos comicios en la actualidad sin vulnerar las competencias del Estado.

7. Consideraciones finales

Articular un modelo de descentralización política para conseguir que todos sus engranajes encajen, que ninguna pieza quede desajustada y que la maquinaria permanezca engrasada en

19 A propósito de las particularidades y “necesidades” del caso valenciano, resulta de particular interés, aunque quien suscribe estas páginas no comparte algunas de sus tesis, el trabajo de Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: “Sobre la necesidad de una Ley Electoral Valenciana (Los condicionantes constitucionales y estatutarios de la Ley Electoral)”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 18, 2007, págs. 121-145.

todo momento, no es desde luego una tarea fácil, y menos aún cuando de su adecuado funcionamiento depende, en gran parte, que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales con plenas garantías. Cuando esto está en juego, el Estado no deja de ser *autónomo*, pero por encima de todo es *democrático* y de *Derecho*.

Democracia representativa y Estado de Derecho se requieren mutuamente y los valores y principios sobre los que se sustentan, y que a la vez encarnan, exigen de los poderes públicos la adopción de todas aquellas medidas que contribuyan a fortalecer el vínculo entre ambos conceptos. Por eso, el régimen jurídico aplicable a un proceso electoral no es tan sólo un conjunto más o menos extenso de normas, sino que se erige, por encima de cualquier otra consideración, en una garantía primordial del principio democrático. Sólo si los miembros de las instituciones representativas del Estado, entendido aquí en sentido amplio, son elegidos conforme a reglas y procedimientos que merezcan la confianza de la ciudadanía puede hablarse de un modelo verdaderamente democrático.

En el marco de la Constitución de 1978, de los Estatutos de Autonomía, de la LOREG y de las leyes electorales autonómicas, las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas han sido, por regla general, pacíficas en el ámbito del Derecho Electoral y esto ha permitido que los muchos comicios regionales ya celebrados (acaba de iniciarse en 2015 la IX legislatura en la mayoría de los Parlamentos Autonómicos) se hayan podido llevar a cabo con normalidad generalizada. Otra cosa es que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, haya aspectos que puedan ser mejorados.

Sin perjuicio de las previsiones constitucionales y estatutarias, la LOREG adquirió en este contexto un protagonismo máximo desde su misma entrada en vigor. Sus preceptos se han venido interpretando y aplicando en un sentido muy favorable a las competencias del Estado y el legislador autonómico ha aceptado, bien por complacencia, bien para evitar redundancias innecesarias, bien para huir de experimentaciones arriesgadas, que un buen número de preceptos supletorios de la norma estatal fuera pauta a seguir para las Elecciones a su respectiva Asamblea Legislativa. Opiniones al respecto sobre la conveniencia o inconveniencia de mantener esta actitud se han publicado muchas, pero si se pretende que una ley electoral esté, además de vigente, *viva*, el inmovilismo no parece la mejor opción.

En 2016 se cumple el décimo aniversario de la amplia reforma del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana operada por medio de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, y quizá haya llegado ya el momento de afrontar la tantas veces mal llamada *inaplazable modificación* de la normativa electoral valenciana.

8. Bibliografía citada

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: "La Asamblea Legislativa: composición, funcionamiento y organización", en VV. AA.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 211-236.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique: "Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos", en Luis A. GÁLVEZ MUÑOZ: *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Colección Cuadernos y Debates, nº 193, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 79-108.

BIGLINO CAMPOS, Paloma: "La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico", en Luis Á. GÁLVEZ MUÑOZ: *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas*.

- Revisión y mejora*, Colección Cuadernos y Debates, nº 193, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 11-42.
- DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos: *Elecciones Políticas y Tribunal Constitucional. Jurisprudencia constitucional en materia electoral 1980-2005*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2006.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín: "La constitucionalidad del proceso electoral", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 2, 1996, págs. 83-102.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos: "La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, 2004, págs. 9-81.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: "Derecho Electoral autonómico y potestad autoorganizatoria de las CC.AA.", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 8, 1999, págs. 251-282.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: "Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 2, 1996, págs. 15-49.
- (en colaboración con Joaquín J. MARCO MARCO y Ainhoa URIBE OTALORA): *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- "Sobre la necesidad de una Ley Electoral Valenciana (Los condicionantes constitucionales y estatutarios de la Ley Electoral)", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 18, 2007, págs. 121-145.
- "Las contradicciones internas de una doctrina constitucional. La STC 38/83 y la LOREG", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 24, 2011, págs. 215-236.
- "La sombra de las political questions. Notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 28, 2015, págs. 73-103.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., 2ª ed., Iustel, Madrid, 2007.
- OLIVER ARAUJO, Joan: *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2011.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: "La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral", *Revista de Derecho Político*, nº 24, 1987, págs. 31-56.
- SANZ PÉREZ, Ángel Luis: "El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada", *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 17, 2007, págs. 167-203.
- VIVER I PI-SUNYER, Carles: *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona, 1989.

CAUSAS DE INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD EN EL SISTEMA ELECTORAL VALENCIANO. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE REFORMA

Ignacio Lleó de Nalda¹

RESUMEN: análisis de las causas que permiten el ejercicio del sufragio pasivo tanto en el momento de optar a la elección para el cargo, por medio de las denominadas causas de inelegibilidad, como las causas de incompatibilidad para el ejercicio del cargo público y la posible reforma de la normativa electoral valenciana en estos campos.

SUMARIO: 1.Introducción.- 2.Causas de inelegibilidad.- 3.Causas de incompatibilidad.- 3.1.Causas de inelegibilidad como causas de incompatibilidad.- 3.2. Causas de incompatibilidad en sentido estricto.- 3.3.La incompatibilidad retributiva.- 3.4.El registro de actividades, bienes, intereses y retribuciones.

1. Introducción

La participación del ciudadano en la vida pública, es especial en su vertiente política, ha de concebirse como un principio básico de la organización de un Estado social y democrático de derecho, como es el Estado español. Así lo manifiesta el TC cuando afirma que el derecho a participar en los asuntos públicos como elector y elegible, tal y como se reconoce en el artículo 23, apartados 1º y 2º, de nuestra Constitución², aparece *“en virtud del carácter democrático del Estado, como elemento básico de todo el sistema constitucional”* (STC 26/90), como *“piedra angular del sistema democrático”* (STC 27/90, fj 3º).

Precisamente dicho precepto constitucional reconoce como derecho fundamental el de acceso de los ciudadanos al ejercicio de las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que establece el ordenamiento jurídico. Con dicho reconocimiento legal el ciudadano se convierte en sujeto de la vida política, elevando a la categoría de derecho fundamental un derecho que no presupone al hombre individual libre en el estado extraestatal de libertad sino al ciudadano que vive en el estado³. Un derecho que según Jellinek corresponde al sujeto en cuanto ciudadano que participa en el Estado en el que reside y no en cuanto persona.

1 Vocal del Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la Normativa Electoral Valenciana. Abogacía de la Generalitat.

2 Art. 23 CE: “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”

3 Schmit, Carl: “1982”.

Ahora bien, el derecho definido en el precepto constitucional se halla configurado en una doble vertiente. Una referida a los cargos públicos representativos como son los miembros de las asambleas legislativas en las que se configura un Estado democrático de derecho y otra referida a los cargos públicos funcionariales.

En el presente trabajo vamos a limitarnos al análisis de las causas que permiten el ejercicio del derecho en su vertiente de receptor del mismo es decir del sufragio pasivo tanto en el momento de optar a la elección para el cargo, por medio de las denominadas causas de inelegibilidad, como las causas de incompatibilidad para el ejercicio del cargo público para el que ha sido elegido.

El propio precepto constitucional remite directamente a la ley para la delimitación del contenido y perfiles concretos del derecho. Serán por tanto las leyes, y en su caso los reglamentos que las desarrollen, las que determinen la configuración legal del cargo público así como los elementos que configuran su ejercicio.

La ley determinará en consecuencia las condiciones de acceso a los cargos públicos, fijando entre otras las condiciones de elegibilidad, ejercicio, permanencia y cese en el cargo. Podrá incluso delimitar negativamente el derecho, pero sin afectar a su contenido esencial, calificado por el propio Tribunal Constitucional como *“límite genérico a la regulación legal ordinaria de los derechos fundamentales”* (STC 24/1990 Fj 7º).

Pese a que la Constitución no define qué es el derecho de acceso a cargos y funciones públicas, sí le reconoce un contenido esencial que no es equivalente al derecho de acceso a cargos públicos de forma generalizada, sino que lo que la norma fundamental garantiza es el acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad y una vez cumplidos los requisitos y procedimientos establecidos por las leyes: *“El derecho de acceso no es un derecho indiscriminado y su satisfacción requiere por tanto el cumplimiento de los requisitos determinados por las leyes”* (STC 24/90, f.j.3º).

El mandato constitucional al legislador para que desarrolle el contenido esencial del derecho a la participación en los asuntos públicos no es un mandato genérico para que el mismo sea desarrollado por medio de cualquier norma sino que deberá desarrollarse necesariamente por medio de la ley electoral a la que se refiere el Art. 70 CE⁴ y así se ha recogido por el Tribunal Constitucional en su STC 72/1984 FJ 3º:

“El Art. 70 de la Constitución contiene efectivamente una reserva en favor de la Ley Electoral para la regulación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de Diputados y Senadores. El texto de este artículo, al decir que «la Ley Electoral determinará...», no está simplemente dotando a esa Ley de un contenido mínimo preceptivo, como puede ocurrir en otros casos en que se utiliza una dicción gramatical parecida. Está diciendo que esa materia -las incompatibilidades de Diputados y Senadores- sólo puede ser regulada en la Ley Electoral. Lo demuestra el planteamiento que de la cuestión se hizo en el momento de discutir la Constitución, que fue la alternativa entre la tesis de que las causas de inelegibilidad e incompatibilidad estuvieran precisamente en la Constitución y sólo

4 **Art.70 CE:** “1. La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso:

- a) A los componentes del Tribunal Constitucional.
- b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno.
- c) Al Defensor del Pueblo.
- d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo.
- e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.
- f) A los miembros de las Juntas Electorales.

2. La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral.”

en ella en la medida en que suponen una restricción en los esquemas de la representación política y la tesis de que pudiera remitirse a la Ley. La Constitución opta por establecer un elenco de causas fijo y remitir las restantes a la obra del legislador, pero no en cualquier Ley, aunque a ésta se le dote del carácter de Ley Orgánica, sino precisamente a la Ley Electoral. En este sentido la solución adoptada en el Art. 70 de la Constitución se presenta como un punto intermedio entre las soluciones que ofrecen el Derecho comparado y la historia del constitucionalismo en nuestro país, que son, a saber, la de establecer en la propia Constitución las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los miembros del Parlamento y la de remitir esta materia a la Ley ordinaria. El Art. 70 establece una solución intermedia al remitirlo a la Ley, pero no a cualquier tipo de Ley, sino a la Ley Electoral; al establecer un elenco de causas que en todo caso han de ser comprendidas; y al limitar por consiguiente en doble sentido el margen del legislador que puede establecer otras causas siempre que lo haga en la Ley Electoral y siempre que, además, al hacerlo cumpla con los restantes preceptos constitucionales.

Refuerza igualmente la idea sostenida el hecho de que el Abogado del Estado no discuta esa interpretación del Art. 70 de la Constitución, sino que se limite a oponer otro tipo de razones, como son las relativas a la posibilidad de redactar la Ley Electoral por partes y la de considerar como requisito suficiente una parcial modificación de la disposición en que se contiene el derecho electoral vigente, introduciendo en ella formalmente las incompatibilidades, para que la exigencia del Art. 70 quedara cumplida.”

Naturalmente en términos estrictos esta reserva de ley sólo afecta a las inelegibilidades de los miembros de las Cortes Generales, no así a las propias del resto de los cargos electivos. A pesar de ello la Ley Orgánica 5/1985, de 19 junio, de Régimen Electoral General (en adelante LOREG) regula las causas de inelegibilidad de todos los procesos electorales que pueden calificarse como incluidos en el régimen electoral general, al amparo de la definición aportada, entre otras, por la STC 45/1983⁵, y lo hace además potenciando elementos comunes, puesto que el grueso de ellas aparece en el Art. 6 LOREG que define el derecho al sufragio pasivo con efectos para cualquier elección.

Ello no obsta para que las leyes electorales autonómicas, con apoyo de sus estatutos de autonomía, hayan establecido algunas causas de inelegibilidad adicionales, incluso alguna que tiene más condición de requisito para la capacidad electoral pasiva, como por ejemplo la exigencia de la ciudadanía autonómica, práctica cuya constitucionalidad ha sido ratificada por, entre otras, la STC 60/1987 de 20 de mayo⁶.

5 **STC 45/1983**: “La elegibilidad en los cargos que se refiere el Art. 70 de la Constitución forma parte de un derecho que al estar incluido en el Art. 23.2 goza de la protección procesal constitucional que establece el 53.2 y que, por tanto, puede hacerse valer por la vía del Art. 43 o por la del Art. 44, ambos de la LOTC, según el poder público del que proceda la que se reputa lesión a tal derecho. La elegibilidad de los cargos públicos -en los términos que dice el Art. 23.2 citado-, o lo que se ha llamado derecho electoral pasivo, es así un derecho de los ciudadanos en los que concurren los requisitos de capacidad y no estén incurso en causa de inelegibilidad.”

6 **STC 60/1987**: “En el presente caso estos requisitos vienen dispuestos por el Art. 4 de la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de la Asamblea Legislativa de Extremadura, reguladora de las elecciones a este Órgano, precepto en el que se determina que son elegibles quienes reúnan las condiciones para ser elector, cualidad ésta última que aparece definida en el propio Estatuto de Autonomía de esta Comunidad, aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, en cuyo Art. 22.3 se establece que serán electores y elegibles los ciudadanos que teniendo la condición política de extremeños estén en pleno uso de sus derechos políticos; esta última condición se determina en el Art. 3.1 del mismo Estatuto, donde se prescribe que gozan de ella, en lo que aquí importa. los ciudadanos españoles que tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Extremadura. Estas determinaciones legislativas llevaron a la adopción del acto impugnado, por el que se denegó la proclamación de la candidatura Liberación Andaluza, en cuya representación se demanda, aduciendo en el recurso que de su aplicación se derivó lesión del derecho de quienes se integraron en aquellas listas para acceder, «en condiciones de igualdad» a los cargos públicos que aquí habrían de proveerse mediante elección. Lo que ahora procede determinar es la razón que pudiera acompañar a tal queja, que así afecta a disposiciones que tienen, como queda dicho, rango de Ley.

Es cierto que en las disposiciones citadas se introduce un trato diferente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio pasivo para la formación de la Asamblea Legislativa de Extremadura, entre quienes tienen la condición de extremeños y el resto de los

De ahí que la relación de causas de inelegibilidad que se contemplan tanto en la Carta Magna como en la normativa electoral tratan de evitar que en el desarrollo de las elecciones puedan influir candidatos que usen el cargo público que ostentan para lograr una ventaja sobre el resto de candidaturas distorsionando así no sólo la igualdad de oportunidades entre las fuerzas políticas sino también la libre formación de la voluntad del electorado.

En el caso de la elección a Les Corts, es el propio Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado por medio de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, el que, por medio de su Art. 23⁷, se remite a la Ley Electoral para la regulación y concreción de las distintas causas que garanticen que la elección se realiza por medio de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, entre dichas causas se hallarían las causas de inelegibilidad, así como la necesaria ostentación de la condición política de valenciano, en los términos que se concretan en el Art. 3 EACV⁸. Todo ello a los efectos de poder ser elegible en dicho proceso electoral.

En este sentido el Tribunal Constitucional ha manifestado, por medio del STC 45/1983, que las causas de inelegibilidad forman parte de los elementos que configuran el derecho fundamental de

ciudadanos españoles que no la ostente. No es menos cierto sin embargo que tal diferenciación no puede hacerse equivaler a la discriminación que la Constitución prohíbe en su Art. 23.2, pues, de conformidad con la constante doctrina de este Tribunal, las singularizaciones normativas no merecen tal reproche cuando muestran un fundamento razonable, atendido al criterio adoptado para la diferenciación y la finalidad perseguida”

- 7 **Art. 23 EACV:** “1. Les Corts estarán constituïdes per un nombre de Diputats i Diputades no inferior a noventa i nou, elegides per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana, atenció a criteris de proporcionalitat i, en el seu cas, de comarcalització.
2. Para poder ser proclamados electos y obtener escaño, los candidatos de cualquier circunscripción habrán de gozar de la condición política de valencianos y deberán haber sido presentados por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que obtengan el número de votos exigido por la Ley Electoral valenciana.
3. Los miembros de Les Corts gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas y por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos realizados en el territorio de la Comunitat Valenciana, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento, en su caso, y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana. Fuera de tal territorio la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Igualmente, gozarán de aforamiento en materia de responsabilidad civil por actos cometidos y opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo.
4. Les Corts son elegidas por cuatro años. El mandato de sus Diputats finaliza cuatro años después de las elecciones, o el día de la disolución de la Cámara por el President de la Generalitat en la forma que establezca la Ley del Consell. A determinados efectos, el mandato de los Diputats finalizará el día antes de las elecciones. La disolución y convocatoria de nuevas elecciones a Les Corts se realizará por medio de Decreto del President de la Generalitat. En cualquier caso, Les Corts electas se constituirán en un plazo máximo de noventa días, a partir de la fecha de finalización del mandato anterior. El Decreto, que entrará en vigor el día de su publicación en el “Diario Oficial de la Generalitat”, especificará el número de Diputats a elegir en cada circunscripción, la duración de la campaña electoral, el día de votación y el día, hora y lugar de constitución de Les Corts de acuerdo con la Ley Electoral Valenciana.”
- 8 **Art. 3.1 EACV:** “1. A los efectos de este Estatuto, gozan de la condición política de valencianos todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunitat Valenciana.
2. Los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España gozarán de los derechos políticos definidos en este Estatuto. Este mismo régimen se aplicará a sus descendientes, inscritos como españoles, si así lo solicitan en los términos en los que lo determine la Ley del Estado.
3. Las comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunitat Valenciana tendrán derecho a solicitar, como tales, el reconocimiento de su valencianidad entendida como el derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo valenciano. Sin perjuicio de las competencias del Estado, una Ley de Les Corts regulará el alcance y contenido de este reconocimiento a estas comunidades. La Generalitat podrá solicitar del Estado la celebración de los correspondientes tratados o convenios en los Estados donde existan dichas Comunidades, con la finalidad de que pueda cumplirse lo establecido en el presente artículo.
4. El Derecho civil foral valenciano se aplicará, con independencia de donde se resida, a quien ostente la vecindad civil valenciana conforme a las normas del Título Preliminar del Código Civil, que será igualmente aplicable para resolver los conflictos de leyes.
5. Los ciudadanos de la Unión Europea residentes en la Comunitat Valenciana que no tengan la nacionalidad española gozarán en la misma de los derechos y estarán sujetos a las obligaciones propias de los valencianos, con las excepciones que establezcan, en su caso, la Constitución o las Leyes del Estado.”

acceso a los cargos públicos y como tal ha de interpretarse con carácter restrictivo y sin que tengan un alcance extensivo:

“La elegibilidad es a tenor del Art. 70.1 de la C.E. un derecho ciudadano configurado por las leyes y delimitado negativamente por la ausencia de causas de inelegibilidad, que se inserta en el marco del Art. 23.2, de modo que, desde este parámetro, no podrá negarse a quien, estando en el pleno uso de sus derechos políticos, no esté incurso en causas de inelegibilidad, definidas en la C.E. y por remisión, en la Ley Electoral, interpretadas dentro del marco constitucional.”

Junto a las causas de inelegibilidad ha de tenerse presente la otra cara de la moneda que son las causas de incompatibilidad para el ejercicio simultáneo de una pluralidad de cargos públicos. Así si las primeras tienen su origen en el campo del proceso electoral evitando la distorsión de la competencia electoral por medio de la confrontación desigual de los candidatos, las segundas tienen como finalidad que el cargo público desarrolle su función sin interferencia alguna. Como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en su STC 178/1989:

“La finalidad de las incompatibilidades de los titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, que expresamente enumera la propia Carta fundamental y que, en su caso, detalla la correspondiente Ley Orgánica, es, según los casos, garantizar la separación de funciones o la transparencia pública en la correspondiente gestión o, incluso, la imparcialidad del órgano en cuestión. Pero la garantía de la imparcialidad no es la única finalidad constitucionalmente posible en el caso de las incompatibilidades de los empleados públicos.”

De ahí que pasemos a analizar cada una de las causas tanto de inelegibilidad como de incompatibilidad para el ejercicio del cargo de Diputado en Les Corts.

2. Causas de inelegibilidad

Entre las distintas causas de inelegibilidad que puede contener la legislación que desarrolle por el legislador autonómico se ha de tener presente que siempre le serán de aplicación las determinadas en el capítulo 2º del Título 1º de la LOREG, comprensivo de los Arts. 6 y 7, al amparo de lo previsto en la DA 1ª de la LOREG⁹. De ahí que, en buena técnica jurídica, bastaría con una remisión a las causas previstas en la legislación estatal básica para, a continuación, proceder a

9 **DA 1ª LOREG:** “. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las Comunidades Autónomas por sus respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas.

2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152.

3. Los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos.

4. El contenido de los Títulos II, III, IV y V de esta Ley Orgánica no pueden ser modificados o sustituidos por la legislación de las Comunidades Autónomas.

5. En el supuesto de que las Comunidades Autónomas no legislen sobre el contenido de los artículos que a continuación se citan, éstos habrán de interpretarse para las elecciones a las Asambleas Legislativas de dichas Comunidades de la siguiente manera:

a) Las referencias contenidas a Organismos Estatales en los artículos 70.2, 71.4 y 98.2, se entenderán referidas a las Instituciones Autónomas que correspondan.

b) La mención al territorio nacional que se hace en el artículo 64.1 se entenderá referida al territorio de la Comunidad Autónoma.

c) La alusión que se hace en el artículo 134 a la Comisión establecida en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, se entenderá referida a una Comisión de la Asamblea Legislativa correspondiente, y la obligación estatal de subvencionar los gastos electorales mencionada en dicho artículo y en el anterior corresponderá a la Comunidad Autónoma de que se trate.”

regular las propias. Es por lo que se propone que la regulación autonómica se limite las causas que le son propias.

La regulación vigente a fecha de hoy no ha sufrido variación alguna desde la promulgación de la Ley 1/1987, de 31 marzo, de la Generalitat, de elecciones de Diputados a las Cortes Valencianas, en concreto en su Art. 4 el cual tiene la siguiente redacción:

“Son inelegibles también:

1. Los Altos Cargos de la Presidencia de la Generalitat, de las Consellerias y de los organismos autónomos de ellas dependientes, nombrados por Decreto del Consell.
2. El Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana y sus Adjuntos.
3. Los Síndicos de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana.
4. Los miembros del Consejo Valenciano de Cultura.
5. El Presidente, Vocales y Secretario de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana.
6. Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales que comprende la Administración Electoral Valenciana.
7. El Director General de Radio Televisión Valenciana y los Directores de las Sociedades de este Ente Público.
8. Los Parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las otras Comunidades Autónomas.
9. Los miembros de los Consejos de Gobierno de las demás Comunidades Autónomas, así como los cargos públicos de libre designación de los citados Consejos nombrados por Decreto.
10. Los miembros del Consejo de Ministros y los Altos Cargos designados por Decreto del mismo.
11. Aquellos que ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero.

No serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción los Directores Territoriales de las distintas Consellerias del Consell.”

Así entre las causas de inelegibilidad deberían encontrarse la pertinencia a los órganos estatutarios¹⁰, bien sea como presidente bien sea como vocal e incluso como secretario, así como otros órganos mencionados en el Estatuto de Autonomía que por su posición institucional podrían colocarse en una situación de preferencia en la contienda electoral como son las personas responsables de la gestión de los medios de comunicación de titularidad pública así como los miembros del Consell Audiovisual de la Comunitat Valenciana, a los que se refiere el Art. 56 EACV¹¹.

Llegados a este punto reviste interés conocer el estado de la cuestión en relación a los medios de comunicación de titularidad de la Generalitat a fecha de hoy dado que hasta la promulgación de la Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de la Generalitat, de Supresión de la Prestación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat, así como de Disolución y Liquidación de Radiotelevisión Valenciana, SAU el servicio público de radio y televisión en la Comunitat Valenciana se prestaba por medio de un ente público Radiotelevisión Valenciana el cual tenía bajo su manto dos sociedades mercantiles Radio Autonomía Valenciana SA

10 Entre los órganos estatutarios hallamos al Síndic de Greuges y sus adjuntos (Art. 38 EACV), el Síndic de Comptes y sus adjuntos (Art. 39 EACV), los miembros del Consell Valencià de Cultura (Art. 40 EACV), los académicos de la Acadèmia Valenciana de la Llengua (Art. 41 EACV), los miembros del Comité Econòmic i Social (Art. 42 EACV), el Presidente y los Consejeros del Consell Jurídic Consultiu (Art. 43 EACV).

11 **Art. 56 EACV:** “1. Corresponde a la Generalitat, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión y del resto de medios de comunicación en la Comunitat Valenciana.
2. En los términos establecidos en el apartado anterior de este artículo, la Generalitat podrá regular, crear y mantener televisión, radio y demás medios de comunicación social, de carácter público, para el cumplimiento de sus fines.
3. Por Ley de Les Corts, aprobada por mayoría de tres quintas partes, se creará el Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana, que velará por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y los medios audiovisuales en la Comunitat Valenciana.
En cuanto a su composición, nombramiento, funciones y estatuto de sus miembros, igualmente habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley.”

y Televisión Autonómica Valenciana SA, las cuales se fusionaron durante el ejercicio 2013 en la sociedad Radiotelevisión Valenciana, SAU la cual se procedió a liquidar por medio de la ley de 2013.

En recientes fechas se ha promulgado la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, de la Generalitat, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat por medio de la que se procede a paralizar el proceso de liquidación iniciado por la ley de 2013 si bien se deja a un desarrollo legal posterior la configuración de la entidad jurídica por medio de la cual se procederá a la prestación del servicio público de radio y televisión.

En el ámbito de la materia propia del presente informe, y así lo configuran la totalidad de las normas electorales vigente en España que los cargos directivos de las personas jurídicas encargadas de la gestión del servicio público de radio y televisión no pueden participar en el proceso electoral al estar en una situación de desigualdad con respecto al resto de candidatos a un proceso electoral.

Junto a los anteriormente expuestos nos encontramos con que las personas que son miembros de los poderes ejecutivos, tanto del estatal como del autonómico, así como los altos cargos equivalentes a Subsecretarios, Secretarios Generales y Directores Generales de la Administración General del Estado se hallan, por su capacidad de exposición pública e influencia en la ciudadanía, en una posición de primacía respecto del resto candidaturas con las que concurren en el proceso electoral.

En este punto hay que hacer un inciso dado que sí que se permite a los Secretarios de Estado ser candidatos y miembros cualesquiera de las cámaras de las Cortes Generales¹². Y esto es así al existir una discusión doctrinal sobre si los mismos forman parte o no del gobierno de la Nación al amparo de lo previsto en el Art. 98.1 CE¹³ en que deja a configuración del legislador ordinario su determinación como miembros o no del poder ejecutivo. En la actualidad su configuración como miembros del gobierno está descartada al amparo de la descripción de la composición del gobierno que se halla en el Art. 1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno¹⁴ al descartar su presencia en el mismo.

Si bien es más que frecuente que entre las causas de inelegibilidad que se prevén en las distintas normas electorales promulgadas en España que la causa se defina en términos genéricos siendo esta de aplicación a cualesquiera altos cargos nombrados por Decreto del consejo de gobierno, estatal o autonómico. Es por ello por lo que, dado que las causas de inelegibilidad los son de incompatibilidad, por lo que se recomienda usar la misma clasificación en todas las normas así por ejemplo la Ley del Consell, a la hora de clasificar los altos cargos del Consell los separa en dos grupos en función de su naturaleza.

Así tenemos los órganos superiores, que describe el Art. 67 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat, del Consell, entre los que se hallan los consellers y los secretarios autonómicos y

12 En este sentido véase el Art. 13.2.b) de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado.

13 **Art 98.1 CE:** "1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los de-más miembros que establezca la ley."

14 **Art. 1 Ley 50/1997:** "1. El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

2. El Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros.

3. Los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno."

los órganos de nivel directivo, que se describen en el Art. 68, entre los que se encuentran los subsecretarios, los directores generales y otros cargos que ostenten el rango de director general.

Junto a los altos cargos de la administración del Consell deben incluirse los cargos directivos de las distintas entidades que configuran el sector público empresarial y fundacional de la Generalitat el cual se define en la actualidad por medio de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana. Y ello por la posición de prevalencia en que se les coloca con respecto al resto de los competidores electorales.

Para lo cual proponemos una definición en términos similares a la que se contempla en las leyes electorales de Andalucía¹⁵, Galicia¹⁶, Navarra¹⁷ y País Vasco¹⁸.

No podemos olvidarnos de los miembros de las distintas juntas electorales que conforman la administración electoral valenciana bien sean con carácter permanente, como la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, bien lo sean con una existencia limitada al tiempo que dure el proceso electoral como son las juntas provinciales y de zona.

Llegados a este punto hemos de hacer una referencia somera a las personas que sean miembros de otros parlamentos, y plantearnos la conveniencia que las mismas se juzguen bien como causas de inelegibilidad o lo sean de incompatibilidad dada su capacidad de alterar la igualdad de armas de las candidaturas que concurren a un proceso electoral. Y ello, pese a que la totalidad de las normas electorales que han promulgado las distintas comunidades autónomas que cuentan con legislación propia lo residencian entre las causas de inelegibilidad.

En primer lugar, ha de expresarse que la pertenencia al poder legislativo del Estado o Comunitario, situaciones ambas que por las competencias que residen en ambos parlamentos pueden tener una mayor influencia en el proceso electoral al menos en opinión de quien suscribe el presente informe, se contemplan como causas de incompatibilidad y no de inelegibilidad.

Mención aparte merece la pertenencia al Senado dado que dicha cámara se compone de senadores de elección directa, por cada una de las circunscripciones en las que se divide el territorio nacional, y los de designación territorial a los que hace mención el Art. 69.5 CE¹⁹ siendo,

15 **Art. 4.3.h) Ley 1/1986, de 2 de febrero, Electoral de Andalucía:** "Son, además, inelegibles: [...] h) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de los Organismos Autónomos y de las Entidades de Derecho Público con competencia en todo el territorio andaluz, salvo que desempeñen tal función en su condición de Consejero del Gobierno."

16 **Art. 4.2.e) de la Ley 8/1985, de 13 de agosto de elecciones al Parlamento de Galicia:** "2. Son inelegibles también: [...] e) Los Presidentes y Directores generales o asimilados de los Organismos autónomos dependientes de la Comunidad Autónoma de Galicia, excepto que dicha presidencia sea ejercida por un miembro del Consejo del Gobierno."

17 **Art. 4.3.c) de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra:** "3. Serán, además, inelegibles: [...] c) Quienes en los Organismos autónomos dependientes de la Administración de la Comunidad Foral sean titulares de puestos de trabajo de libre designación, salvo aquellos que necesariamente deban proveerse entre funcionarios."

18 **Art. 4.3.a) de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al País Vasco modificada por la Ley 11/2015, de 23 de diciembre:** "Será causa de inelegibilidad el desempeño de las siguientes funciones: a) En el sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco:[...]2) Titulares de la presidencia, direcciones generales, secretarías generales, gerencias o cualquier otro cargo de libre designación con funciones ejecutivas asimilables a los cargos anteriores, de la Administración institucional y el resto de entes del sector público definitivo al que se refiere el artículo 7 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Sin embargo, los miembros del Parlamento Vasco podrán formar parte de los órganos colegiados de dirección o consejos de administración de organismos, entes públicos o sociedades con participación pública, directa o indirecta, cuando su elección corresponda al Parlamento Vasco."

19 **Art. 69.5 CE:** "Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional."

en el caso de la Comunitat Valenciana²⁰, designados por Les Corts sin que exista causa de incompatibilidad o inelegibilidad el ser miembro bien del Senado bien de Les Corts.

Por todo ello se propone que la pertenencia a otro parlamento autonómico sea tratada de la misma forma que lo es la pertenencia a las Cortes Generales o al Europarlamento. Es decir como causa de incompatibilidad y no de inelegibilidad.

Junto a las causas de inelegibilidad absolutas hemos de tratar las causas relativas en términos análogos a los que se regula en el Art. 6.3 de la LOREG²¹ proponiendo para ello a los Delegados del Consell, en el caso que se decida la restitución de los órganos, o figuras asimiladas y los directores territoriales de las consellerias en cada una de las provincias como expresión de la organización territorial del Consell a la que se hace mención en el capítulo III del Título IV de la Ley del Consell. Si bien en estos casos la eficacia de las causas estaría limitada las provincias en la que cada una de dichas personas ejerzan su magistratura.

3. Causas de incompatibilidad²²

A nivel estatal la determinación de las incompatibilidades le corresponde al legislador electoral por previsión expresa de la Constitución en el artículo 70.1 al establecer que *“La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores.”*

En nuestro Derecho histórico no ha sido habitual que la legislación electoral contemplase la regulación de las incompatibilidades de los parlamentarios, sino que lo más normal era que las incompatibilidades se fijasen en la propia Constitución, en Reglamentos o acuerdos de las propias Cámaras o bien en legislación especial.

Así, ya la Constitución de 1812 regulaba las incompatibilidades de los Diputados en sus Arts. 129 y 130, impidiendo a los Diputados *“admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo alguno de provisión del Rey, ni aun ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera”* y extendiendo hasta un año después del último acto de sus funciones, *“obtener para sí, ni solicitar para otro, pensión ni condecoración alguna que sea también de provisión del Rey”*.

En esta misma dirección, la Constitución de 1837, en su Art. 43, declaraba sujetos a reelección a *“los Diputados y Senadores que admitan del Gobierno, o de la Casa Real, pensión, empleo que no sea de escala en su respectiva carrera, comisión con sueldo, honores o condecoraciones”*, pero será el Reglamento Provisional de la Asamblea Nacional de 20 de septiembre de 1837, el que recoja, aun breve, un listado de cargos incompatibles con el de asambleísta.

20 Véase la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana

21 **Art. 6.3 LOREG:** “3. Durante su mandato no serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción:

- a) Quien ejerza la función de mayor nivel de cada Ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal.
- b) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de Entidades Autónomas de competencia territorial limitada, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.
- c) Los Delegados territoriales de RTVE y los Directores de las Entidades de Radiotelevisión dependientes de las Comunidades Autónomas.
- d) Los Presidentes y Directores de los órganos periféricos de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.
- e) Los Secretarios generales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.
- f) Los Delegados provinciales de la Oficina del Censo Electoral.”

22 Este apartado ha sido redactado con la colaboración de la Abogada de la Generalitat, Dña. Mercedes Baeza Blanco.

Tanto la Constitución de 1845 que reprodujo en su Art. 25 como en el Art. 43 de la de 1837, si bien exceptuaba ya *“a los Diputados que fueren nombrados Ministros de la Corona”*. En esta ocasión será la Ley de 18 de marzo de 1846 la que enumere diversos supuestos de cargos incompatibles.

Si bien, posteriormente la Ley de Incompatibilidades de 23 de abril de 1855 regula la materia, permitiendo, entre otros, aceptar el cargo de Ministro de la Corona, será en la ley de Incompatibilidades de 5 de junio de 1864 donde se contemple la primera regulación detallada. Así, en su Art. 2º define que ha de entenderse por empleo público incompatible y acto seguido cita las diversas excepciones.

A la breve referencia del Art. 59 de la Constitución de 1869 se sumó la contenida en el Art. 12 de la Ley Electoral de 1870, que remitía a una ley especial²³, la regulación de las excepciones, límites y efectos del principio general de incompatibilidad con el ejercicio de destinos públicos.

La Constitución de 1876 también contiene impedimentos para Senadores y Diputados, excepción hecha de los nombrados Ministros de la Corona. Junto a ello, la Ley Electoral de Senadores de 8 de febrero de 1877 declaraba incompatible el cargo de Senador con determinados empleos y cargos, y la Ley de 7 de marzo de 1880 hacía lo propio respecto a los Diputados.

La Constitución de 1931 remitía, en su Art. 54, a la ley la determinación de los casos de incompatibilidad de los Diputados, así como su retribución, y en cumplimiento de este mandato la Ley de 8 de abril de 1933 declaró la incompatibilidad del cargo de Diputado a Cortes con los que mencionaba, regulación que fue modificada por las Leyes de 7 de diciembre de 1934 y de 3 de julio de 1936.

El Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, declaró incompatible el cargo de Diputado con el de Senador y, además, declaró como causas de incompatibilidad diversas de las causas de inelegibilidad contempladas en el mismo.

Por otra parte, los Reglamentos provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado, de 13 y 18 de octubre de 1977, regulaban las respectivas Comisiones de Incompatibilidades, que habían de rendir al Pleno el correspondiente dictamen sobre la compatibilidad o incompatibilidad de cada parlamentario.

La Constitución de 1978 opta por una vía intermedia, que no es la general entre las Constituciones de nuestro entorno. Así, junto a la prohibición de acumulación de actas del Art. 67²⁴, enumera en el Art. 70²⁵ determinadas categorías de inelegibilidad e incompatibilidad, estableciendo un

23 La cual fue promulgada por medio de la Ley de 1 de enero de 1871.

24 **Art. 67 CE:** “1. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso.

2. Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.

3. Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios”.

25 **Art. 70 CE:** “1. La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso:

a) A los componentes del Tribunal Constitucional.

b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno.

c) Al Defensor del Pueblo.

d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo.

e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.

f) A los miembros de las Juntas Electorales.

2. La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral.”

número mínimo de ambas figuras ineludible por el legislador y, a su vez, remite a la ley electoral para determinación de tales causas.

Este carácter mixto de nuestra normativa relativa al régimen de incompatibilidades de Diputados y Senadores fue definido por el Tribunal Constitucional en su STC 72/1984, de 14 de junio, que declaró inconstitucional el proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de Diputados y Senadores de 1983, por infracción del Art. 70.1 CE, constituyéndose en la referencia básica para la determinación de la norma que ha de regular esta materia y su contenido esencial.

Así, constata el Tribunal Constitucional la “reserva de ley electoral” para la normación de incompatibilidades e inelegibilidades. El texto “la ley electoral determinará”, no implica sólo la atribución de un contenido obligado mínimo para dicha ley, sino que además sólo esta ley puede regular dicha materia.

Esta es, efectivamente, la opción del constituyente, que eligió “*un punto intermedio entre las soluciones que ofrecen el Derecho comparado y la Historia del constitucionalismo en nuestro país*” (STC 72/1984. FJ. 3) de manera que la Constitución enumera ciertas causas de inelegibilidad e incompatibilidad y remite las restantes al legislador, si bien al legislador cualificado; no sólo a una Ley orgánica, por imperativo del Art. 81, sino a la ley electoral.

En el Derecho comparado el modelo más claramente inspirador de la regulación contenida en nuestra ley electoral es el modelo francés. La Constitución francesa de 1958 no enumera, como la española, causas de incompatibilidad de los parlamentarios sino que, al margen de establecer en sus Arts. 57 y 71-1 la incompatibilidad de las funciones de miembro del Consejo Constitucional y del Defensor de Derechos, respectivamente, con las de miembro del Gobierno y del Parlamento, su Art. 25 remite a una ley orgánica la determinación, entre otras materias, de los regímenes de inelegibilidad e incompatibilidad. Es pues en la Ley Orgánica donde se establecen tales causas de manera detallada²⁶.

No obstante, sí establece el Art. 23 de la Constitución francesa la incompatibilidad entre las funciones de miembro del Gobierno y el ejercicio de todo mandato parlamentario, lo que el Art. 70.1 de la Constitución española, consciente del sistema parlamentario que ella misma configura, excepciona de forma expresa.

En cuanto a la prohibición de acumulación de mandatos a nivel constitucional, se sigue el ejemplo del Art. 65 de la Constitución italiana de 1947, ya que generalmente tal prohibición se recoge entre las causas de incompatibilidad en la legislación electoral, pero no en el rango normativo superior.

A nivel de Comunidades Autónomas, el texto constitucional nada dice por lo que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 155/2014 al resolver un recurso de inconstitucionalidad planteado contra ley electoral de Andalucía habrá que estar en principio a lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía²⁷.

Dicha previsión no se contiene en todos los estatutos de autonomía si bien todas las leyes electorales autonómicas sin excepción regulan las causas de incompatibilidad. En este supuesto se

26 Véase los artículos 137 a 153, del Código Electoral francés.

27 Así por ejemplo el Estatuto de Autonomía de Andalucía establece en su artículo 105.1 “La ley electoral, que requerirá mayoría absoluta para su aprobación, regulará la convocatoria de elecciones, el procedimiento electoral, el sistema electoral y la fórmula de atribución de escaños, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para las elecciones al Parlamento de Andalucía, así como las subvenciones y gastos electorales y el control de los mismos.”

encuentra la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía no remite al legislador electoral las causas de incompatibilidad, aunque en la ley electoral vigente vienen reguladas.

El legislador autonómico dispone de una amplia discrecionalidad para establecer su propio sistema de incompatibilidades parlamentarias, pues no es ocioso recordar que las causas de inelegibilidad establecidas en el Art. 6 LOREG rigen para los procesos electorales autonómicos, en aplicación de lo dispuesto en la DA 1ª.2 de la norma electoral. No sucede lo mismo con el sistema de incompatibilidades parlamentarias, cuyo establecimiento sí corresponde, en exclusiva, al legislador de cada Comunidad Autónoma de acuerdo, en su caso, con las previsiones que se contengan en el Estatuto de Autonomía respectivo.

No obstante, podemos decir que existen unos supuestos de incompatibilidad que son indisponibles para las Comunidades Autónomas.

Un primer supuesto es el contemplado expresamente en el Art. 67 de la CE: *“1. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso.”*

Y un segundo supuesto sería las causas de incompatibilidad contempladas en el apartado 4 de la LOREG.

Hasta principios de 2011, la LOREG no fijó ninguna causa de incompatibilidad aplicable a todos los procesos electorales, sino que se remitía a las disposiciones especiales de cada concreto proceso electoral²⁸.

No obstante, la Ley Orgánica 3/2011 introdujo en la LOREG un apartado 4 en el Art. 6 con la siguiente redacción:

“4. Las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad. Las causas de incompatibilidad se regirán por lo dispuesto para cada tipo de proceso electoral

En todo caso serán incompatibles las personas electas en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme, así como los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme. La incompatibilidad surtirá efecto en el plazo de quince días naturales, desde que la Administración Electoral permanente comunique al interesado la causa de incompatibilidad, salvo que éste formule, voluntariamente, ante dicha Administración una declaración expresa e indubitada de separación y rechazo respecto de las causas determinantes de la declaración de ilegalidad del partido político o del partido integrante de la federación o coalición en cuya candidatura hubiese resultado electo; o, en su caso, del partido al que se hubiera declarado vinculada la agrupación de electores en cuya candidatura hubiere resultado electo.

Si durante el ejercicio del mandato al que haya accedido tras haber explicitado dicha declaración, la persona electa se retractase, por cualquier medio, de la misma o mostrara contradicción, a través de hechos, omisiones o manifestaciones, respecto de su contenido, quedará definitivamente incurso en la causa de incompatibilidad regulada en este apartado. La incompatibilidad surtirá efecto a partir de la notificación realizada al efecto por la Administración Electoral permanente, por sí o a instancia del Gobierno a través de la Abogacía del Estado o del Ministerio Fiscal.

28 Así, las causas de incompatibilidad de los diputados y senadores en las Cortes Generales están recogidas en el artículo 155; las de los concejales, en el artículo 178; las de los diputados provinciales, en el artículo 203; y las de los diputados al Parlamento Europeo, en los artículos 211 a 213.

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, el afectado y, en su caso, el Gobierno a través de la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal podrán interponer recurso ante la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en los plazos previstos en el artículo 49 de la presente ley.”

En este precepto podemos distinguir, en primer lugar las causas de inelegibilidad contempladas en la LOREG que son a su vez causas de incompatibilidad.

Tal identificación es razonable pues aun tratándose de figuras distintas por su naturaleza y efectos, y al margen de las razones que puedan llevar a establecer una situación como causa de incompatibilidad pero no de inelegibilidad, ambas parten de la dificultad material de ejercitar simultáneamente más de un cargo y tienen como fundamento común la pretensión de evitar la influencia dañina que el ejercicio de un cargo o posición puede tener sobre el ejercicio de las tareas de otro, lo que se traduce en una presunción *iuris et de iure* de parcialidad.

Cuando con ambas instituciones se quiere proteger la libertad e independencia en la toma de decisiones del órgano al que pertenece o del cargo que ocupa el parlamentario, es consecuente que ambas causas se identifiquen, y a ello parece abocar el párrafo inicial del Art. 70.1 CE

En numerosos casos²⁹, además, son diversas las leyes las que contemplan la incompatibilidad del cargo correspondiente con la condición de Diputado o Senador o miembro de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, definiéndose así incompatibilidades bidireccionales.

En segundo lugar la causa de incompatibilidad contemplada en el citado apartado 4, esto es: *“(…)las personas electas en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme, así como los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme”*.

El origen más remoto de esta regulación, como se deduce de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/2011, lo constituye la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, que

29 Los miembros del Tribunal Constitucional: Arts. 70.1 a) y 159.4 CE; 6.1 b) y c) y 155.1 LOREG y 19 de la Ley Orgánica 2/1 979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo Arts 70 1 d) y 127 1 CE, 6 1h) y 155.1 LOREG, 389 de la Ley Orgánica 6/1 985, de 1 de julio, del Poder Judicial y 57 de la Ley 50/1 981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal
Los altos cargos de la Administración del Estado, Art. 70 1 b) CE, Art. 6 1 f), k), m) y n) LOREG y 2 y 5 de la Ley 512006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

El Defensor del Pueblo, Art. 70.1 c) CE; Arts. 6.1 d) y 155.1 LOREG y Art. 7 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. En el caso de los Adjuntos la incompatibilidad no se preveía expresamente en el: Art. 70.1 CE, pero, atendiendo a la naturaleza de sus funciones, el Art. 8 de la Ley Orgánica 3/1981 contempla las mismas incompatibilidades y la LOREG los equipara.
Militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo: Art. 70.1 e) CE; Arts. 6.1. i) y 1 55.1 LOREG, 26 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, 6 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y 94 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil.

Miembros del Consejo General del Poder Judicial: Arts. 6.1 b) y c) y 155.1 LOREG y 580 de la Ley Orgánica 6/1 985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Presidente y Consejeros permanentes del Consejo de Estado: Arts. 6.1 b) y c) y 155.1 LOREG y 12 de la Ley Orgánica 3/1 980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Presidente y Consejeros del Tribunal de Cuentas: Art. 136.3 CE; 6.1 b) y c) y 155.1 de la LOREG y 33 de la Ley Orgánica 2/1 982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Presidente de la Corporación de RTVE y las Sociedades que la integran: Arts. 6.1 l) y 155.1 LOREG y 15 y l7de la Ley 17/2006, de junio, del a radio y la televisión de titularidad estatal.

Gobernador y Subgobernador del Banco de España: Arts. 6.1 o) y 155.1 LOREG y 26 de la Ley 13/1 994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España.

Presidente, Consejeros y Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear: Arts. 6.1 p) y 155.1 LOREG y sexto de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear.

hizo posible la ilegalización de Herri Batasuna, confirmada en su legitimidad constitucional y su compatibilidad con el Convenio de Roma de 1950, respectivamente por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos’.

Su objetivo declarado en este sentido es completar el sistema diseñado por esta norma y dar respuesta a posibles futuros desafíos en los que, habiéndose aceptado la presentación de candidaturas ligadas a la denominada «*izquierda abertzale*», que no se han considerado como continuadoras de la actividad de Herri Batasuna, éstas hipotéticamente quedarán incursas en las mismas causas y actividades de esta formación y devinieran sus sucesoras o fueran consideradas legales. En tales casos, con la normativa anterior, los cargos electos integrados en dichas formaciones hubieran conservado su mandato hasta la disolución, tal y como sucedió con los integrantes del Partido Comunista de las Tierras Vascas, tras su ilegalización por la Sala del Art. 61 del Tribunal Supremo en 2008.

Esta nueva norma trata de impedir esta eventualidad, especialmente teniendo en cuenta la actuación institucional de diversas formaciones políticas sobre las que ha recaído sospechas de ser continuadoras de Herri Batasuna, pero respecto de las cuales el Tribunal Constitucional no ha encontrado indicios suficientes para su ilegalización, como las coaliciones Bildu y Amaiur o el partido Sortu.

A salvo de los supuestos de incompatibilidad contemplados en el Art. 67 de la CE y en el Art. 6.4 de la LOREG las Comunidades Autónomas gozan de una amplia discrecionalidad.

En este sentido, cumple destacar que el sistema de incompatibilidades, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, ha ido variando en función de que en las mismas se haya ido adoptando un sistema de retribuciones parlamentarias entendidas como asignaciones, pudiendo indicarse de forma muy genérica y a los efectos que aquí importan que, en aquellas Comunidades en las que los representantes únicamente perciben dietas o indemnizaciones, el sistema de incompatibilidades es más laxo que en aquellas otras que han optado por un sistema de retribuciones. Al igual que sucede en Andalucía, a esta última categoría pertenece también la Comunidad Autónoma Valenciana.

Las Comunidades Autónomas pueden establecer aquellas incompatibilidades de sus parlamentarios que por afectar a cargos o situaciones administrativas o parlamentarias internas de la propia Comunidad Autónoma puedan considerar procedentes. No obstante y pese a la discrecionalidad de la que goza el legislador autonómico, es lo cierto, que aunque las leyes electorales autonómicas presentan algunas diferencias en lo que se refiere a la relación de las incompatibilidades de sus parlamentarios es posible encontrar numerosas previsiones comunes.

3.1 Causas de inelegibilidad como causas de incompatibilidad

Ya hemos dicho que el apartado 4 del artículo 6 de la LOREG establece como causas de incompatibilidad las causas de inelegibilidad contempladas en los apartados 1, 2 y 3.

A ellas debemos sumar lo establecido en el Art. 6 de la Ley Electoral Valenciana³⁰, por lo tanto también son causas de incompatibilidad las causas de inelegibilidad específicas de esta Comunidad Autónoma reguladas en el artículo 4 de la Ley electoral valenciana

30 Art. 6.1 Ley Electoral Valenciana: “Las causas de inelegibilidad de los Diputados lo son también de incompatibilidad”.

3.2 Causas de incompatibilidad en sentido estricto

Así ha denominado el Tribunal Constitucional, en la STC 155/2014, aquellos supuestos que no impiden a quienes ostenten los cargos que la legislación electoral andaluza prevé como de incompatibilidad concurrir como candidatos al proceso electoral pero que si despliegan su eficacia en el momento en el que se pretende, una vez electo, adquirir la condición de parlamentario y durante toda la vigencia del propio mandato representativo.

Indicar en principio que en estas causas de incompatibilidad podemos distinguir a su vez entre aquellas que lo son por ejercer un determinado cargo y aquellas otras que lo son por ejercer unas determinadas funciones o actividades o por percibir determinadas retribuciones.

Por lo que respecta a las incompatibilidades por razón del cargo, la ley electoral valenciana asume en su artículo 6.2 como causas de incompatibilidad las contempladas en el artículo 155.2 de la LOREG para el proceso electoral de Diputados y Senadores. Así pues en primer lugar son causas de incompatibilidad para ser Diputado en Les Corts las siguientes:

- “a) El Presidente de la Comisión Nacional de la Competencia.
- b) Los miembros del Consejo de Administración de la Corporación de Radio Televisión Española.
- c) Los miembros del Gabinete de la Presidencia del Gobierno o de cualquiera de los Ministros y de los Secretarios de Estado.
- d) Los Delegados del Gobierno en Autoridades Portuarias, Confederaciones Hidrográficas, Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje y en los entes mencionados en el párrafo siguiente.
- e) Los Presidentes de los Consejos de Administración, Consejeros, Administradores, Directores generales, Gerentes y cargos equivalentes de entes públicos, monopolios estatales y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, y de las Cajas de Ahorro de fundación pública.
- f) Los Diputados y Senadores electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme.”

Esta última no es más que reproducción de la contemplada para todo proceso electoral en el apartado 4 del artículo 6 de la LOREG. Llegados a este punto, hemos de indicar que en algunas leyes electorales autonómicas la remisión al artículo 155.2 se limita únicamente a sus apartados a, b, c y d del citado precepto y no a la totalidad del mismo.

A continuación el artículo 6.2 de la Ley electoral Valenciana cita expresamente tres causas de incompatibilidad:

- “a) Los Diputados al Congreso.
- b) Los Administradores, Directores Generales, Gerentes y cargos equivalentes de entes públicos y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirectamente, de la Generalitat, cualquiera que sea su forma.
- c) Los miembros del Consejo de Administración del Ente Público Radio televisión Valenciana.”

a) Los Diputados al Congreso

En relación con los Diputados al Congreso, la ley electoral valenciana no hace sino recoger la previsión constitucional³¹ al fijar la incompatibilidad entre el acta de Diputado al Congreso con la

31 Véase el artículo 67CE.

de Asamblea de Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional³², ha declarado que el artículo 67 de la CE constituye uno de los preceptos referentes al proceso de reestructuración territorial del Estado que excluyen el principio dispositivo, norma a la que por tanto han de atenerse los entes autonómicos.

En la medida en que lo que se prohíbe es acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso, nada impide simultanear la candidatura a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma y al Congreso de los Diputados³³.

En relación con los senadores, no impide la CE ni tampoco la LOREG acumular el acta de Senador con la miembro de Asamblea autonómica, si bien las leyes electorales de algunas Comunidades Autónomas³⁴ sí han establecido tal incompatibilidad, dejando a salvo a los Senadores designados en representación de la Comunidad Autónoma.

Por el contrario, la ley electoral canaria circunscribe la incompatibilidad a los Senadores designados por el Parlamento canario³⁵. En el caso de la Comunidad de Madrid se salvan de la incompatibilidad todos los Senadores elegidos por la Comunidad de Madrid, tanto en elección directa como por designación³⁶. En este caso se encuentra la Comunidad Valenciana que no contempla incompatibilidad alguna.

No obstante se ha de tener en cuenta que respecto de los senadores designados por las Comunidades Autónomas el artículo 155.4 de la LOREG³⁷ precisa la dedicación a sus funciones y la prohibición de acumulación de retribuciones.

Tampoco contempla la ley electoral Valenciana la condición de miembro del parlamento Europeo como causa de incompatibilidad, a diferencia de otras leyes electorales autonómicas³⁸. Si bien, dicha causa de incompatibilidad sí que se contempla en el artículo 211 de la LOREG³⁹ al regular el proceso electoral al parlamento europeo.

32 STC 16/1984, de 6 de febrero. FJ 2º

33 Acuerdo de la Junta Electoral Central de 19 de mayo de 1986, 15 de marzo de 1999 y 29 de enero de 2000.

34 Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla La Mancha; Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento Gallego; Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Ley Foral 16/01986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra; Ley 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria.

35 Véase el Art. 6.2 e) Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias.

36 Véase el Art. 3.2.c) Ley 11/1986, de 16 de noviembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.

37 **Art. 155.4 LOREG:** "4. Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, sean o no simultáneamente miembros de las Asambleas Legislativas de éstas:

- a) Sólo podrán desempeñar aquellas actividades que como Senadores les estén expresamente autorizadas en la Constitución y en esta Ley cualquiera que fuese el régimen que les pudiera corresponder por virtud de su designación por la Comunidad Autónoma;
- y
- b) Sólo podrán percibir la remuneración que les corresponda como Senadores, salvo que opten expresamente por la que hubieran de percibir, en su caso, como parlamentarios autonómicos."

38 así por ejemplo el artículo 6.2 b) de Andalucía, el artículo 5.2 b) de Aragón, el artículo 6 b) de Asturias...

39 **Art. 211 de la LOREG** "1. Las causas de inelegibilidad de los Diputados al Parlamento Europeo lo son también de incompatibilidad. 2. Son también incompatibles:

- a) Quienes lo sean de acuerdo con lo establecido en las normas electorales de las Comunidades Europeas.
- b) Los comprendidos en el apartado 2 del artículo 155 de la presente Ley.
- c) Quienes sean miembros de las Cortes Generales.
- d) Quienes sean miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- e) Los Diputados al Parlamento Europeo electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme.

3. En los supuestos de las letras c) y d) del apartado anterior, la incompatibilidad se resuelve a favor de la condición parlamentaria adquirida en último término. Cuando la causa de incompatibilidad sea la prevista en el apartado 2.e), se aplicará lo dispuesto en el artículo 6.4 de esta Ley."

b) Los Administradores, Directores generales, Gerentes y cargos equivalentes de Entes públicos y Empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirectamente, de la Generalitat, cualquiera, que sea su forma.

La previsión actual debería adaptarse a la nueva tipología del sector público instrumental de la Generalitat establecida en el artículo 2 Ley 1/2015⁴⁰.

Algunas leyes electorales autonómicas han hecho extensiva la incompatibilidad a los entes instrumentales de las Corporaciones Locales, pero este no es el caso de la Comunidad Valenciana.

c) Los miembros del Consejo de Administración del Ente público Radiotelevisión valenciana.

En este apartado hemos de reiterar lo manifestado para las causas de inelegibilidad si bien ha de tenerse presente que su redacción deberá ser de lo más amplia posible dado que en la actualidad se desconoce cual será la forma de personificación por la que se optará, si es que se opta por alguna, para la configuración del instrumento por medio del cual la Generalitat ha de ejercer las competencias para la prestación del servicio de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico.

El elenco de causas de incompatibilidad por razón del cargo que actualmente se regulan en la ley electoral valenciana es francamente reducido por lo que se propone, que del mismo modo que determinadas legislaciones electorales autonómicas lo han configurado, se amplíe a otros supuestos que si aparecen contemplados en las leyes electorales de algunas Comunidades Autónomas que por la entidad del cargo que se ejerce ha de optarse por uno o por otro para un adecuado ejercicio del servicio público. Así por ejemplo se contemplan los siguientes:

Los Alcaldes, los Presidentes de la Diputación Provincial y los Presidentes de Mancomunidades, los Jefes de los Gabinetes de los miembros del Consejo de Gobierno o Los titulares de las autoridades portuarias designados por la Comunidad Autónoma (Art. 2. de Andalucía) Los Presidentes y directores de las Cajas de Ahorro de Fundación Pública (Art. 6.c de Asturias) El Interventor General y el Tesorero General (Art. 5.c de Madrid). Los miembros de Corporaciones Locales (Art. 5.3 c de Murcia).

40 Art. 2 L1/2015: "1. A los efectos de esta ley forman parte del sector público de la Generalitat:

- a) La Administración de la Generalitat.
 - b) El sector público instrumental de la Generalitat.
 - c) Las Instituciones de la Generalitat, mencionadas en el artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat, con independencia de que tengan o no atribuida personalidad jurídica, y sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y de control quedará sometido en todo caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta ley.
2. Esta ley no será de aplicación a Les Corts, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat. No obstante se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat.
3. Integran el sector público instrumental de la Generalitat, de acuerdo con lo previsto en el título IX de esta ley, los entes que se relacionan a continuación, siempre que se encuentren bajo la dependencia o vinculación de la Administración de la Generalitat o de otros entes de su sector público:
- a) Los organismos públicos de la Generalitat, que se clasifican en:
 - 1.º Los organismos autónomos de la Generalitat,
 - 2.º Las entidades públicas empresariales de la Generalitat, y
 - 3.º Otras entidades de derecho público distintas de las anteriores,
 - b) Las sociedades mercantiles de la Generalitat,
 - c) Las fundaciones de sector público de la Generalitat, y
 - d) Los consorcios adscritos a la Generalitat siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de dicha administración."

3.3. La incompatibilidad retributiva

Como regla general ha de partirse que la función del parlamentario como miembro del poder legislativo ha de conllevar que el ejercicio de su cargo lo sea de manera exclusiva y excluyente del resto de actividades tanto públicas como privadas.

Esta concepción ha sido la que sustenta el elenco de incompatibilidad funcional hasta ahora expuesta, sin embargo hay cargos o actividades que por la propia idiosincrasia de las mismas han de ser compatibles, así por ejemplo y a la vista de la forma política del Estado como Monarquía parlamentaria en el que se prevé que la propia designación del poder ejecutivo lo sea por el poder legislativo, representado en el Congreso de los Diputados para el caso del gobierno de la nación y en el caso de la Generalitat lo sea por medio de Les Corts, conlleva la presencia más que probable de miembros del propio parlamento regional sean designados como miembros del Consell sin que se prevea la incompatibilidad funcional del cargo.

Ahora bien el que dos puestos sean compatibles funcionalmente no quiere decir hayan de serlo de manera retributiva de ahí que tradicionalmente el legislador haya optado por una regulación semejante a la que se prevé en la Ley 53/1984, de 26 diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en que se prevé que en el caso de pertenecer de manera simultánea a dos órganos no se podrá obtener retribución salarial con cargo al presupuesto público por los dos pudiendo percibir dietas o indemnizaciones que correspondan por su asistencia a los mismos, ajustándose en su cuantía al régimen general previsto para las Administraciones Públicas⁴¹.

Del análisis de la legislación comparada, nos ha llamado especialmente la atención el contenido de la Ley electoral de Andalucía⁴² en el que se establece las dietas y los gastos de desplazamiento que en su caso correspondan por las actividades compatibles, no podrán superar el diez por cien del cómputo anual de las percepciones que como retribución anual y periódica devenguen como Diputados del Parlamento de Andalucía.

41 **Art. 8 Ley 53/1984:** El personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley que en representación del sector público pertenezca a Consejos de Administración u órganos de gobierno de Entidades o Empresas públicas o privadas, sólo podrá percibir las dietas o indemnizaciones que correspondan por su asistencia a los mismos, ajustándose en su cuantía al régimen general previsto para las Administraciones Públicas. Las cantidades devengadas por cualquier otro concepto serán ingresadas directamente por la Entidad o Empresa en la Tesorería pública que corresponda.

No se podrá pertenecer a más de dos Consejos de Administración u órganos de gobierno a que se refiere el apartado anterior, salvo que excepcionalmente se autorice para supuestos concretos mediante acuerdo del Gobierno, órgano competente de la Comunidad Autónoma o Pleno de la Corporación Local correspondiente.

42 **Art. 6.4 Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía:** "De acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, la condición de Diputado del Parlamento de Andalucía es incompatible con el ejercicio de la función pública y con el desempeño de cualquier otro puesto que figure al servicio o en los presupuestos de los órganos constitucionales, de las Administraciones públicas, sus organismos y entes públicos, empresas con participación pública directa o indirecta mayoritaria, o con cualquier actividad por cuenta directa o indirecta de los mismos. En cualquier caso, no podrán percibir más de una retribución con cargo a sus presupuestos, sin perjuicio de las dietas y gastos de desplazamiento que en cada caso correspondan por las actividades que pudieran ser declaradas compatibles, sin que estas puedan superar el 10% en cómputo anual de las percepciones que como retribución fija y periódica devenguen como Diputados del Parlamento de Andalucía.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a los altos cargos que ostenten la condición de Diputado, quienes en ningún caso podrán percibir retribución o percepción de cantidad alguna que por cualquier concepto pudiera corresponderles por su condición de Diputado.

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero del presente apartado, los parlamentarios que reúnan la condición de profesores universitarios podrán colaborar, en el seno de la Universidad, en actividades a tiempo parcial de docencia o investigación de carácter extraordinario que no afecten a la dirección y control de los servicios.

Asimismo son incompatibles las retribuciones como Diputado con cualquier otra retribución o asignación que puedan percibir de origen público o privado, así como con la percepción, durante el ejercicio del mandato parlamentario, de pensiones de derechos pasivos o de cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio. El derecho al devengo de dichas pensiones se recuperará automáticamente desde el mismo momento de extinción de la condición de Diputado, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora del citado régimen."

Junto a lo anterior, y sobre la base que el ejercicio de la función parlamentaria ha de serlo con carácter exclusivo es por lo que con la finalidad de realzar tal afirmación, se propone que la redacción de la norma lo sea en tales términos contemplando únicamente como excepción los supuestos en que sí es compatible el ejercicio simultaneo del cargo de Diputado con cualquier otra actividad o función, pública o privada pero en todo caso realizando la exclusividad de la función parlamentaria.

Especialmente en el caso de los cargos públicos deberá de especificarse que no puede acumularse el ejercicio de la función pública funcionarial, entendida esta como la propia del empleado público que participa directo o indirectamente en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales así como aquel personal laboral que presta sus servicios para cualesquiera administración pública directamente o a través de su sector público, al cargo de parlamentario por la propia naturaleza de las funciones del Parlamento que junto a la función de legislar ostenta la de control al poder ejecutivo y no cabe que al mismo tiempo se participe de la función pública dado soporte técnico al gobierno sea de la misma administración territorial a la que controlan Les Corts o de distinta.

3.4. El registro de actividades, bienes, intereses y retribuciones

En íntima relación con las causas de incompatibilidad se halla los mecanismos de control de dichas causas tanto por la propia cámara como por la ciudadanía en general para la cual se propone la articulación de un registro de actividades, bienes, intereses y retribuciones dependiente de la propia cámara en el que han de constar la totalidad de declaraciones que han de suscribir los parlamentarios a lo largo de su mandato, tanto al iniciarlo como al terminarlo así como cualquier variación que se produzca tanto en el patrimonio como en el actividades que desarrolle el parlamentario.

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO MARCO NORMATIVO DE UNA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL DE LES CORTS VALENCIANES¹

Joaquín Martín Cubas²

SUMARIO:

I. Reflexiones preliminares.- II.- Los orígenes del sistema electoral valenciano: antecedentes y Estatuto de Autonomía de 1982.- III.- El Estatuto de Autonomía de 2006: 1. La convocatoria electoral.- 2. El sufragio activo.- 3. El sufragio pasivo.- 4. La capacidad para presentar candidaturas.- 5.- El tamaño del Parlamento.- 6. La provincia como circunscripción electoral.- 7. Mínimo de diputados en cada circunscripción provincial.- 8. El reparto proporcional de los escaños entre las circunscripciones provinciales. 9. Garantía frente al exceso en la desproporcionalidad en el reparto territorial de los escaños.- 10. La barrera electoral.- 11. La fórmula electoral.- 12. La duración del mandato.- 13.- El nombre de nuestros representantes.- 14. La ley electoral valenciana.- 15. La mayoría de dos tercios para la aprobación de la ley electoral valenciana.- IV. El rendimiento del sistema electoral valenciano: 1.- La impronta mayoritaria de un sistema electoral que se quiere proporcional.- 2. La exclusión de fuerzas políticas relevantes por la barrera electoral del 5%.- 3. La desproporción en la representación territorial de las provincias.- 4. La igualdad en la representación de hombres y mujeres.- 5. El monopolio en la conformación de la representación por parte de los partidos.- 6. Posibles alternativas en el marco estatutario.- V. Conclusiones.- VI. Bibliografía de referencia.

I. REFLEXIONES PRELIMINARES

El presente estudio tiene un doble objetivo: por un lado, determinar el marco normativo que fija el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana al sistema electoral de Les Corts Valencianes o, si se prefiere con otras palabras, definir los límites jurídicos de una reforma de la actual legislación electoral valenciana y, por otro lado, analizar el rendimiento institucional del actual sistema electoral para, desde esa premisa, proponer los contenidos y objetivos fundamentales a perseguir por una posible reforma de esta legislación. Ahora bien, antes de entrar en ese análisis, consideramos conveniente precisar algunos aspectos que suelen generar equívocos en el entendimiento de los sistemas electorales y su funcionamiento.

-
- 1 Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación "Sostenibilidad y competitividad urbanas en un contexto global. El área metropolitana de Valencia (CSO2013-46863-C3-1-R), de la convocatoria 2013 de los proyectos I+D+I del Programa estatal de investigación, desarrollo e innovación orientada a los retos de la Sociedad del Ministerio de Economía y Competitividad y del Proyecto de investigación Estructura social, encuestas y elecciones (CSO2013-43054-R) financiado por la convocatoria 2013-Proyectos I+D+I-Programa estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los retos de la Sociedad del Ministerio de Economía y Competitividad.
 - 2 Vocal del "Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana". Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Universitat de València.

En primer lugar, un sistema electoral no es un fin: es un instrumento, un instrumento al servicio de la sociedad en la que se inserta. En ese sentido, un sistema electoral no sólo busca generar representación, sino también gobierno y legitimación: de nada sirve una buena representación, si no produce gobierno ni legitimación. Como de nada sirve que produzca un gobierno no representativo o deslegitimado.

En segundo lugar, no existe un sistema electoral perfecto: todos presentan disfunciones. El problema no es tanto la disfunción sino los problemas de gobierno, representación o legitimación que una disfunción dada puede generar a una sociedad. De ahí que el fin de una reforma no sea tanto buscar un supuesto sistema electoral *ideal* como el sistema electoral *más adecuado en un momento dado para una concreta sociedad*. De hecho un sistema electoral que funciona bien en una sociedad puede funcionar mal en otra. O un sistema electoral que funcionaba bien en el pasado puede dejar de hacerlo en el futuro. Y es que un sistema electoral no es un mero conjunto de fórmulas matemáticas estables en el tiempo –no hay que confundir el sistema electoral con su fórmula electoral– sino que es un todo complejo en el que interactúan múltiples dimensiones algunas de las cuales se modifican con el tiempo; entre ellas, por poner un ejemplo, la estructura socio-económica de una sociedad, las percepciones y voluntades ciudadanas, la distribución de apoyos entre las diferentes fuerzas políticas y, en última instancia, su sistema de partidos.

En tercer lugar, en un sistema complejo de estructura federal, como el existente en España, los sistemas electorales en sus distintos niveles y arenas electorales están interrelacionados entre sí a través del sistema de partidos y la cultura política. Esa interrelación se define fundamentalmente a partir de la *vis expansiva* de la arena política percibida como más importante por los ciudadanos. Así, por ejemplo, en España no hay un sistema electoral sino muchos y diversos: los hay mayoritarios (Senado, algunos locales, algunas circunscripciones en las elecciones del Congreso de los Diputados); los hay proporcionales (Unión Europea, determinadas circunscripciones electorales en el Congreso, buena parte de las locales y, en general, las elecciones en las Comunidades Autónomas). Pero es el sistema electoral del Congreso de los Diputados en su conjunto y sus consecuencias el que más influye, desde un punto de vista cultural y psicológico, en el imaginario colectivo de los españoles.

Por último, un sistema electoral no es una norma más: es el más fundamental pacto fundacional de un régimen político. Es el pacto donde las fuerzas sociopolíticas presentes en ese momento fundacional deciden cómo se van a repartir el poder en el futuro o, mejor, deciden qué reglas de juego son las que regularán a partir de ese momento el reparto del poder. Es, por tanto, el pacto esencial en un régimen democrático y cualquier alteración del mismo en sus elementos claves resulta altamente improbable salvo que se produzca una alteración previa de las fuerzas sociopolíticas más relevantes en esa sociedad.

Por tanto, si uno tiene claros estos parámetros al pronunciarse sobre un sistema electoral debe hacerlo fundamentalmente sobre dos cosas:

- primera, si éste ha resuelto adecuadamente los grandes retos que se esperan de él: producir representación, producir gobierno y producir legitimación;
- segunda, si se han producido alteraciones sustanciales en alguno de los elementos del sistema electoral –entendido en sentido amplio– como puede ser la cultura política o la percepción de los ciudadanos sobre el sistema electoral y su funcionamiento.

Esa es la línea por la que ha de transitar la valoración o evaluación sobre cualquier sistema electoral y, como no puede ser de otra manera, sobre el sistema electoral valenciano.

II. LOS ORÍGENES DEL SISTEMA ELECTORAL VALENCIANO. ANTECEDENTES Y ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1982

El Estatuto de 1982 inaugura el sistema electoral valenciano entendido como aquel que rige las elecciones autonómicas o elecciones al parlamento autonómico en esta Comunidad. No obstante ello, cabe señalar que, con anterioridad a la aprobación de este estatuto y especialmente durante los años de la República, se plantearon diversos proyectos de estatuto cuya configuración del sistema electoral valenciano en algunos casos difería en gran medida del actual. Así, por ejemplo, el proyecto de Estatuto para el País Valenciano de la Unión Republicana Nacional de 1937 establecía cuatro circunscripciones –separaba la de Valencia ciudad- y asignaba un diputado cada veinte mil habitantes; o, por ejemplo, las Bases para el Estatuto de Autonomía del País Valenciano de la CNT establecía una representación basada en delegados sindicales. Ninguno de estos proyectos salió adelante, ni siquiera se pudo reunir la delegación encargada de preparar un proyecto de Estatuto para presentar en el parlamento de la República como ya habían hecho Cataluña y País Vasco y se disponía a hacer Galicia porque tres días antes, el 18 de julio, una porción del Ejército se sublevó contra la República. Por tanto, habría que esperar a que se dieran nuevas condiciones democráticas para impulsar la autonomía de los valencianos.

En el marco de la Constitución de 1978, el actual Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana trae causa del Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Valenciano aprobado por el Plenario de Parlamentarios del País Valenciano –la reunión conjunta de diputados y senadores en las Cortes Generales electos en representación de las tres circunscripciones valencianas- en Benicassim el 5 de mayo de 1981 y presentado en el Congreso de los Diputados el 29 de junio de 1981.

El sistema electoral valenciano se plasmó en los artículos 12 y 13 del Estatuto aprobado finalmente el 1 de julio de 1982. En estos preceptos se señalaban los mecanismos jurídico-constitucionales encargados de mediar entre la voluntad expresada por los ciudadanos a través de sus votos y la distribución y reparto de los escaños en Les Corts entre las distintas fuerzas políticas. El sistema allí establecido ha venido a configurar –cuando no, condicionar-, como analizaremos en los comentarios de los artículos 23 y 24 del actual Estatuto- la representación de los valencianos en Les Corts Valencianes durante los treinta años de vigencia del Estatuto de Autonomía aún y a pesar de la reforma de 2006.

Tal y como había quedado establecido por el Estatuto de 1982 se trataba de un sistema que “atendiendo a los criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización” debía determinar en su concreción una Ley Electoral Valenciana. El Estatuto de 1982 establecía, además, en el artículo 12.1 unas Cortes constituidas por un número de Diputados no inferior a setenta y cinco ni superior a cien, y en su artículo 13 exigía al legislador contemplar un mínimo de 20 diputados por cada circunscripción. Esta última exigencia suponía una especie de autoveto estatutario al establecer una suerte de escollo insalvable a la puerta abierta a la comarcalización que insinuaba el apartado 1 del artículo 12. Si la pretensión era establecer las comarcas como marco territorial de las circunscripciones, desde luego esas comarcas no podían ni de lejos semejarse a las tradicionalmente históricas en nuestra Comunitat. El límite máximo de cien diputados arrojaba un máximo de cinco comarcas, número insuficiente para atender a nuestros antecedentes comarcales. No está de más añadir que la Disposición Transitoria Séptima del propio Estatuto ya había dispuesto para las primeras elecciones a celebrar tras la aprobación del Estatuto de Autonomía que las provincias de Alicante, Castellón y Valencia constituían la base configuradora de nuestras circunscripciones autonómicas. Posteriormente, el artículo 10 de la Ley

1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana estableció definitivamente que “en las elecciones a las Cortes Valencianas la circunscripción electoral será la Provincia”.

El artículo 12 en su apartado 2 señalaba, además, que “para poder obtener escaño y ser proclamados electos, los candidatos de cualquier circunscripción deberán haber sido presentados por partidos o coaliciones que obtengan un número de votos superior al 5% de los emitidos en la Comunidad Valenciana”. Tal barrera electoral no tenía parangón en el resto de ordenamientos autonómicos. La mayoría de los Estatutos que optaron por establecer una barrera electoral, cuando se trataba de Comunidades autónomas pluriprovinciales, lo hicieron con el requisito de haber obtenido al menos el 3% de los votos de la circunscripción. El exigir un 5% y hacerlo en relación al total de los votos emitidos en la Comunidad –y no de la circunscripción concreta– implicaba –y, de hecho, sigue implicando como analizaremos– que, en primer lugar, por debajo de esta cifra podemos estar en presencia de un alto número de ciudadanos sin representación hecho que, a la postre, origina –en una cadena de consecuencias no deseables– un nuevo elemento de desproporción al sistema. Implica, en segundo lugar, la ruptura de la circunscripción como unidad a partir de la cual han de transformarse los votos en escaños por aplicación de la fórmula electoral correspondiente, lo que, como veremos, puede conducir a paradojas difícilmente explicables desde la lógica democrática. Implica, en tercer lugar, como acertadamente ha apuntado el profesor Franch i Ferrer, un especial ensañamiento en los partidos menos favorecidos por el electorado pues el porcentaje de referencia se calcula sobre el total de “votos emitidos” y no de “votos válidos emitidos”, lo que en términos prácticos supone que hasta los votos nulos que no cuentan nunca para nada –como su nombre bien indica–, sí lo hacen esta vez para subir el listón que exigimos para acceder a las Cortes Valencianas. Esta regla ha conducido a resultados ciertamente cuestionables desde una perspectiva democrática.

Este es el antecedente sobre el que trabajaron los estatuyentes del 2006 la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

III. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2006

Si en el Estatuto de 1982 eran los artículos 12 y 13 los que contenían el sistema electoral del parlamento de la Comunidad Valenciana, en el Estatuto del 2006 son los artículos 23 y 24. El cambio no es únicamente de ubicación u orden numérico entre los artículos del Estatuto, sino que se han producido cambios de calado que afectan a aspectos esenciales de nuestro sistema electoral. Como ha señalado el profesor Martínez Sospedra, nos encontramos ante una normativa diferente de la anterior tanto desde un punto de vista formal como material: El nombre del parlamento valenciano será el de Corts Valencianes mientras que en el Estatuto de 1982 era el de Cortes Valencianas; además, se encomienda el desarrollo de los preceptos contenidos en los artículos 23 y 24 a una Ley Electoral Valenciana que, para su aprobación, ahora requiere una mayoría reforzada superior a la prevista en el Estatuto anterior, de dos tercios de la Cámara; se modifica el tamaño del Parlamento al desaparecer el tope máximo e incrementar el mínimo de diputados hasta noventa y nueve; desaparece la barrera electoral del 5% de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Valenciana; y desaparecen las reglas transitorias que existían con anterioridad en el Estatuto, entre otros cambios que analizaremos pormenorizadamente.

En concreto, el texto articulado de estos artículos ha pasado a ser el siguiente:

Artículo 23:

1. Les Corts estarán constituidas por un número de Diputados y Diputadas no inferior a noventa y nueve, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización.

2. Para poder ser proclamados electos y obtener escaño, los candidatos de cualquier circunscripción habrán de gozar de la condición política de valencianos y deberán haber sido presentados por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que obtengan el número de votos exigido por la Ley Electoral valenciana.

(...)

4. Les Corts son elegidas por cuatro años. El mandato de sus Diputados finaliza cuatro años después de las elecciones, o el día de la disolución de la Cámara por el President de La Generalitat en la forma que establezca la Ley del Consell. A determinados efectos, el mandato de los Diputados finalizará el día antes de las elecciones.

La disolución y convocatoria de nuevas elecciones a Les Corts se realizará por medio de Decreto del President de La Generalitat. En cualquier caso, Les Corts electas se constituirán en un plazo máximo de noventa días a partir de la fecha de finalización del mandato anterior.

El Decreto, que entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de La Generalitat, especificará el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, la duración de la campaña electoral, el día de votación y el día, hora y lugar de constitución de Les Corts de acuerdo con la Ley Electoral Valenciana.

Artículo 24:

La Ley Electoral Valenciana, prevista en el apartado 1 del artículo anterior, será aprobada en votación de conjunto por las dos terceras partes de Les Corts y garantizará un mínimo de 20 Diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres.

A continuación nos centraremos en los principales aspectos o elementos del sistema electoral a que hacen referencia los apartados de los artículos 23 y 24 del Estatuto de Autonomía de 2006.

1. La convocatoria electoral

En virtud de lo dispuesto en el artículo 23. 4 del Estatut de Autonomía la convocatoria de nuevas elecciones a Les Corts se realizará por medio de Decreto del President de la Generalitat. Respecto al anterior Estatut resulta novedosa la introducción de nuevos contenidos en los últimos párrafos del artículo 23.4, donde no sólo se señala cuál es el instrumento del que se valdrá el President de la Generalitat para la disolución de les Corts y la convocatoria de las elecciones -un decreto-, sino que además se baja al detalle de aspectos que nos parecen más propios de un texto legal que no de una norma básica institucional. Son contenidos que, en cualquier caso y como no puede ser de otra forma, han de ser abordados en la reforma de la Ley Electoral Valenciana.

Los aspectos que el Decreto deberá concretar y la legislación electoral valenciana regular, según el artículo 23.4 del Estatut, son: la concreción del número de diputados por cada circunscripción, la duración de la campaña electoral, el día de la votación y el día, hora y lugar de la constitución de

Les Corts, siempre en este último caso dentro de los noventa días posteriores a la disolución de Les Corts, tal y como este mismo artículo ha determinado.

No está de más señalar que es tal la precisión en la regulación que han efectuado los estatuyentes que hasta se determina el lugar en el que se publicará el Decreto con el resultado de que ha quedado establecido que se hará en un hoy *inexistente* “Diario Oficial de la Generalitat Valenciana”, aspecto éste que también habrá que precisar en la reforma de la ley electoral valenciana.

2. Sufragio Activo

El primero de los apartados del artículo 23 del Estatut hace referencia al sufragio activo, determinando que éste ha de ser universal, libre, igual, directo y secreto. Todas ellas son las condiciones propias del sufragio en un sistema democrático e idénticas a las ya contempladas en la Constitución Española respecto al sufragio para la elección de las Cortes Generales –art. 68-, como asimismo eran contempladas por el Estatuto de 1982. Tanto en aquélla como en éste, al tratarse de un derecho de configuración legal, se produce la remisión en la determinación de los titulares de derecho, bajo las premisas señaladas, al desarrollo legislativo (en el caso de la Constitución a la LOREG –art. 81.1-, en el caso del Estatuto de Autonomía a la LEV –art. 23.1-).

La todavía no reformada Ley Electoral Valenciana de 1987 señala que son electores los que poseyendo la condición política de valencianos o teniendo los derechos políticos de dicha condición, de acuerdo con el artículo 4 del Estatuto de Autonomía, sean mayores de edad y no carezcan del derecho de sufragio de conformidad con lo previsto en el Régimen Electoral General.

El problema que se plantea es que hasta que no se produzca la adaptación legislativa se sigue aplicando en lo posible la Ley Electoral Valenciana del 87, generando ello algunas incongruencias. Así, la remisión de la determinación de una cuestión tan relevante como señalar quién tiene la condición política de valenciano –dado que de ello se deriva el derecho a ser elector– remite a un artículo del Estatuto, el 4, que en el Estatuto del 2006 prescribe cuestiones relacionadas con la simbología heráldica. Los contenidos del antiguo artículo 4 del Estatut son en el nuevo Estatut sólo una parte del artículo 3, si bien –por fortuna– con idénticas prescripciones en cuanto a quién tiene la condición política de valenciano: “gozan de la condición política de valencianos todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunitat Valenciana”. Además, “los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España gozarán de los derechos políticos definidos en este Estatuto. Este mismo régimen se aplicará a sus descendientes, inscritos como españoles, si así lo solicitan en los términos en los que lo determine la Ley del Estado”. La futura ley electoral valenciana debe, pues, adaptarse al nuevo Estatuto de 2006.

3. Sufragio pasivo

Hay que señalar que, si bien el Estatuto de 2006 no contempla los titulares del sufragio activo, sí hay una expresa mención a la titularidad del sufragio pasivo. Se introduce en el nuevo Estatuto como requisito para ejercer el derecho de sufragio pasivo el gozar de la condición política de

valenciano con arreglo a los criterios anteriormente señalados, un requisito que no se indicaba en el Estatuto de 1982, pero que se exigía en la ley electoral, al determinar que eran elegibles los ciudadanos que poseyendo la condición de elector no estuviesen incurso en las causas de inelegibilidad que establece la LOREG.

4. Capacidad para presentar candidaturas

Se atribuye la capacidad para presentar candidatos a los partidos, federaciones y coaliciones de partidos y a las agrupaciones de electores. Se ha llevado a cabo, en este sentido, una suerte de "estatutarización", como ya se hizo en 1982, de la cuestión sobre quién tiene la capacidad para presentar candidatos. Es decir, no es una determinación que se deje al desarrollo legislativo, sino que era y es contenido del Estatut. Un grado de detalle, también en este caso, más propio de la legislación de desarrollo que de un texto estatutario y que no contemplan el resto de los Estatutos de Autonomía. La diferencia respecto al anterior Estatuto es que se amplía el catálogo de quiénes pueden presentar candidaturas a las federaciones de partidos y a las agrupaciones de electores, una ampliación meramente técnica pues la Ley Electoral Valenciana de 1987 ya otorgaba a éstas la posibilidad, bajo determinados requisitos, de presentar candidaturas. En cualquier caso, se otorga un papel fundamental a los partidos políticos, en idéntica forma a como lo hace la LOREG.

Debemos señalar, en otro orden de cosas, que otros Estatutos de Autonomía, como el andaluz o el extremeño, en sus reformas han introducido en este apartado algún mandato de igualdad de género en la elaboración de candidaturas, algo que no es el caso de nuestro Estatuto, pero que debería abordarse en la reforma de la legislación electoral valenciana.

5. El tamaño del Parlamento

Novedad destacable, en lo referente al sistema electoral de la asamblea legislativa valenciana, es el hecho de que el nuevo artículo 23 sólo determine el número mínimo de escaños que habrán de constituirlo, fijándolo en noventa y nueve, pero sin establecer un número máximo de diputados a diferencia de cómo lo hacía el anterior texto estatutario. El Estatuto de 1982 establecía, de modo similar a como lo hace la Constitución para el Congreso de los Diputados, una horquilla no inferior a setenta y cinco ni superior a cien diputados. Cierto es que el mínimo de diputados, noventa y nueve, queda todavía dentro de la parte alta de la horquilla que fijaba el anterior Estatuto –hasta cien diputados– pero en la práctica tal previsión estatutaria ha supuesto el incremento inmediato del número de escaños en el parlamento valenciano, independientemente del número final que lo conformen una vez el legislador valenciano concrete la voluntad estatuyente en una nueva ley electoral, pues por mandato de la ley electoral valenciana de 1987 hasta el momento de la reforma de 2006 eran ochenta y nueve los diputados. El cambio no es baladí: es el fruto de una voluntad inequívoca de reforzar la proporcionalidad del sistema por parte de las fuerzas políticas de izquierda, especialmente del PSPV-PSOE, que propusieron que –de mantenerse el mínimo de veinte diputados por provincia en la forma que aseguraba el artículo 13 del anterior estatuto– se incrementara hasta ciento diez escaños el tamaño de la cámara. La reticencia del PP a alcanzar tal número de escaños obligó a un consenso intermedio que fijaba un "mínimo de 99" y que abría la puerta a su incremento por ley en el futuro. Este incremento –cuanto menos, el mínimo– supone,

pues, una mejora en la pluralidad y representatividad de la Cámara cuyo alcance final en términos de proporcionalidad se pospone a la ley y depende del juego interrelacionado con el resto de los elementos del sistema electoral regulados en el resto de los apartados del artículo 23 y en el artículo 24.

Ante la inexistencia de una ley adaptada a la nueva redacción estatutaria, el decreto de convocatoria de elecciones del Presidente de la Generalitat fijó el número de diputados para las elecciones de 2007 y, posteriormente y por los mismos motivos, para las elecciones de 2011 y de 2015 en noventa y nueve. Ahora bien, al tratarse el tamaño del parlamento de un elemento nuclear en la configuración de todo sistema electoral, la cifra final de diputados no puede quedar indeterminada al albur de la decisión de un decreto emitido por el ejecutivo –en nuestro caso, el President de la Generalitat- pues podría facilitar una suerte de *gerry mandering* indeseado para la legitimidad del sistema. Resulta imprescindible que sea el legislador valenciano el que fije el número concreto de los diputados de Les Corts Valencianes o los criterios que de forma objetiva lo pueden concretar sin margen de decisión por parte del ejecutivo en cada convocatoria electoral.

6. La provincia como circunscripción electoral

La principal función atribuida a la circunscripción es operar como ámbito poblacional a partir del cual proceder a la distribución de escaños entre las fuerzas políticas que presentan candidaturas en unas elecciones. El artículo 24 del Estatuto ha establecido la provincia como circunscripción para el sistema electoral valenciano. Obviamente se trata de una opción entre las posibles pero, al fin y al cabo, una opción que condiciona en gran medida las posibles alternativas en el caso de emprender una reforma del sistema electoral. Baste señalar ahora que, entre otras posibilidades que se dificultan, se encuentra la de la reforma en un sentido comarcalizador, tal y como plantea como opción deseable el artículo 23.1 de este mismo Estatuto.

Al respecto, conviene decir que si bien la exigencia estatutaria obliga a considerar la provincia como elemento vertebrador del reparto de escaños entre las distintas fuerzas políticas que han presentado sus candidaturas a las elecciones a Corts Valencianes, eso no significa que otros aspectos secundarios del sistema electoral no puedan determinarse acudiendo a elementos ajenos a la propia circunscripción. Así, por ejemplo, las personas concretas o candidatos a los que se asignan finalmente los escaños una vez repartidos estos entre las diferentes listas de candidatos que se presentan a las elecciones. A este fin se podrían introducir criterios de comarcalización u otros similares si así lo quisiera el legislador valenciano siempre –reiteramos– que no se afectara al reparto de escaños entre las fuerzas políticas siguiendo los criterios de proporcionalidad –fórmula electoral adoptada– en el seno de cada circunscripción provincial.

7. Mínimo de diputados en cada circunscripción provincial

El artículo 24, por otro lado, dice que se “garantizará un mínimo de 20 Diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres”.

Este inciso del artículo 24 del Estatuto se refiere al tamaño de las circunscripciones y al prorrateo de los escaños entre las distintas circunscripciones, regulación que no puede entenderse sin el necesario ligamen con el tamaño de Les Corts Valencianes, esto es, con lo establecido en el artículo 23 del Estatuto según el cual “les Corts estarán constituidas por un número de Diputados y Diputadas no inferior a noventa y nueve, ..., en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana”. El alcance último de lo dispuesto en el artículo 24 no puede ser entendido sin esta precisión, dado el juego interrelacionado del tamaño del parlamento y la definición última del tamaño de las respectivas circunscripciones.

De gran interés es un matiz que pasa casi desapercibido en la norma pero que resulta muy significativo en relación a la redacción del artículo 13 del anterior Estatuto de 1982. La redacción de 1982 decía que la Ley Electoral Valenciana “contemplará un mínimo de veinte diputados por cada circunscripción” mientras que la actual redacción del Estatuto de 2006 dice que la Ley Electoral Valenciana “garantizará un mínimo de veinte diputados por circunscripción”. Pues bien, aunque la exigencia de la proporcionalidad parece sólo exigida “al resto de número total de diputados” –todo sea dicho con una mala técnica legislativa en el uso de las comas-, en la medida en que el nuevo estatuto no establece un número máximo de diputados y en aras de la igualdad del voto entre los ciudadanos no cabe otra cosa que esperar que el legislador valenciano en la reforma del sistema electoral contemple la distribución proporcional entre circunscripciones respecto al total de los escaños de les Corts porque no hay limitación estatutaria que se lo impida ni norma estatutaria que le exija la desproporción, como sí ocurría en el anterior Estatuto, siempre que a la postre acaben elegidos veinte diputados como mínimo en cada circunscripción electoral.

8. El reparto proporcional de los escaños entre las circunscripciones provinciales

El artículo 24, respecto al reparto proporcional en relación a la población de los escaños entre las distintas circunscripciones provinciales, deja abierta la posibilidad de utilizar, dentro de esos límites, distintos criterios de proporcionalidad: resto mayor, d'Hondt, Saint-lagüe, etc... Pues bien, la Ley Electoral Valenciana optó en su artículo 11 por el siguiente procedimiento de reparto proporcional: Una vez fijado el mínimo de veinte diputados por provincias y hasta completar los ochenta y nueve que conforman, según la propia ley, el parlamento valenciano “los diputados restantes (veintinueve) se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento:

1. Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de población de derecho de cada circunscripción.
2. Se divide el número de habitantes de cada provincia por 1, 2, 3, etcétera, hasta 29, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo I. Los Diputados se adscriben a las circunscripciones que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.
3. Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas circunscripciones, el Diputado se atribuirá a la que mayor población de derecho tenga.

Esto es, la actual ley electoral valenciana ha establecido la fórmula d'Hondt que, ante cifras elevadas de reparto, tiene unos efectos notablemente proporcionales. Esto es, la fórmula d'Hondt no ha sido la causante de la desproporcionalidad en el reparto de escaños entre las circunscripciones sino que la proporción sólo se aplicaba sobre el número de diputados que

quedaban del total una vez restados 60, esto es, sobre 29 hasta la reforma estatutaria del 2006 y sobre 39 a partir ese momento. No obstante, por un lado y como hemos defendido en el epígrafe anterior, con el actual Estatuto de Autonomía la proporción puede aplicarse sobre el número total de diputados de la cámara autonómica y, por otro lado, el legislador valenciano puede optar, si así lo desea, por introducir cualquier otra fórmula de tipo proporcional –Resto mayor, Saint-Lagüe, etc.– para realizar el reparto de escaños entre las circunscripciones provinciales.

9. Garantía frente a excesos en la desproporcionalidad en el reparto territorial de escaños

El Estatuto de 1982 ya preveía una garantía frente a los posibles excesos en la desproporcionalidad en la representación de las circunscripciones provinciales. La evolución de la población en cada una de las provincias podía dar lugar a unas diferencias en la representación que fueran ya del todo injustificables. Esta es la razón por la que *in fine* en el artículo se introduce el límite a la regla analizada –mínimo de veinte diputados por provincia– según el cual la desproporción resultante ha de ser inferior a la de uno a tres. De superarse, la Ley Electoral Valenciana de 1987, en su artículo 11.4, establece que la distribución “deberá ser adaptada de forma que el número de habitantes por cada Diputado en ninguna circunscripción sea tres veces superior al de otra”. Lo que no aclara la ley es ni la forma ni el alcance de la adaptación, aspecto que debería ser previsto en la reforma de la legislación valenciana.

10. La barrera electoral

Probablemente este ha sido el aspecto más problemático de la regulación estatutaria del sistema electoral valenciano. El Estatuto de Autonomía de 1982, como ya se ha señalado, había establecido como requisito imprescindible para entrar en el reparto de escaños por las candidaturas presentadas a las elecciones del parlamento valenciano el que éstas hubieran obtenido un mínimo del 5% de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Valenciana lo que, en sucesivas elecciones, dejó fuera de Les Corts a fuerzas relevantes del panorama político valenciano aún a pesar de haber obtenido un número significativo de votos superior a los 100.000 votos (Unión Valenciana y Bloc en las elecciones de 1999, por poner un ejemplo). Dejando al margen los problemas constitucionales de tal previsión estatutaria, cuando se plantea la reforma del Estatuto de 2006 las fuerzas de la izquierda del arco parlamentario exigen su desaparición o, cuanto menos, su reducción al 3% de los votos. Finalmente las Cortes Generales, con la aprobación estatutaria mediante ley orgánica, acordaron la desaparición de la cláusula del Estatuto, lo que no ha significado su desaparición del régimen electoral valenciano pues sigue vigente en la ley electoral valenciana. Bien es verdad que, con este cambio en el Estatuto, han desaparecido determinadas exigencias gravosas para la modificación o desaparición de la barrera electoral como la aprobación por Ley Orgánica por parte del Congreso de los Diputados o la aprobación por referéndum entre los valencianos (art. 81.5 del nuevo EACV).

La reforma de la legislación valenciana en ciernes, por las razones que luego analizaremos, debería contemplar la desaparición o rebaja de esta barrera electoral –en este último caso parece que lo más razonable sería situarla en un 3% en referencia a cada circunscripción provincial– siempre teniendo en cuenta que debe haber un amplio consenso en esta cuestión, no sólo por

tratarse de una cuestión nuclear de todo sistema democrático, sino porque además nuestro Estatuto de Autonomía exige en la actualidad una mayoría cualificada de dos tercios para la reforma de la legislación electoral valenciana.

11. La fórmula electoral

Conviene precisar, antes que nada, que una misma fórmula puede actuar de forma diferente (por ejemplo, en un sentido proporcional o mayoritario) en función de su interrelación con otros elementos del sistema electoral. Por tanto, es recomendable no confundir la fórmula electoral empleada con el sistema electoral ni atribuir a la misma todos los efectos que genera un determinado sistema electoral.

El texto del artículo 23 señala que los criterios para la elección de diputados serán los que señale la Ley Electoral Valenciana, atendiendo en cualquier caso a criterios de proporcionalidad. Se opta así por un sistema de reparto de escaños de tipo proporcional, dejando al desarrollo legislativo la concreción de cuál deba ser la fórmula electoral aplicable. La Ley electoral de 1987 optó, de entre las formulas de tipo proporcional, por el conocido como sistema D'Hondt, que es el que la LOREG determina para la distribución de escaños en el Congreso de los Diputados y la misma fórmula que se emplea en el reparto de escaños del Parlamento Europeo y de otros parlamentos autonómicos. Se trata de una fórmula que, dado el tamaño final de nuestras circunscripciones, presenta un alto grado de proporcionalidad en sus efectos al aplicarse sobre los votos obtenidos por las candidaturas en cada una de las tres circunscripciones valencianas, al menos respecto a las candidaturas que pueden entrar en el reparto una vez superada la barrera electoral, verdadera causante de la desproporcionalidad en nuestro sistema.

No obstante lo anterior, el legislador valenciano de cara a una posible reforma del sistema electoral podría perfectamente plantearse la introducción de cualquier otra fórmula de carácter proporcional ya sea la del Resto Mayor, la Saint-Lagüe o cualesquiera otra con este carácter cuyas diferencias en el resultado final son mínimas cuando se trata de repartir un número de escaños tan alto como el que se reparte en las circunscripciones provinciales en el caso de las elecciones a Corts Valencianes.

12. La duración del mandato

El mandato de Les Corts continua siendo de cuatro años, en la misma línea que el resto de las asambleas legislativas autonómicas o de las Cortes Generales. Pero el Estatut en el cuarto de los párrafos del artículo 23 abre tres posibles plazos para contabilizar el final del mandato de los electos:

- el primero, a los cuatro años de celebrarse las elecciones;
- el segundo y principal novedad en este aspecto, se acorta dicho mandato en el caso de que se produzca la disolución del Parlamento y la convocatoria adelantada de las elecciones cuando el President de la Generalitat ejerza el derecho que se le atribuye en el artículo 28.4 del Estatut -cabe añadir aquí que el Estatut introducía en la Disposición Transitoria Tercera una suerte de *vacatio legis* sobre el ejercicio de tal potestad otorgada al President al señalar que sólo tendría efectos a partir de las elecciones de 2007-;

- y, en tercer y último lugar, se señala que “a determinados efectos” el mandato de los diputados se extingue la víspera de las elecciones dando a entender que “a otros efectos” no es así. Se trata, este inciso, de una aseveración que hemos de calificar cuanto menos de imprecisa, de una indeterminación tal que deja al desarrollo legislativo no se sabe bien qué efectos, entre los cuales nada menos que posterga la finalización del mandato de los diputados a fecha distinta de la disolución de la Cámara, de les Corts de las que son miembros. La *ratio* de este incomprensible añadido parece estar en salvaguardar los derechos de los integrantes de la Diputación Permanente, al tiempo que se protegen los derechos económicos de los diputados que vayan a repetir mandato en la siguiente legislatura, aspectos éstos que, por desgracia, no figuran en los debates parlamentarios dificultando la interpretación del inciso pero que una reforma de la legislación electoral valenciana debería precisar.

Respecto al anterior Estatut, también es novedosa la introducción de nuevos contenidos en los últimos párrafos del artículo 23.4, donde entre otras cosas y los efectos del término final del mandato se señala cuál es el instrumento del que se valdrá el President de la Generalitat para la disolución de les Corts.

13. La denominación de nuestros representantes

En relación a la denominación que han de recibir nuestros representantes en Corts conviene llamar la atención sobre dos aspectos: por un lado, sobre el hecho de que la mayúscula que inicia la expresión de Diputados parece dar nombre institucional a nuestros representantes y, por otro lado, sobre el hecho de que la versión castellana del Estatuto no utiliza el valenciano para referirse al nombre de nuestros representantes como sí que se ha establecido en el caso de otros poderes, instituciones u órganos de la Generalitat. En una aplicación estricta de la norma del artículo 24 del nuevo Estatuto queda poco espacio para que la ley electoral valenciana pueda además valencianizar el *nomen iuris* de nuestros representantes siguiendo nuestras tradiciones históricas, tal y como ha propuesto tradicionalmente entre nuestros académicos el profesor Franch i Ferrer, con buen criterio. No obstante, la reforma de la legislación valenciana podría abordar también esta cuestión pues de una interpretación finalista del Estatuto se deriva una clara intención de proceder a esa valencianización y el caso que nos ocupa parece responder más bien a un *lapsus* de los estatuyentes o a un mero error.

14. La Ley Electoral Valenciana

Las referencias a la Ley Electoral Valenciana son reiteradas en los artículos 23 y 24 del Estatuto de Autonomía. Tal referencia supone, antes que nada, la asunción implícita de la competencia sobre la regulación electoral, al menos en lo que se refiere a las elecciones al parlamento autonómico, por parte de la Generalitat valenciana en el marco de las reglas de reparto competencial previstas en la Constitución española (arts. 148.1 y 149.1 CE). Al respecto, no hay otra referencia directa en el texto estatutario aunque sí indirecta: el Estatuto se refiere a la cuestión en el artículo 49, cuando en su apartado 1 afirma que “la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno, en el marco de este Estatuto”; y, también, en el apartado 2 de este mismo artículo 49 que afirma que “la Generalitat

tiene competencia exclusiva sobre aquellas otras materias que este Estatuto atribuya expresamente como exclusivas". Bien se entienda la regulación de las elecciones al parlamento valenciano como parte integrante de la organización de las instituciones de autogobierno entre las cuales se encuentran las Corts Valencianes; bien se entienda que, en cualquier caso, la referencia de los artículos 23 y 24 es la asunción expresa de esta competencia como exclusiva de la comunidad autónoma, no hay duda sobre la capacidad autonómica valenciana para regular la materia.

Y esta idea es de radical importancia porque la regulación del sistema electoral por el que se rige la determinación de los representantes de los ciudadanos en el parlamento autonómico representa la esencia del autogobierno y de la autonomía. Es el instrumento imprescindible para hacer expresa la voluntad de un pueblo. La soberanía es una *flatus vocis* sin el concurso de los procedimientos electorales que, de acuerdo con los valores y principios democráticos, determinen las reglas de juego de la elección popular. Y es que, como hemos afirmado, un sistema electoral no es una norma más: es el más fundamental pacto fundacional de un régimen político. De ahí también la importancia que adquiere la plasmación constitucional o, en nuestro caso, estatutaria, de tales normas.

Ahora bien, dicho todo lo anterior, hemos de precisar que la asunción de la competencia sobre el régimen electoral valenciano sólo puede ser entendido en el marco de la Constitución de 1978 que establece con claridad en el apartado 1 de su artículo 81 que "son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución". La asunción por el Estado, vía ley orgánica –"la aprobación, modificación o derogación de las Leyes orgánicas exige mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, en una votación final sobre el conjunto del proyecto", según el propio artículo 81 en su apartado 2º- de la regulación del "régimen electoral general" significa que la regulación del "régimen electoral valenciano" ha de hacerse en el marco de lo establecido en esta ley orgánica y, obviamente, plantea el problema de qué debe entenderse por "régimen electoral general".

Al respecto basta señalar, como dice el Preámbulo de la Ley Electoral Valenciana de 1987, que "las sentencias del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981 y de 16 de mayo de 1983 delimitan el alcance de la expresión Régimen Electoral General, incluyendo las normas electorales válidas para la generalidad de las instancias representativas del Estado en su conjunto, y de las entidades territoriales en que este se organiza a tenor del artículo 137 de la Constitución española, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la misma Constitución o en los Estatutos. En virtud de ello, es en desarrollo de la legislación electoral general y de las determinaciones electorales de nuestro Estatuto, en el ámbito en que debe moverse nuestra Ley autonómica".

Pues bien, la concreción de la regulación estatal del "régimen electoral general" se ha producido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, cuyo artículo 1 establece en su apartado 2 que la presente Ley Orgánica es de aplicación, en los términos que establece la disposición adicional primera de la presente Ley, "a las elecciones a las asambleas de las Comunidades Autónomas, y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia".

La Disposición Adicional Primera de la LOREG, asume en su primer apartado que "lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las comunidades autónomas por sus

respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas”, si bien a continuación afirma con rotundidad, por un lado en el apartado 2, que “en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152”; y, por otro lado, en el apartado 4, que “el contenido de los Títulos II, III, IV, y V de esta Ley Orgánica no pueden ser modificados o sustituidos por la legislación de las Comunidades Autónomas”. Es más, según el apartado 3 y en relación a lo dispuesto en el apartado 2, “los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos. Por último, la Disposición Primera regula el supuesto de que las Comunidades Autónomas no legislen sobre el contenido de los artículos que a continuación se citan, en el sentido de que “éstos habrán de interpretarse para las elecciones a las Asambleas Legislativas de dichas Comunidades de la siguiente manera: a) Las referencias contenidas a organismos estatales en los artículos 70.2, 71.4 y 98.2, se entenderán referidas a las instituciones autónomas que correspondan; b) La mención al territorio nacional que se hace en el artículo 64.1 se entenderá referida al territorio de la Comunidad Autónoma; y c) La alusión que se hace en el artículo 134 a la comisión establecida en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, se entenderá referida a una comisión de la Asamblea Legislativa correspondiente, y la obligación estatal de subvencionar los gastos electorales mencionada en dicho artículo y en el anterior corresponderá a la Comunidad Autónoma de que se trate”.

La Ley electoral valenciana, así pues, se encuentra delimitada tanto por el régimen electoral general fijado por el Estado –con todos los matices que son objeto de otro estudio en este informe y que, por tanto, aquí no se abordan– como por la exigencia de una serie de requisitos fijados por el propio Estatuto de Autonomía. Es en ese marco en el que el parlamento valenciano aprobó en la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana. No está de más señalar que no todas las comunidades autónomas han regulado sus sistemas electorales a través de una ley específica. Es el caso, por ejemplo, de Cataluña que, a partir de las normas estatutarias sobre el régimen electoral catalán y la aplicación ya sea directa ya sea supletoria de la LOREG ha obviado esta regulación autonómica sin que por ello se haya resentido un ápice el proceso electoral y su legitimación.

Si bien es verdad que –globalmente considerada y sin tener en cuenta ahora el juego de algunos de los requisitos establecidos por la LOREG y el Estatuto de Autonomía al sistema electoral valenciano– se puede realizar una valoración positiva de la aplicación de la Ley 1/1987, hay que añadir sin solución de continuidad que se trata de una ley que necesita de forma urgente su sustitución o reforma para adaptarse a las nuevas condiciones sociales, políticas y jurídicas surgidas tras más de veinticinco años de vigencia. Todavía más, los seis años transcurridos desde la aprobación de la reforma de 2006 del Estatuto de Autonomía –reforma que afecta a elementos fundamentales de nuestro régimen electoral– hace mucha más notoria esa necesidad.

No es este el lugar para una explicación exhaustiva sobre las razones que nos llevan a defender la necesidad de la reforma legal pero conviene realizar aunque sea una somera referencia pues estas razones están en la base de los contenidos que esa reforma debe impulsar. Respecto a los cambios sociales bastaría con recordar la extensión de la crisis de confianza en nuestro sistema representativo que exige una respuesta legislativa, sin prejuzgar ahora el alcance y los contenidos

de esa reforma. Pero no sólo se trata de cambio de valores o de percepciones sociales, sino que la propia sociedad ha cambiado. Los sistemas regulados de la comunicación entre candidatos y ciudadanos durante las campañas electorales –asiento lógico de la representación– están obsoletos: han aparecido nuevos canales de comunicación –Internet– y se han multiplicado los anteriores –proliferación de canales de radio y televisión–. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación también permiten plantearse el voto electrónico como una opción factible –no necesariamente deseable dados los problemas asociados de garantías jurídicas y de exclusión social– en sociedades desarrolladas. Más importante todavía, las fracturas sociales se han multiplicado en número y entidad. La simplicidad de una sociedad marcada por una gran fractura que determinaba el posicionamiento político y social de los ciudadanos ha pasado a mejor vida. Una ciudadanía más plural parece exigir una representación más plural, sin prejuzgar el sistema más adecuado para conseguirlo. No hay que dejar de mencionar la gravedad que ha adquirido el grado de corrupción ligada a la financiación ilegal de los partidos políticos –en buena parte dirigida a sufragar los cuantiosos gastos de las campañas electorales– cuando no al mero lucro personal de algunos políticos. Ante esta evidencia la ley no puede permanecer inalterable y deben buscarse nuevas respuestas para acometer una lacra que mina nuestro sistema democrático desde la base. No nos podemos permitir el lujo de debilitar algo tan valioso para nuestra convivencia como es la legitimidad de nuestro sistema político.

A las razones sociales y políticas se suman las razones jurídicas. Ya hemos mencionado la importancia de la reforma de 2006 que ha supuesto cambios evidentes y de gran calado en nuestro sistema electoral: la exigencia de un mínimo de noventa y nueve diputados, la posibilidad de celebrar elecciones en cualquier momento en el que el President de la Generalitat considere la disolución anticipada de las Cortes Valencianas, la desaparición en el Estatuto de la barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Valenciana, entre otras. A estas razones habría que añadir la necesidad de actualización de algunos aspectos de la regulación de 1987, una mejor concreción de las consecuencias derivadas de algunas reformas de la LOREG o la incorporación a nuestra legislación de algunos aspectos de la doctrina de la Junta Electoral Central.

Resulta, pues, necesario y urgente acometer la reforma de la legislación electoral valenciana.

15. La mayoría de dos tercios para la aprobación de la ley electoral valenciana

El artículo 24 establece con determinación que la ley electoral valenciana ha de ser aprobada en una votación de conjunto por las dos terceras partes de Les Corts³. Evidentemente, lo primero

³ Desde un punto de vista comparado, pocas comunidades autónomas han seguido el ejemplo de la Comunidad Valenciana. La mayor parte de los estatutos –nueve de diecisiete– se limitan a hacer una referencia a la ley electoral propia sin exigir ningún tipo de mayoría. Así es el caso de País Vasco, Galicia, Cantabria, Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra, Madrid y Castilla-León. Exigen, sin embargo, mayorías cualificadas las demás aunque no siempre de la misma magnitud. Resultan menos exigentes los estatutos de Andalucía (art. 105.1), Asturias (art. 25.2) y Aragón (art. 37.6) que se limitan a exigir una mayoría absoluta para la aprobación de su ley electoral. Más exigente es el estatuto de Extremadura que exige, en su artículo 17.4, una mayoría cualificada de tres quintos. Y, por último, han seguido el ejemplo de la Comunidad Valenciana exigiendo una mayoría de dos tercios sólo otras tres comunidades: Cataluña (art. 56.2), Islas Baleares (art. 41.4) y La Rioja (art. 17.1). Hay que añadir a renglón seguido, como hemos mencionado con anterioridad, que Cataluña se caracteriza por la inexistencia de ley electoral propia (se regula por la disposición transitoria 4 del anterior estatuto de autonomía y de forma supletoria por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General) y el intento post-reforma de 2006 de hacerla realidad acabó en un fracaso sonado en febrero de 2010 ante la incapacidad de los partidos políticos catalanes de llegar a un acuerdo de mínimos sobre su contenido.

que llama la atención en esta previsión es lo elevado de la mayoría cualificada exigida para aprobar la ley⁴.

Normalmente este tipo de mayorías tan exigentes se reservan en los ordenamientos democráticos para la regulación de determinadas materias sobre las que se estima conveniente asegurar amplios consensos con un alto grado de estabilidad en el tiempo. Y es que el principio general de decisión que rige en democracia es la regla de la mayoría simple aun cuando, como dice el Tribunal Constitucional, “no cabe excluir que, en algunos casos, en aras de obtener un mayor consenso, para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objeto razonable, se exijan mayorías calificadas”. Así parece reconocerlo el propio Estatuto de Autonomía valenciano en su artículo 25.4 según el cual “les Corts adoptan los acuerdos por mayoría simple, excepto disposición expresa en sentido contrario”. En el caso de la Constitución española las mayorías cualificadas amplias se reservan para el caso de la reforma constitucional (artículos 167 y 168, donde los dos tercios quedan limitados a las reformas más exigentes de la Constitución) y la elección de los miembros de algunos órganos constitucionales (por ejemplo, los tres quintos exigidos por el artículo 122.3 de la Constitución española para cubrir los miembros del Consejo General del Poder Judicial designados por el Congreso y por el Senado; o los mismos tres quintos exigidos por el artículo 159.1 de la Constitución en el caso de la designación de los miembros del Tribunal Constitucional a propuesta de esas mismas cámaras); mientras que en la mayor parte de los casos, incluidos la regulación de las principales instituciones del Estado (por ejemplo, reglamento de las cámaras-art. 72.1-, ley reguladora del Tribunal Constitucional –art. 165-, etc.) o la propia normativa electoral del país (art. 81), la mayoría cualificada que se exige es la mayoría absoluta –en estos últimos casos, del Congreso de los Diputados. En resumen, la Constitución española no exige en ningún caso una mayoría cualificada de dos tercios ni de tres quintos para aprobar una ley.

Repárese en especial en que para aprobar, modificar o derogar la ley del régimen electoral español se exige únicamente superar la mitad de los votos de la cámara pertinente, mientras que en nuestro caso para aprobar, modificar o derogar la ley del régimen electoral valenciano se exige superar los dos tercios de nuestra cámara autonómica. Una exigencia de tal calibre sin duda contribuye a estabilizar la regulación de esta materia pero de la misma forma imposibilita que mayorías políticas y sociales puedan decidir en el futuro sobre el gobierno de esa misma materia. La exigencia de elevadas mayorías cualificadas produce efectos paradójicos pues, por un lado, pueden expulsar a determinadas minorías de la regulación de tales materias pero, por otro lado, convierten a otras minorías en fuerzas con poder de veto. A su vez, otra consecuencia paradójica de tales mayorías cualificadas es que alcanzan no sólo a los pactos fundamentales que quieren proteger sino que, al abarcar a toda la regulación de la materia, también dificultan la modificación o reforma de otros aspectos secundarios o menos sustanciales que pueden requerir una nueva regulación, aspecto éste del que el legislador valenciano debe ser consciente a la hora de acometer la reforma de la actual ley valenciana.

4 De la importancia que tiene la materia electoral para el estatuyente valenciano da buena cuenta el hecho de que esa mayoría parlamentaria de dos tercios se reserve, además de para la legislación electoral valenciana, sólo para la reforma del Estatuto. Así el artículo 81.1. *in fine* establece que “la reforma del Estatuto deberá ser aprobada por Les Corts, mediante acuerdo adoptado por dos terceras partes de sus miembros, salvo que sólo tuviese por objeto la ampliación del ámbito competencial, en cuyo caso será suficiente la mayoría simple de Les Corts”. Para el resto de materias en las que se exige una mayoría cualificada, ésta es la de tres quintos. Así, por ejemplo, la misma iniciativa de reforma del Estatuto (art. 81.1), el desarrollo legislativo de las instituciones de la Generalitat previstas en el artículo 20.3 del propio Estatuto, esto es, la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social (art.44.5) o la creación del Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana (art. 56.3).

En fin, con estas especificaciones se cierra la normación estatutaria de nuestro sistema electoral. Ahora queda esperar que el legislador valenciano complemente cuanto antes la nueva voluntad estatuyente. Al respecto, conviene en este informe realizar algunas reflexiones sobre los objetivos fundamentales de una reforma del sistema electoral valenciano –entendido ahora en su sentido más estricto, esto es, como el procedimiento de conversión de votos en escaños atribuidos– en el marco de los límites definidos por el Estatuto. Obviamente, una reforma estatutaria ampliaría las posibilidades de reforma de este sistema pero también el alcance de este estudio.

IV. EL RENDIMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL VALENCIANO

¿Qué valoración podemos hacer del sistema electoral valenciano durante estos años de autonomía? Muy en general y en lo esencial: atendiendo a los criterios establecidos en las reflexiones preliminares podemos decir que ha funcionado razonablemente bien porque ha cumplido las funciones que exigimos a todo sistema electoral (representación, gobierno y legitimación), si bien lo ha hecho con algunas disfunciones relevantes que han suscitado las críticas desde la academia y también por parte de los partidos perjudicados por las mismas, junto con una cierta contestación social especialmente incisiva en los últimos tiempos. Cierto es, en cualquier caso, que el sistema electoral valenciano:

1. Ha producido *gobierno*: los resultados del sistema electoral han permitido gobiernos sólidos, en ocasiones con mayorías absolutas; en otras ocasiones, con mayorías simples pero casi siempre amplias y suficientes. Desde este punto de vista, no parece que haya nada que objetarle.
2. Ha producido *representación*: por un lado, las fracturas políticas fundamentales en nuestra sociedad han estado presentes en las Cortes y han podido expresar su voz, con los matices que luego veremos; por otro lado, el sistema ha reflejado razonablemente bien los cambios de opinión en la sociedad valenciana permitiendo, en función de estos cambios, la alternancia política. Esto es, cuando los valencianos han querido que gobernara la izquierda el sistema ha respondido y, cuando ha querido que gobernara la derecha, también ha respondido.
3. Y, sobre todo, ha producido legitimación fundamentalmente por tres razones:
 - primera, así ha sido percibido por la mayoría de los valencianos según han ido indicando todas las encuestas realizadas;
 - segunda, nunca se ha cuestionado con carácter global el resultado electoral; y,
 - tercera, el sistema ha permitido de hecho la integración de todas las fuerzas políticas relevantes.

Dicho esto, ¿el funcionamiento del sistema ha sido perfecto? Desde luego que no. Como cualquier otro sistema electoral ha tenido y tiene disfunciones, alguna de gran importancia como es la exclusión de la representación en las Cortes de fuerzas políticas *relevantes* como consecuencia de la aplicación de la barrera electoral del 5%; otras disfunciones menos claras y evidentes pero no por eso dignas de ser tenidas en cuenta en nuestro análisis –algunas ya mencionadas con anterioridad– como pueden ser, por ejemplo, la desproporción entre la representación territorial de las provincias, la consecución de una verdadera paridad entre los géneros o el monopolio en la conformación de la representación por parte de los partidos.

1. La impronta mayoritaria de un sistema electoral que se quiere proporcional

El sistema electoral valenciano tiene una vocación proporcional en la medida en que el artículo 23.1 del Estatuto de 2006 afirma categóricamente que los Diputados de Les Corts serán elegidos “atendiendo a criterios de proporcionalidad”. Sin embargo, atendiendo al conjunto de los elementos que configuran el sistema electoral valenciano vigente hasta la actualidad podemos afirmar que, a la postre, se trata de un sistema cuya vocación proporcional ha quedado limitada por los efectos de la barrera electoral que el anterior Estatuto exigía y la Ley Electoral Valenciana todavía exige.

Han sido ya analizados los elementos clave del nuestro sistema electoral: 99 diputados en la actualidad; elegidos por sufragio universal entre los valencianos; en *circunscripcions provinciales* que no se reparten exactamente los escaños en relación a su población; diputados que quedan elegidos por la aplicación en cada circunscripción provincial de la *fórmula D'Hondt*; si bien quedan excluidas de esa operación aquellas listas que no superan la barrera electoral del 5% de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Valenciana.

El número de escaños a elegir en cada circunscripción electoral es lo suficientemente elevado para que la aplicación de la fórmula *d'Hondt* siempre tenga resultados proporcionales. Sin embargo, la aplicación de una barrera electoral del 5% del conjunto de los votos emitidos en toda la Comunidad rompe la proporcionalidad: no sólo excluye a los que no la superan sino que, además y como veremos, produce una sobrerrepresentación de los que sí la alcanzan, especialmente del primer y segundo partido más votado.

Esto es, nuestro sistema “de vocación proporcional” adquiere determinadas características más propias de un sistema mayoritario. De hecho, en los índices que se utilizan para medir la proporcionalidad de los sistemas electorales, se encuentra *a mitad camino* entre los proporcionales y los mayoritarios. Por ejemplo, si nos atenemos al índice Rae, mientras países con un sistema electoral proporcional como Alemania, Dinamarca, Países Bajos están en torno al 0,5; países con un sistema electoral mayoritario como Reino Unido, Francia o Canadá están en torno a 6-7 puntos; España con un sistema mixto, ocupa una posición central con 2-2,5 puntos; sin embargo, la Comunidad Valenciana hasta las elecciones de 2011 tiene un índice Rae superior a 3 puntos (3,09 puntos de media), más cerca aún de los sistemas mayoritarios que el español.

¿Cuál es la razón de este resultado? Fundamentalmente la existencia de la barrera electoral del 5% de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana. La exclusión de aquellas fuerzas políticas que no alcanzan esta proporción de votos supone que son las fuerzas políticas que sí que la han superado las que se reparten la cuota de representación que les correspondería a las primeras de no haber sido excluidas del reparto. Esta es la razón que explica la sobrerrepresentación que en el parlamento valenciano tienen las fuerzas políticas más votadas, especialmente la primera y la segunda fuerza más votadas; no tanto, sin embargo, aquellas fuerzas que cuanto apenas superan la barrera electoral.

- Hasta las elecciones de 2011 la prima de media a las dos primeras fuerzas se sitúa en torno a los 9 puntos: en concreto, el partido más votado tiene una sobrerrepresentación en torno a los 5 puntos (5,07%) y el segundo partido más votado en torno a los 4 puntos (3,96%). Las fuerzas políticas que cuanto apenas han superado la barrera del 5% han cosechado una ligera infrarrepresentación que de media se sitúa en torno a 1 punto (-1,03).

Observatori per a l'estudi de diversos aspectos relacionats amb la normativa electoral valenciana

- En las elecciones de 2015, la prima a los dos partidos más votados, si bien se ha reducido a 6,71 puntos, continua siendo relevante. La razón de esa disminución estriba en que, si bien EU ha quedado fuera de Les Corts al faltarle escasas décimas para superar la barrera electoral del 5%, la distancia en votos entre las dos primeras fuerzas y las que les siguen en votos –cuyo número, además, ahora se ha incrementado a tres– ha disminuido, reduciéndose con ello en alguna medida los efectos mayoritarios del sistema. Esto explica también que estas tres fuerzas políticas no sufran infrarrepresentación sino que también presenten una pequeña sobrerrepresentación, aunque poco relevante (Compromís, 0,48 puntos; Ciudadanos, 0,47 puntos; y Podemos, 1,56 puntos).

Porcentajes resultados electorales y escaños Corts Valencianes 1983-2015

	1983			1987			1991		
	% votos	% esc.	Dif.	% votos	% esc.	Dif.	% votos	% esc.	Dif.
AP/PP	32,11	35,95	3,8	23,96	28,08	4,12	28,1	34,83	6,73
PSPV-PSOE	51,77	57,3	5,5	41,72	47,19	5,47	43,3	50,56	7,26
Bloc/UPV*	3,09			*			3,7		
EU/PCE/IU	7,51	6,74	0,8	8,03	6,74	-1,29	7,6	6,74	-0,86
UV				9,24	6,74	-2,5	10,5	7,86	-2,64
UCD/CDS	1,9			11,36	11,2	-0,16	3,8		
% Incremento			9,4			9,59			14

	1995			1999			2003		
	% votos	% esc.	Dif.	% votos	% esc.	Dif.	% votos	% esc.	Dif.
AP/PP	43,3	47,19	3,9	48,63	55,05	6,42	47,9	53,93	6,03
PSPV-PSOE	34,3	35,95	1,7	34,45	39,32	4,87	36,52	39,32	2,8
Bloc/UPV*	2,7			4,6			4,77		
EU/PCE/IU	11,7	11,23	0,5	6,15	5,61	-0,54	6,45	6,06	-0,39
UV	7,1	5,61	1,5	4,76			3,03		
UCD/CDS	0,2			0,13			0,13		
% Incremento			5,5			11,3			8,83

	2007			2011			2015		
	% votos	% esc.	Dif.	% votos	% esc.	Dif.	% votos	% esc.	Dif.
AP/PP	53,22	54,54	1,3	48,66	55,5	6,84	26,98	31,31	4,33
PSPV-PSOE	35,02	38,38	3,4	27,57	33,3	5,73	20,85	23,23	2,38
Bloc/UPV*	*			**			**		
EU/PCE/IU	8,13	7,07	1,1	5,8	5,05	-0,75			
UV	0,95								
Compromís				7,07	6,06	-1,01	18,71	19,19	0,48
Ciudadanos							12,66	13,13	0,47
Podemos							11,57	13,13	1,56
% Incremento			4,7			12,6			6,71

Fuente: cortsvalecianas.es

*En las elecciones de 1987 y 2007 el Bloc/UPV se presentó coaligado con EU/PCE

** En las de 2011 y 2015 el Bloc/UPV se coaligó con otros partidos en Compromís.

Esta sobrerrepresentación de las dos principales fuerzas políticas no convierte al sistema electoral en mayoritario en sentido estricto o en todo caso (el que gana se lo lleva todo o, en nuestro caso, la mayoría absoluta), aunque sí que favorece la consecución de una mayoría absoluta o suficiente para gobernar.

De las nueve elecciones autonómicas en cuatro de ellas ha conducido a que un partido con menos del 50% de los votos haya obtenido más de un 50% de los escaños:

- 1991: el PSPV-PSOE con el 43,3% de los votos obtuvo el 50,5% de los escaños.
- 1999: el PP con el 48,6% de los votos obtuvo el 55,1% de los escaños.
- 2003: el PP con el 47,9% de los votos obtuvo el 53,9% de los escaños.
- 2011: el PP con el 48,6% de los votos obtuvo el 55,5% de los escaños.

En otras dos elecciones la fuerza más votada, si bien también fue favorecida por la sobrerrepresentación, no la necesitó para alcanzar la mayoría absoluta en el parlamento porque obtuvo directamente un apoyo electoral superior al 50% de los votos:

- 1983: el PSPV-PSOE con el 51,8% de los votos obtuvo el 57,3% de los escaños.
- 2007: el PP con el 53,3% de los votos obtuvo el 54,5% de los escaños.

Finalmente, en tres de las elecciones celebradas, las de 1987, 1995 y 2015, la sobrerrepresentación no contribuyó a la obtención de una mayoría absoluta en el Parlamento:

- 1987: el PSPV-PSOE con el 41,7% de los votos obtuvo el 47,2% de los escaños.
- 1995: el PP con el 43,3% de los votos obtuvo el 47,2% de los escaños.
- 2015: el PP, con el 26,9% de los votos, ha obtenido el 31,3% de los escaños.

En relación a estos tres últimos casos debemos, además, señalar que en los dos primeros, 1987 y 1995, el porcentaje de escaños supuso una mayoría suficiente para gobernar en minoría con apoyos parlamentarios más o menos estables dada la distribución de escaños entre el resto de las fuerzas de la cámara que no permitían la articulación de mayorías alternativas a la del partido mayoritario. En el último caso, sin embargo, el partido con más porcentaje de escaños en la cámara no obtiene la mayoría suficiente para gobernar, conformándose –esta vez, sí– una mayoría alternativa con escaños suficientes para gobernar.

Así pues, sobrerrepresentación en todo caso de las dos fuerzas políticas más votadas, mayor de la primera fuerza más votada (5%, en números redondos) que de la segunda (4%), ligera infrarrepresentación de aquellas que cuanto apenas superan el 5% de los votos emitidos (-1%) y exclusión de aquellas que no alcanzan esa barrera. La sobrerrepresentación de la fuerza política más votada favorece sus posibilidades de obtener de forma artificial o mecánica una mayoría absoluta pero no lo asegura en todos los casos. De hecho, la ha facilitado en 4 casos, no la ha facilitado en 3. En las otras dos elecciones la voluntad de los valencianos fue claramente mayoritaria, sin necesidad que intervinieran los efectos mecánicos del sistema para construirla. En cualquier caso, de no facilitar de forma directa la mayoría absoluta sí que ha favorecido la consecución de una mayoría suficiente para gobernar hasta las elecciones de 2011. Si no lo ha hecho en las elecciones de 2015 la razón se encuentra en un realineamiento o cambio en la distribución de los apoyos a las distintas fuerzas políticas por parte de los valencianos que ha dado como resultado un parlamento más fragmentado y con una menor distancia en escaños entre los grupos parlamentarios.

Conviene añadir, en otro orden de cosas, que la exclusión de las fuerzas políticas relevantes que no superan el 5% de los votos emitidos en la Comunidad no ha impedido que estas fuerzas hayan obtenido representación en diferentes convocatorias electorales ya sea por haber superado por sí solas el 5%, bien sea por haber ido a las elecciones coaligadas con otras fuerzas políticas, bien por haberse fusionado o integrado en fuerzas políticas de más amplio alcance. Así, por ejemplo:

- el nacionalismo valenciano en sus versiones UPV o Bloc, excluido en cinco ocasiones (1983, 1991, 1995, 1999 y 2003), sin embargo ha estado presente en les Corts en cuatro legislaturas (1987, 2007, 2011 y 2015).
- el regionalismo valencianista de Unión Valenciana, excluido en 2 ocasiones (1999 y 2003) ha estado presente en 4 legislaturas (1983, 1987, 1991 y 1994), integrándose en el PP una buena parte de sus líderes desde las elecciones de 1999 y siendo irrelevante a partir de 2011.
- el CDS obtuvo representación en 1987 y quedó excluido en 1991, siendo irrelevante en el resto de convocatorias y una buena parte de sus líderes integrados en otras formaciones políticas, fundamentalmente en el PP.
- EU sólo ha dejado de tener presencia en el parlamento valenciano en 2015.

2. La exclusión de fuerzas políticas relevantes por la barrera electoral del 5%.

La disfunción fundamental, clara y evidente es, por sus efectos directos, la exclusión de la representación en las Cortes de fuerzas políticas *relevantes* como consecuencia de la aplicación de la barrera electoral del 5% del conjunto de los votos emitidos en la Comunitat Valenciana. Obviamente, se puede debatir sobre qué consideramos por relevante, dónde ponemos la línea divisoria, pero en principio parece poco razonable que, en un sistema de vocación proporcional como el nuestro y *desde el estricto punto de vista de la representación*, se excluya a fuerzas políticas con un apoyo cercano al 5% de los votos; parece poco razonable que, en el contexto electoral valenciano donde el partido más votado obtiene poco más de un millón de votos, se excluya de la representación a fuerzas políticas con más de 100.000 votos o, dicho de otra forma, que 100.000 valencianos que apoyan un proyecto político determinado no puedan hacer oír su voz en el parlamento.

Esa disfunción –que, desde el punto de vista de la representación, es criticable– viene acompañada de la posibilidad de que se produzcan otras disfunciones asociadas con efectos ciertamente nada deseables:

- Una primera consiste en que al establecerse el nivel para el acceso al parlamento en el 5% del total de la Comunidad y no de cada circunscripción provincial puede producirse y de hecho se ha producido que en una provincia particular un partido político quede excluido del reparto de escaños y otro partido con menos votos en esa circunscripción se vea favorecido con la representación. Por ejemplo, Unitat del PobleValencià fue excluida del parlamento en las elecciones de 1991, aun teniendo más votos que Esquerra Unida, en favor de esta formación; esto es, un número menor de castellonenses fueron representados frente a un número mayor que no fue representado. Posible y constitucional, puede que sí –hay razones para dudar también de ello–, pero poco razonable y contra toda lógica desde el punto de vista de la representación.

- Una segunda disfunción asociada que puede producirse –hasta el momento no ha ocurrido– tiene que ver con la posible alteración a la hora de representar la fractura fundamental en una sociedad. De hecho se especuló mucho con ello poco antes de las elecciones de 2007. Y es que en aquella ocasión, mediada la legislatura anterior, según algunas encuestas, cabía la posibilidad de que se diera el caso de que la suma de votos del PSPV-PSOE, EU i Bloc superara los del PP y, sin embargo, tanto el Bloc como EU, de ir por separado, se quedarán uno u otro, o los dos, a muy pocos votos de obtener cada uno de ellos el 5% de los votos necesarios para entrar en el parlamento, impidiéndose de esta forma una posible mayoría de izquierdas en el parlamento. Finalmente, el resultado en 2007 quedó lejos de aquel escenario pero nada impide que en el futuro se produzca.

Seguramente, todas o algunas de estas razones llevaron a que, con ocasión de la reforma estatutaria de 2006, las fuerzas de izquierda exigieran con insistencia la desaparición de la barrera del 5% en sus distintas versiones: disminución del 5% al 3% en el total de la Comunidad, disminución al 3% de cada circunscripción provincial o supresión de cualquier barrera. La negativa del PP a cualquier modificación en este aspecto durante la tramitación de la reforma estatutaria en el parlamento valenciano supuso su mantenimiento en el proyecto de reforma que se llevó al Congreso. Sin embargo, una vez allí y en aras de un acuerdo estatutario más amplio que sumara a EU y al Bloc, el líder de los socialistas valencianos lanzó lo que se consideró *un órdago* por la supresión de la barrera a cambio de ese acuerdo. La izquierda tenía la mayoría para aprobar esa disminución en el Congreso de los Diputados, pero –de hacerse– se originaba un problema de legitimidades si el PP no se sumaba a la propuesta pues esa modificación en el Congreso de los Diputados no habría contado con el concurso de la representación mayoritaria de los valencianos en Les Corts. Finalmente, si bien EU y el Bloc no se sumaron al consenso estatutario –exigieron más modificaciones en el proyecto de reforma–; el PSPV-PSOE, por su lado, logró que se retirara del Estatuto la barrera electoral lo que facilitaba una modificación legislativa posterior en el parlamento valenciano; y el PP, por el suyo, cedió en la retirada de la barrera del Estatuto pese a su negativa inicial posiblemente considerando que la barrera permanecía en una ley que no se podría modificar sin su concurso al requerirse para su reforma una mayoría cualificada de 2/3 de los escaños de Les Corts. Sin embargo, el resultado electoral de 2015 hace que esa capacidad de veto por parte de la fuerza mayoritaria haya desaparecido y que el resto de las fuerzas políticas reúnan los 2/3 de los escaños necesarios para proceder a la modificación o eliminación de esa barrera electoral si así lo acuerdan. Es obvio que es uno de los aspectos del sistema electoral cuya reforma cuanto menos debe contemplarse.

3. La desproporción en la representación territorial de las provincias

El número de diputados por circunscripción en su relación con la población de cada circunscripción puede ocasionar, como es sabido, la infra-representación o sobre-representación de unos territorios sobre otros. Así sucede, por ejemplo, en el caso del Congreso de los Diputados donde para elegir un diputado en las provincias más pobladas se requiere la consecución de más de 100.000 votos mientras que en las provincias menos pobladas puede servir la obtención de 30.000 votos. Ahora bien, todo quedaría en una diferente representación de los territorios si no fuera porque, además, la distinta distribución del voto a las fuerzas políticas según circunscripciones determina a su vez la existencia de situaciones de sobre-representación e infra-representación de determinadas fuerzas políticas en relación con los votos obtenidos por cada

una de ellas. También en este caso el ejemplo de las elecciones al Congreso de los Diputados pone de manifiesto como los partidos mayoritarios –PP y PSOE– se ven favorecidos por el sistema electoral frente a los terceros y cuartos partidos de implantación estatal –como ha sido tradicionalmente el caso de IU o de otros partidos– que han quedado significativamente infra-representados.

Pues bien, este mismo fenómeno –salvando las distancias– es el que necesariamente se producía en el caso del sistema electoral valenciano con el anterior Estatuto de Autonomía de 1982 que obligaba a que los escaños entre las circunscripciones no se distribuyeran todos de manera proporcional entre las mismas sino que se establecía un mínimo de veinte diputados por circunscripción electoral y sólo el resto eran distribuidos proporcionalmente a la población. Esta exigencia estatutaria, con un parlamento de ochenta y nueve diputados, hacía que sólo veintinueve escaños se distribuyeran proporcionalmente al peso poblacional de cada una las circunscripciones⁵. Significaba inevitablemente que la provincia de Castellón estaba sobre-representada frente a la de Valencia que, por su lado, quedaba significativamente infra-representada⁶.

Desproporción en la representación territorial de las circunscripciones provinciales en les Corts Valencianes

	1983		2007	
	% censo	% escaños	% censo	% escaños
Alicante	30,77	32,58	33,99	35,35
Castellón	12,15	28,08	11,70	24,24
Valencia	57,07	39,32	54,29	40,40

Conviene hacer notar que esta desproporción en la representación territorial implicaba, a su vez, una sobre-representación del partido más votado en la provincia de Castellón que, en las últimas convocatorias electorales y durante al menos dos décadas, viene siendo el PP. Ésta es la razón de que, ante la previsible reforma de 2006, las fuerzas de izquierda y especialmente el PSPV-PSOE exigiera el incremento de escaños en las Cortes Valencianes hasta alcanzar un mínimo de ciento diez, cifra que aseguraba, aun jugando el mínimo de veinte diputados por circunscripción, una razonable proporcionalidad de la representación parlamentaria desde un punto de vista territorial, en primer lugar, y, sobre todo y en segundo lugar, partidista. El PP se

5 El Estatuto de 1982 había establecido que las Cortes Valencianes debían estar constituidas “por un número de diputados no inferior a setenta y cinco ni superior a cien, elegidos mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma que determinara la Ley Electoral Valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización”. En ese marco, la Ley Electoral Valenciana había fijado en 89 el número de diputados.

6 El origen de la sobre-representación ha sido explicado por Enrique Monsonís, diputado a la sazón de UCD por Castellón y presidente del Consell Preautonòmic del País Valencià en los siguientes términos: “en fin, es difícil creer las dificultades que hubo en Castellón porque yo me pasaba la vida por las mañanas en Valencia, con las presiones de la UCD de Valencia “*azul, azul, azul, azul*”, y por las tardes y por las noches cuando iba a los pueblos de Castellón donde yo era diputado y donde tenía que dar cuenta también de mis actos, “*blau, no; blau, no; blau, no*”. Era muy difícil, y entonces no se me ocurrió más que poner un precio alto. Y, en el Estatuto, los muy inteligentes que me han sucedido han cambiado ligeramente la cosa, pero en ese momento y hasta que vuelvan a ocuparse del Estatuto, Castellón tiene veintitrés diputados, y por la distribución exacta de habitantes estamos entre diez y once. Este es el trofeo que yo conseguí para Castellón” (MONSONÍS DOMINGO, E. “De la preautonomía a la autonomía” en GARRIDO MAYOL, V.; MARTÍN CUBAS, J.; y SOLER SÁNCHEZ, M. *El nacimiento del Estatuto valenciano*, Valencia, Fundación Profesor Manuel Broseta, 2001, p. 167).

mostró en principio remiso a acceder, no sólo por el posible beneficio en términos de representación que podía perder, sino –al menos– por otros dos motivos: por un lado, implicaba abrir una crisis en relación a la representación de la provincia de Castellón –al fin y al cabo esta provincia se convertía ahora en *la pagana* de la posible reforma– y, por otro lado, el incremento de diputados y, por tanto, del gasto público era una decisión que hubiera requerido mucha pedagogía entre la ciudadanía para que ésta lo aceptara de buen grado. El acuerdo, en ese sentido, se alcanzó en un punto intermedio de carácter salomónico. Se fijaba un mínimo de noventa y nueve diputados –cifra que la redacción del anterior estatuto ya permitía–, dejando abierta la decisión última en forma de ley a futuras negociaciones entre los dos grandes partidos. La decisión implicaba que se había mejorado la proporcionalidad del sistema y, sin embargo, se mantenía una cierta sobrerrepresentación de la provincia de Castellón y una cierta sobrerrepresentación del partido ganador en las elecciones en esta circunscripción provincial. A ello se unía, al menos en aquel momento, que no se superaba la barrera psicológica de más difícil explicación ante la ciudadanía: un parlamento con más de cien escaños. En fin, las fuerzas implicadas en aquella negociación podían sentirse de alguna forma cómodas con el acuerdo alcanzado. Mitigado, pues, el problema aludido de la desproporcionalidad en la representación territorial pero no anulado, por lo que podríamos encontrarnos en el futuro en unas elecciones puntuales que un partido político ganador en la provincia de Castellón se beneficiara de esta ventaja competitiva para imponer una mayoría artificial en el parlamento valenciano.

Ahora bien, como hemos explicado, frente al anterior Estatuto de 1982 que exigía que la Ley Electoral Valenciana “contemplará un mínimo de veinte diputados por cada circunscripción” sólo a partir de los cuales empezaba a exigirse la proporcionalidad, la actual redacción del Estatuto de 2006 dice que la Ley Electoral Valenciana “garantizará un mínimo de veinte diputados por circunscripción” pero no impide que la proporcionalidad se exija en relación al total de los escaños. Ciertamente es que la exigencia de la proporcionalidad parece sólo exigida “al resto de número total de diputados” pero nada impide que, en aras de la igualdad del voto entre los ciudadanos, el legislador valenciano contemple, garantizando ese mínimo, la distribución proporcional entre circunscripciones del total de los escaños porque ahora no hay limitación estatutaria que se lo impida ni norma estatutaria que le exija la desproporción. O, dicho, de otra forma, con la actual redacción del Estatuto son compatibles la proporcionalidad sobre el total de los escaños y la garantía de que, al menos, se elijan veinte diputados en cada circunscripción provincial. El legislador valenciano, en la reforma del sistema electoral, así lo puede contemplar. Si así no lo hiciera, debería entonces incrementarse el número total de diputados de Les Corts hasta alcanzar la completa igualdad en la representación entre las provincias

4. La igualdad en la representación de hombres y mujeres

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres ha tratado de asegurar una representación suficientemente significativa de hombres y mujeres en órganos y cargos de responsabilidad, también en los de representación política. La Disposición adicional segunda modificaba la Ley Orgánica de Régimen Electoral General añadiendo en ésta un nuevo artículo 44 bis que contempla las normas que debían observar las candidaturas de forma que se asegurase una participación equilibrada de hombres y mujeres, para “las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las

Comunidades Autónomas

La norma establece que las candidaturas “deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico”. Añade, además, pensando en los procesos electorales de listas cerradas y bloqueadas que “también se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista”.

Ahora bien, el legislador orgánico, en relación a las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, establece que “las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas”. Resulta, pues, conveniente que el legislador valenciano no sólo respete el tenor estricto de la norma básica sino que se plantee la posibilidad de introducir otras medidas favorecedoras de una mayor presencia de mujeres en Les Corts Valencianes.

5. El monopolio en la conformación de la representación por parte de los partidos

Otra disfunción por sus efectos de nuestro sistema electoral, en principio menos clara y evidente que las anteriores, es el monopolio en la conformación de la representación por parte de los partidos. Y es que en el momento inicial de la transición se partía de una situación problemática si el objetivo era transitar hacia un régimen democrático: durante cuarenta años los partidos políticos habían estado prohibidos y perseguidos. Carecíamos de fuerzas políticas con estructuras y aparatos lo suficientemente sólidos para echar a andar y, por tanto, resultaba prioritario reforzar este eslabón débil de nuestra incipiente democracia. No es casualidad que el sistema electoral que se diseñó para el Congreso de los Diputados se hiciera pivotar sobre las listas cerradas y bloqueadas presentadas por los partidos políticos. También en este caso el resultado fue óptimo y los partidos se vieron rápidamente reforzados y, muy poco después, consolidados como actores fundamentales de nuestra democracia.

Pero, como se suele decir, no hay moneda que no tenga su reverso. No es la única razón pero, sin duda, ésta también ha contribuido a un cierto deterioro en la caracterización final de nuestra clase política. Como es sabido, entre las funciones de los partidos está la selección de los líderes políticos pero ésta en el seno de los partidos tiene su freno y contrapeso en la famosa *ley de hierro de la oligarquía* formulada por Michels a principios del siglo XX. El peso de los aparatos de los partidos tiene que estar equilibrado mediante otros mecanismos si no queremos enfrentarnos a los efectos no deseados de un escaso control ciudadano sobre un aspecto tan fundamental como es la selección del personal político en la articulación de la representación.

Además los cambios en la sociedad a los que hacíamos referencia para justificar la reforma –una ciudadanía cada vez mejor formada, más crítica, más plural, menos militante en los partidos políticos– también parecen exigir nuevas formas de articular la representación que amplíen las posibilidades selectivas de los ciudadanos sobre sus representantes. Claro está, que la solución no

es sencilla. No es una cuestión de blanco o negro. Por un lado, las listas cerradas y bloqueadas tienen sus aspectos positivos; y, por otro lado, las listas abiertas no son recomendables sólo porque sí: ni solucionan todos los problemas ni se libran de crear otros en ocasiones mucho más graves. La solución sólo puede estar en un diseño de ingeniería electoral que encuentre el equilibrio deseado en torno a la cuestión que planteamos, aspecto que el legislador valenciano tiene que tener especialmente en cuenta.

6. Posibles alternativas en el marco estatutario

Consideramos que éstas son las disfunciones más graves del actual sistema electoral de la Comunitat Valenciana; disfunciones que deben ser tratadas, corregidas y reformadas si no queremos caminar en una senda de deterioro progresivo, aun a largo plazo, de nuestro sistema representativo.

En ese sentido, desde una perspectiva institucional es interesante traer a colación el *Informe del Consejo de Estado* sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general que, a nuestros efectos, pueden resultar perfectamente aplicables. A juicio del Consejo de Estado, respecto a las restricciones a la libertad de elección de los votantes en un sistema electoral basado en listas cerradas y bloqueadas, cabe hacer la siguiente crítica: “limita la capacidad de elección de los votantes otorgando un excesivo poder a los aparatos de los partidos políticos”. Y en ese sentido, el Informe sugiere la posibilidad de distintas propuestas:

- Listas desbloqueadas, bien sea el modelo de listas rígidas (lista del partido salvo que el candidato alcance un determinado porcentaje o cuota) o el modelo de listas flexibles (sólo deciden las preferencias de los votantes y nunca el orden de la lista).
- Listas abiertas (se utilizan excepcionalmente en Suiza o Luxemburgo, países de reducidas dimensiones, en los que los electores tienen tantos votos como representantes asignados a la circunscripción y pueden elegir a candidatos de diferentes partidos; en el momento del escrutinio, primero se reparten los escaños entre los partidos en función de los votos obtenidos por cada uno de ellos y, después, se ordenan los candidatos dentro de cada lista de partidos en función del número de votos personales recibidos).
- Otras fórmulas de personalización del voto más complejas que pueden tener difícil encaje constitucional en el caso del sistema electoral del Congreso de los Diputados pero no necesariamente en el caso del sistema electoral valenciano: sistema alemán o voto único transferible (Malta e Irlanda).

Para el Consejo de Estado “si se quiere potenciar la implicación de los ciudadanos en la vida política, más prudente sería que se procediese al desbloqueo de las listas, a través del mecanismo del voto preferencial utilizado en la mayor parte de los países europeos para las elecciones legislativas. Esta innovación quizá pudiera ensayarse primero en otros niveles representativos como las elecciones europeas o autonómicas, antes de plantearse su extensión, a la vista de los resultados ofrecidos, a las elecciones al Congreso de los Diputados. En todo caso, debe recordarse que la utilización de listas desbloqueadas es una posibilidad no exenta de riesgos, por los casos de corrupción y clientelismo a que el voto preferencial podría dar lugar”.

El legislador valenciano debe, por tanto, plantearse estos cambios en la reforma anunciada del sistema electoral valenciano. No parece que tenga por qué haber muchas dificultades para

alcanzar un consenso superior a los dos tercios de los escaños en torno a un sistema que mejore la proporcionalidad, la supresión de la barrera electoral, la representación paritaria de género incluso la elección más personalizada de los representantes.

A partir de los pronunciamientos de las distintas fuerzas políticas valencianas que conforman el arco parlamentario, parece posible alcanzar un cierto consenso, por ejemplo, en torno a un sistema electoral de listas abiertas o de voto preferencial como los mencionados en el Informe del Consejo de Estado. No obstante, estos sistemas pueden tener un efecto limitado en relación a su uso por los electores o al incremento de la calidad de nuestra representación; incluso, pueden generar otras disfunciones que el legislador valenciano debería tener en cuenta como pueden ser las relacionadas con las necesidades de financiación para que los candidatos individuales realicen campañas propias frente a sus propios compañeros de partido o de lista electoral.

Como alternativa a estos sistemas, para alcanzar los objetivos perseguidos también podría alcanzarse un consenso entre las fuerzas políticas valencianas en torno a un sistema electoral similar o inspirado en el alemán, esto es, una sistema mixto preferiblemente del tipo *proporcional personalizado* que –respetando las restricciones de nuestro ordenamiento constitucional y estatutario–, por un lado, mejorara el rendimiento del sistema en términos de uso por parte de los electores y de selección de nuestros representantes, y, por otro lado, evitara alguna de las disfunciones señaladas ligadas a los sistemas de listas abiertas o voto preferencial.

En relación al funcionamiento básico de este sistema *proporcional personalizado*, la característica fundamental radica en que el elector tendría dos votos, de tal forma que:

- El primer voto serviría para repartir los escaños proporcionalmente entre las fuerzas políticas que hubieran presentado su candidatura en forma de listas cerradas y bloqueadas a las elecciones en cada circunscripción provincial. La fórmula a utilizar podría ser D'Hondt, Resto Mayor, Saint-Lagüe o similar (al ser tan elevado el número de escaños por circunscripción provincial las diferencias entre ellas son mínimas). Con ese voto tendríamos decidido el número de escaños que, en principio, le corresponde a cada partido, pero todavía no los candidatos individuales que los han de ocupar.
- El segundo voto serviría para decidir esas personas concretas que han de ocupar, cuanto menos, una buena parte de los escaños (ya sea la $\frac{1}{2}$, $\frac{3}{5}$ ó $\frac{2}{3}$, por ejemplo, del total de cada circunscripción). Consistiría en un voto a candidato/a individual en circunscripciones uninominales (estas circunscripciones uninominales podrían ajustarse al territorio de las comarcas valencianas con las adaptaciones necesarias para equilibrar la representación de la población). Los candidatos más votados en estas circunscripciones ocuparían los escaños obtenidos por sus respectivos partidos en el reparto proporcional de las circunscripciones provinciales.
- Los escaños sin cubrir por los candidatos elegidos en circunscripciones uninominales se asignarían a los candidatos presentados en las listas cerradas y bloqueadas de las circunscripciones provinciales por las distintas fuerzas políticas en el orden allí establecido.
- El sistema, por lo demás, requiere prever la posibilidad de que una fuerza política obtenga más escaños en circunscripciones uninominales que en el reparto proporcional en la circunscripción lo que obliga, en su caso, a establecer escaños suplementarios.

En relación a la integración en un sistema de este tipo de la exigencia de paridad de género habría que contemplar, en primer lugar que, las candidaturas de las fuerzas políticas en las circunscripciones provinciales se presentaran en forma de cremallera en listas cerradas y

bloqueadas, pero, además, en segundo lugar, se debería contemplar una de estas dos medidas alternativas:

- Primera, en caso de que una determinada fuerza política obtenga más representación de cualquiera de los dos géneros en las circunscripciones uninominales, la diferencia se compensaría en la asignación de los escaños a los candidatos de las listas cerradas y bloqueadas de esa formación en las circunscripciones provinciales, de tal forma que los primeros escaños se asignaran por su orden a los candidatos del género infrarrepresentado hasta alcanzar la paridad y, una vez alcanzada la paridad, se procedería a la asignación según el orden de cremallera de la lista a partir del primer candidato de cada género que quedara por elegir según su orden. Este sistema tiene el hándicap de que podría darse el caso de que todos o casi todos los candidatos de una determinada fuerza política se eligieran en circunscripciones uninominales y fueran total o predominantemente de un género, con lo que no cabría compensar la diferencia en estos casos.
- Segunda, en cada circunscripción uninominal el elector tendría, en lugar de uno, dos votos uninominales para proceder a la elección de un representante (sería una especie de *circunscripción binominal* en cuanto a género). En el caso valenciano el problema de este sistema radica en que forzaría un número muy pequeño de circunscripciones *uninominales/binominales* perdiéndose en cercanía entre representante y representado y haciendo difícil cualquier aproximación a una suerte de comarcalización de las circunscripciones uninominales.

En cualquier este sistema, de considerarse idónea su concepción general, admite diferentes variantes que podrían ser consideradas en una posible reforma del sistema electoral autonómico valenciano.

En definitiva, hay campo para el acuerdo –sea ésta u otra la opción elegida- para corregir las más graves disfunciones del sistema electoral valenciano, y obtener así mejores dosis de representación y legitimación.

V. CONCLUSIONES

En definitiva, ¿qué conclusiones podemos obtener de todo lo referido? Podríamos resumirlas en las siguientes afirmaciones:

- Primera, el sistema electoral valenciano ha dado un rendimiento más que aceptable en términos de representación, gobierno y legitimación de la autonomía valenciana.
- Segunda y no obstante lo anterior, presenta objetivamente un elemento disfuncional cuya corrección parece inaplazable: la infrarrepresentación de determinadas fuerzas políticas por efecto de la barrera electoral; y otros tres elementos disfuncionales que deberían asimismo ser corregidos: la desproporcionalidad en la representación de la población de las tres circunscripciones provinciales, la todavía existente desigualdad en la representación de género y el excesivo poder otorgado a los aparatos de los partidos a la hora de decidir qué personas concretas son elegidas.
- La primera de las disfunciones ha producido la falta de representación de un número relevante de valencianos en varias convocatorias electorales y las otras disfuncionalidades

en el actual contexto de crisis –exigencia ciudadana de mayor igualdad en la representación y de mayor calidad entre la clase política- han pasado a ser relevante para la opinión pública.

- En estas circunstancias, es posible que el actual sistema electoral pueda seguir cumpliendo con su tarea sin grandes modificaciones pero los riesgos de deslegitimación ligados a un mal funcionamiento de los mecanismos de representación se pueden incrementar en el futuro.
- Lo que resulta claro es que, desde el punto de vista de la técnica electoral, las reformas a realizar para reconducir los problemas del sistema ligados a la proporcionalidad son relativamente sencillas; no lo parece tanto acertar en los cambios en el sistema electoral que puedan conducir a la mejora de la calidad de nuestra clase política, pero como hemos visto existen algunos mecanismos para transitar en esa dirección y un espacio para el entendimiento común, al menos, entre las principales fuerzas políticas de nuestra Comunitat.
- Ese espacio parece sustanciarse en la adopción bien de un sistema de listas abiertas o voto de preferencia, bien de un sistema electoral similar al alemán, esto es, proporcional en cuanto al reparto de escaños entre las fuerzas políticas y personalizado en cuanto a la selección del personal político de forma más directa por los ciudadanos –las variantes a considerar en este punto son muchas–, que elimine la barrera electoral, reparta de forma más proporcional los escaños entre las circunscripciones provinciales y establezca medidas aseguradoras de una mayor igualdad de género.

VI. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- AGUILÓ i LÚCIA, L.; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. y SOLER SÁNCHEZ, M. “Les instituciones polítiques de la Comunitat Valenciana” en NINYOLÉS, R. (ed.) *La societat valenciana: estructura social i institucional*, Alzira, Bromera, 2000.
- AGUILO LUCIA, L. “Las Cortes Valencianas”, en BAÑO LEON, J.M. (dir.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Pamplona, Aranzadi, 2007.
- ASENSI SABATER, J. *Les Corts Valencianes*, Alicante, Universidad de Alicante, 1984.
- BAÑO LEÓN, J. M. (dir.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Pamplona, Aranzadi, 2007.
- BARAS, M. y BOTELLA, J. *El sistema electoral. Temas clave de la Constitución española*, Madrid, Tecnos, 1996.
- CALVET CRESPO, J. “El sistema electoral de les Corts Valencianes: orígens i reforma” en *Corts*, nº 23, 2010.
- CONSEJO DE ESTADO “Informe del Consejo de estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”, 24 de febrero de 2009: <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>
- CUADERNOS CONSTITUCIONALES “Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en su 20º aniversario”, *Cuadernos Constitucionales*, nº 34/35, 2001.

- ESTUDIO SOBRE EL ESTATUTO VALENCIANO "Instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana", Valencia, Consell Valencià de Cultura, 1993-1996.
- FELIP SARDÀ. J. M. "El sistema electoral valenciano en la Ley Orgánica 1/2006, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana" en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 49/50, 2005.
- FRANCH I FERRER, V. "Las elecciones autonómicas valencianas en perspectiva (1983-1991): los efectos de la cláusula de barrera del 5% en el sistema de partidos valenciano" en *Cuadernos Constitucionales*, nº 9/10, 1995.
- FRANCH I FERRER, V. y MARTÍN CUBAS, J. "Eleccions, partits i sistemes de partits" en NINYOLES, R. (ed.) *La societat valenciana: estructura social i institucional*, Alzira, Bromera, 2000.
- GARRIDO MAYOL, V. "Consideraciones jurídico-políticas del proceso autonómico valenciano" en FERRANDO BADÍA, J. (coord.) *El proceso autonómico*, Valencia, Consell Valencià de Cultura, 1993.
- GARRIDO MAYOL, V. "La reforma del Estatuto Valenciano en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 19, 1997.
- GARRIDO MAYOL, V.; MARTÍN CUBAS, J.; y SOLER SÁNCHEZ, M. (coords.) "El nacimiento del Estatuto Valenciano", Valencia, Fundación Broseta, 2001.
- MARTÍN CUBAS, J. "De crisis y cambios: ¿un nuevo sistema electoral para los valencianos?" en Libro Homenaje a Julia Sevilla, Valencia, Corts, 2013.
- MARTÍN CUBAS, J.; y SOLER SÁNCHEZ, M. "Las instituciones políticas de la Comunitat Valenciana tras la reforma del Estatuto de 2006" en GARRIDO MAYOL, V. (coord.) *Modelos de Estado y reforma de los Estatutos*, Valencia, Fundación Profesor Manuel Broseta, 2007.
- MARTÍN CUBAS, J.; y SOLER SÁNCHEZ, M. "El sistema electoral valenciano: comentario al artículo 23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana" en GARRIDO MAYOL, V. (coord.) *30 años de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- MARTÍN CUBAS, J.; y SOLER SÁNCHEZ, M. "El sistema electoral valenciano: comentario al artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana" en GARRIDO MAYOL, V. (coord.) *30 años de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- MARTÍN MATEO, R. (dir.) "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", Madrid, Administración Territorial, 1985.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. "Sobre la necesidad de una ley electoral valenciana (los condicionantes constitucionales y estatutarios de la ley electoral)" en *Corts*, nº 18, 2007.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. "Régimen electoral valenciano" en GAVARA DE CARA, J. C. et. al., *El régimen electoral de las Comunidades Autónomas*, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, 2004.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., MARCO MARCO, J.J., y URIBE OTAROLA, A. "Sistemas electorales. Un estudio comparado", Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
- MASCARELL FURIÓ, D. "La comarcalización del sistema electoral valenciano" en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 29, 1999.

- OÑATE RUBALCABA, P. “El sistema electoral y las elecciones en la Comunidad Valenciana” en CANALES, J.M. y MENÉNDEZ, M. A. *El sistema político y administrativo valenciano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. “La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana” en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 31, 2014.
- SOLER SÁNCHEZ, M. “Rasgos jurídico-constitucionales del sistema electoral valenciano” en GARRIDO MAYOL, V. (coord.) *Instituciones políticas de la Comunidad Valenciana*, Valencia, Fundación Profesor Manuel Broseta, 2000.
- URIBE OTALORA, A. “La evolución de Les Corts Valencianes a la luz del sistema electoral: balance y perspectivas de futuro de la representación de las valencianas y los valencianos” en *Corts*, nº 23, 2010.
- VALLÉS, J.M. y BOSCH, A. “Sistemas electorales y gobierno representativo”, Ariel, Barcelona, 1997.
- VV.AA. “Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en su 20º aniversario” en *Cuadernos Constitucionales*, nº 34/35, 2001.

ALGUNAS REFLEXIONES PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DE LES CORTS

Jose M. Pavía Miralles¹

SUMARIO: 1.Introducción.- 2.Impacto de los elementos que componen un sistema electoral.- 3. Buscando elementos de consenso para una reforma.- 4.Algunas propuestas de modificación.- 5.Una propuesta de sistema electoral.- 6.Agradecimientos.- 7.Bibliografía.- Anexo I. Resumen del sistema electoral sueco.- Anexo II. Distribución comarcal de apoyos para los principales partidos en las Elecciones a Corts Valencianes de 2015

RESUMEN: En los regímenes parlamentarios proporcionales el objetivo del sistema electoral es buscar un equilibrio entre la elección de un Parlamento que permita configurar mayorías estables que sustenten al gobierno y la elección de un Parlamento que mimetice los resultados de las urnas. Como prerequisite para acometer cualquier reforma, en el informe se estudian cuales son los principales componentes de un sistema electoral proporcional y se analizan los efectos esperados que sobre los resultados tendría modificar cada uno de los aspectos que lo configuran. Tras este recorrido teórico, reflexionamos acerca de cuáles deberían ser los ejes hipotéticos sobre los que podría pivotar cualquier reforma y se proponen cuatro ideas directrices que, a nuestro juicio, deberían gozar (al menos teóricamente) de suficiente consenso: 1) reducir las diferencias de valor entre votos; 2) acercar el representante al representado; 3) ofrecer mayor capacidad al elector para expresar sus opiniones; y 4) configurar parlamentos que garanticen la gobernabilidad. Guiados por las ideas anteriores y sujetos por los límites que marca el Estatuto de Autonomía, se estudia cómo determinadas modificaciones concretas habrían afectado a los resultados, aprovechando para analizar las ventajas e inconvenientes de cada una de las posibles medidas. El documento concluye ofreciendo una propuesta de sistema que, tratando de separarse lo menos posible del sistema actual, permitiría avanzar en los ejes señalados anteriormente y podría servir de base para una reforma. Los efectos de tales modificaciones son analizados sobre los resultados realmente registrados en elecciones previas de 2007, 2011 y 2015.

1 Vocal del "Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana". Catedrático de Métodos Cuantitativos. Universitat de València.

1. Introducción

Todos los sistemas electorales se mueven siempre entre dos extremos: determinar un claro ganador y reflejar fielmente los deseos del conjunto del electorado. En los sistemas de elección indirecta, la presidencia es elegida por los representantes votados por la ciudadanía, por lo que el dilema se plantea entre la elección de un Parlamento que permita configurar mayorías estables que sustenten al gobierno y la elección de un Parlamento que mimetice los resultados de las urnas. Los llamados sistemas mayoritarios ponen el énfasis en la primera cuestión, mientras que los denominados sistemas proporcionales se preocupan más de la segunda. Un sistema se situará en este eje teórico más próximo o más alejado de cada uno de sus extremos² dependiendo de cómo se definan los distintos elementos que lo configuran.

Todo sistema electoral viene definido por una larga lista de elementos. Entre ellos, el número de distritos (circunscripciones), la forma de configurar las circunscripciones, el tamaño de la circunscripción (es decir, el número de representantes elegidos en la circunscripción), la fórmula electoral usada para convertir votos en diputados, el tamaño del Parlamento (es decir, el número total de diputados que componen el Parlamento), la regla usada para asignar el número de escaños a cada circunscripción, la barrera de acceso (es decir, el soporte mínimo requerido para obtener representación en el Parlamento), la estructura de la papeleta, el sistema de partidos,... Son muchos los elementos que interactúan para definir cualquier sistema electoral, condicionando el proceso de decisión de los ciudadanos, la estrategia política de partidos (y candidatos) e incluso la realidad política del día después.

Existe un número ilimitado de posibilidades para cada uno de los elementos anteriores, lo que teóricamente podría dar lugar un número infinito de sistemas electorales, más diverso incluso que el resultante del producto de la combinación de todas las posibilidades que existen para cada uno de los elementos individuales. El hecho de que existan importantes interrelaciones entre todos los elementos que definen un sistema implica que la alteración de uno de sus componentes podría tener efecto (no inocuo) en otros aspectos, dando lugar como resultado a un nuevo sistema. El todo no es igual a la suma de las partes.

A pesar de lo anterior, si hay ciertas regularidades y tendencias teóricas respecto a cómo inciden determinadas modificaciones en el eje de proporcionalidad. Es decir, en hacia donde se movería un sistema dependiendo del tipo de cambio que se acometiera. Por ello, conocer los efectos esperados que tendría cada tipo de alteración se revela como un pre-requisito para decidir el tipo de cambios que (teóricamente) deberían ser acometidos una vez fijados los objetivos que se pretenderían lograr con una reforma del sistema.

De acuerdo con lo anterior, el resto del documento está estructurado como sigue. En el siguiente apartado se analiza el tipo de efectos esperados que sobre los resultados de un sistema electoral tendría actuar aisladamente sobre cada uno de los principales elementos señalados anteriormente. A continuación se exponen una serie de principios, que a nuestro juicio podrían ser compartidos por el conjunto de la ciudadanía y agentes políticos, relativos a cuáles podrían ser las ideas directoras que deberían guiar una posible reforma. Estos dos puntos nos sirven para realizar una propuesta concreta dentro del marco que impone el estatuto de autonomía y

2 Los extremos del eje se corresponden con una situación donde todos los representantes del Parlamento los obtiene el partido ganador y una situación donde las distribuciones de las proporciones de representantes en el Parlamento y de votos recibidos son exactamente iguales.

tratando de modificar la menor cantidad de aspectos de la ley actual. Los efectos de tales modificaciones son analizados sobre los resultados realmente registrados en elecciones previas.

2. Impacto de los elementos que componen un sistema electoral

El número de elementos que componen un sistema electoral puede ser potencialmente muy grande, por lo que en este apartado nos centraremos en aquellos aspectos (básicamente matemáticos) del sistema con una mayor incidencia en los resultados. Todos los análisis se realizarán *ceteris paribus*, es decir, considerando que el resto de elementos del sistema no se modifican. Asimismo, y aunque no se cite explícitamente, en gran parte del escrutinio se puede entender que se toma como punto de partida y de referencia el actual sistema electoral valenciano.

Número de circunscripciones

El número de circunscripciones es el número de distritos efectivos en que se divide el espacio electoral para la elección de representantes. Asumiendo constante el resto de elementos y bajo el supuesto de que estamos en un sistema de representación proporcional³, el número de circunscripciones es, en general, la variable que mayor efecto tiene en la proporcionalidad. Incrementar el número de circunscripciones conlleva un decremento de la proporcionalidad, que suele favorecer al partido más votado. En el caso extremo en que hubiese tantas circunscripciones como diputados, sólo se elegiría un escaño en cada circunscripción y éste correspondería al partido más votado en la circunscripción.

Forma de configurar/definir las circunscripciones

Uno de los problemas que conlleva el tener distritos fijos (como son las provincias) es la menor capacidad que tiene un sistema para adaptarse a los cambios sociales y demográficos que acontecen, por ejemplo, por el simple devenir del tiempo. Para subsanar esta deficiencia, en muchos sistemas electorales se redibujan con cierta periodicidad (por ejemplo, 10 años en el caso de EE.UU.) las circunscripciones. El objetivo es que éstas sean lo más homogéneas posible desde el punto de vista de tamaño (cantidad de población) y también de composición sociodemográfica interna. El modo en que se definen o dibujan las circunscripciones, sin embargo, es uno de los elementos que más controversia suscita en los sistemas electorales donde este aspecto del sistema es variable, produciéndose el fenómeno conocido como gerrymandering en el que los partidos (mayoritarios) tratan de influir en el proceso de redibujado para obtener una ventaja electoral. Desde esa perspectiva y aunque su efecto busca teóricamente favorecer la representación de todos los colectivos y acercar la representación al representado, en la práctica puede conllevar efectos perniciosos si no existen unas reglas muy claras y rígidas (que le restarían parte de su atractivo) o sin la existencia de un cuerpo (absolutamente) independiente que se encargase de delimitar las fronteras de los distintos distritos.

Tamaño de la circunscripción

El tamaño de la circunscripción se define como el número de diputados que se reparten en esa circunscripción. En general, cuanto mayor sea el tamaño de la circunscripción menor discrepancia

3 En el artículo 152.1 de la Constitución Española se comenta, refiriéndose a los órganos de las CC.AA., que "...la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio...".

habrá (bajo un sistema de reparto proporcional) entre las distribución de las proporciones de voto obtenidas por los partidos y la distribución de las proporciones de escaños que éstos reciben en la circunscripción.

Tamaño del Parlamento

El tamaño del Parlamento es igual al número de diputados que componen el Parlamento. Con todo lo demás constante, en general, cuanto mayor sea el tamaño del Parlamento menor será la discrepancia que habrá (bajo un sistema de reparto proporcional) entre las proporciones de voto obtenidas por el conjunto de partidos en el conjunto del espacio electoral y las proporciones de escaños que obtendría el conjunto de partidos en el Parlamento.

Fórmula de reparto de escaños (entre candidaturas)

En los sistemas proporcionales, se han ensayado y se han propuesto múltiples reglas (más o menos proporcionales) para repartir los escaños de una circunscripción entre las candidaturas con derecho a recibir representación. Todas las propuestas se basan en la aplicación de una serie de reglas matemáticas. En general, cuando el tamaño de la circunscripción es suficientemente grande todos los métodos proporcionan (básicamente) los mismos resultados. Las diferencias entre los métodos comienzan a ser evidentes a medida que disminuye el tamaño de la circunscripción. Dada la gran variedad de métodos, aquí sólo haremos referencia a algunos de los más populares y conocidos como son: el cociente de Hare, el método de Sainte-Languè, el método de Sainte-Languè modificado y la regla d'Hondt⁴. De los cuatro métodos anteriores, que han sido nombrados por orden de mayor a menor proporcionalidad teórica, el cociente de Hare sería el que hipotéticamente generaría menores diferencias entre los porcentajes de escaños y votos en una circunscripción y la regla d'Hondt el que produciría las mayores divergencias.

Esquemáticamente, el cociente de Hare se basa en (i) dividir el número total de votos de la circunscripción por el número de escaños a repartir y redondear al entero inferior más próximo, (ii) asignar tantos escaños a cada partido como el resultado del dividendo en la división entre el número de votos y el cociente calculado en (i) y (iii) repartir los escaños no repartidos entre los partidos con los restos más altos en las divisiones realizadas en (ii). Por otro lado, los métodos de Sainte-Languè, Sainte-Languè modificado y d'Hondt son métodos de divisor y sólo se diferencian en los divisores que utilizan para asignar los sucesivos escaños. Sainte-Languè utiliza como divisores $\{1, 3, 5, 7, \dots, 2n-1\}$, Sainte-Languè modificado $\{1^4, 3, 5, 7, \dots, 2n-1\}$ y d'Hondt $\{1, 2, 3, 4, \dots, n\}$, siendo $n (>1)$ el número total de escaños a repartir en la circunscripción. El reparto de escaños se basa en dividir el número total de votos de cada partido en la circunscripción por cada uno de los divisores y asignar a cada partido tantos escaños como cocientes entre los n cocientes mayores pertenezcan a ese partido.

Fórmula de asignación de escaños (a circunscripciones)

Al igual que para el reparto de escaños entre los partidos en una circunscripción, también se han propuesto múltiples reglas para repartir los escaños de un Parlamento entre las circunscripciones en que se divide el espacio electoral, es decir, para asignar escaños a las circunscripciones. Habitualmente lo que se suele hacer es asignar un mínimo de escaños a cada circunscripción y repartir el resto utilizando cualquiera de las reglas propuestas para distribuir escaños entre

4 Otros métodos incluirían el cociente de Droop, el cociente de Hagenbach-Bischoff, el cociente del método Imperiali, el método de Hamilton o Vinton, el método de Colorado o el método de Bernardo, entre otros.

partidos⁵. En general, cuanto mayor sea el número mínimo de escaños que corresponde a cada circunscripción mayores serán las diferencias que existirán entre el valor de los votos de los residentes en diferentes circunscripciones. Como norma esta variable (el número mínimo de escaños que corresponde a cada circunscripción) tiene más impacto que la regla utilizada para asignar el resto de escaños entre las circunscripciones, cuyo efecto es habitualmente menor. El método elegido, no obstante, podría ser aprovechado para reducir el efecto distorsionador, favorable a las circunscripciones menos pobladas, que introduce la asignación mínima inicial.

Además del número mínimo de escaños a asignar a cada circunscripción y de la regla a emplear para distribuir el resto de diputados entre las circunscripciones, otro aspecto a tener en cuenta es la variable que se utiliza para el reparto. Habitualmente se emplea una variable relacionada con el tamaño de la población⁶ y, por lo general, la forma de medir ésta no suele tener un impacto significativo. No obstante, algunas divergencias podrían emerger dependiendo de las diferencias que existan entre las distribuciones relativas de las poblaciones de hecho, de derecho, electorales y de votantes.

Barrera de acceso

La barrera de acceso es el porcentaje mínimo de votos (o de número de votos) que impone la ley electoral para que un partido tenga derecho a entrar a participar en el reparto de escaños en una circunscripción. En general, cuanto mayor es la barrera mayores discrepancias se producen entre las distribuciones de los porcentajes de voto y de escaños. Otros aspectos que también inciden en el impacto de la barrera de acceso son (i) el ámbito que se utiliza para definirla (si el de la circunscripción o el del conjunto del espacio electoral) y (ii) la base de votos que se utilizan para calcular el porcentaje mínimos: el total de votos, el total de votos válidos o el total de votos válidos emitidos a candidaturas. En general cuanto mayor sea el espacio electoral para el cálculo de la barrera y mayor sea la base de votos que se tienen en cuenta, mayores discrepancias entre las distribuciones de votos y representantes existirán.

Estructura de la papeleta

La estructura de la papeleta es también una variable que puede tener un efecto significativo para conseguir que los parlamentos elegidos reflejen los deseos de los ciudadanos. Para este elemento hay muchas variantes. En el ecosistema electoral español el procedimiento más habitual consiste en utilizar listas completas, cerradas y bloqueadas, aunque también se pueden encontrar ejemplos de listas abiertas y de voto preferencial en listas cerradas⁷. Otros sistemas también ensayados en otras democracias incluyen el doble voto (por ejemplo, para la elección del Bundestag en Alemania) o el voto único transferible (por ejemplo, utilizado en las elecciones parlamentarias en Irlanda). En general, la estructura de la papeleta puede tener un efecto enorme sobre la proporcionalidad y sobre la libertad de elección, incluso dentro de una opción política, por parte del elector.

5 Actualmente, por ejemplo, para las elecciones al Congreso de los Diputados se utiliza la regla de Hamilton y para las elecciones a Les Corts Valencianes se utiliza la regla d'Hondt.

6 Tanto en las elecciones en España como en la Comunitat Valenciana se emplea la población de derecho.

7 En el contexto de las elecciones a Cortes Generales la elección de senadores se realiza por listas abiertas, con cada votante disponiendo (en las circunscripciones provinciales) de hasta tres votos. Por otro lado, en las elecciones locales se vota en los municipios de hasta 250 habitantes mediante voto preferencial en listas cerradas. Cada partido, coalición, federación o agrupación puede presentar una lista con un máximo de cinco nombres, de forma que en los municipios de hasta 100 habitantes cada votante puede marcar hasta a dos de los tres candidatos de la lista que elije, pudiéndose votar a cuatro de los cinco candidatos de una candidatura si el municipio tiene entre 101 y 250 habitantes.

3. Buscando elementos de consenso para una reforma

El apartado anterior ha puesto de manifiesto las enormes posibilidades que existen para definir un sistema electoral (proporcional), por lo que más que proponer o teorizar sobre los posibles cambios que se podrían acometer y estudiar cómo estos podrían afectar al sistema, parecería razonable determinar una serie de directrices o ideas fuerza que, siendo ampliamente compartidas, pudieran servir de faro para guiar una posible reforma.

Así, encontramos que entre los principios que podrían ser compartidos por una mayoría de agentes se situarían:

1. Que todos los votos tengan (aproximadamente) el mismo valor. Es decir, por una parte, 1a) reducir las diferencias que puedan existir entre los votos necesarios para obtener representación entre circunscripciones; y, por otra parte, 1b) reducir las diferencias que puedan existir entre los votos que cuesta obtener cada representante por los distintos partidos.
2. Acercar el representante al representado.
3. Que el elector disponga de mayor capacidad de decisión para elegir a sus representantes.
4. Que se puedan configurar parlamentos que garanticen la gobernabilidad.

4. Algunas propuestas de modificación

Los principios anteriores ofrecen unos faros con los que guiarnos ante una posible reforma, existiendo muy variadas propuestas de modificación para avanzar hacia un sistema electoral más próximo que el actual a todos ellos. Sin embargo, salvo que se pretenda modificar el Estatuto de Autonomía, cualquier propuesta de una nueva ley electoral ha de tener como marco de referencia y como límites aquellos que determina el Estatuto.

El Estatuto de Autonomía en su artículo 23.1 señala: “Les Corts estarán constituidas por un número de Diputados y Diputadas no inferior a noventa y nueve, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización”.

Asimismo, el Estatuto de Autonomía en su artículo 24 dice: “La Ley Electoral Valenciana, prevista en el apartado 1 del artículo anterior, será aprobada en votación de conjunto por las dos terceras partes de Les Corts y garantizará un mínimo de 20 Diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres.”

Con los límites que nos marcan estos dos artículos a continuación reflexionamos, guiados por los principios expuestos en el apartado anterior, sobre posibles modificaciones.

Centrándose en primer lugar en el punto 1), se observa que una de las fuentes de desproporción en el valor de los votos tiene como origen la muy diferente cantidad de votos que son necesarios para alcanzar representación en Castellón respecto a los que son necesarios en Alicante o Valencia como consecuencia de la asignación mínima inicial. Por ejemplo, considerando las elecciones autonómicas de 2015, encontramos que la circunscripción de Castellón presenta una importante prima de sobre-representación. En efecto, a partir de la población de derecho de 2014 (la última disponible en el momento de convocar las elecciones de 2015) y los votos emitidos en

cada circunscripción, en la Tabla 1 se puede observar que en Castellón son necesarios muchos menos votos que en Valencia y en Alicante para lograr un diputado.

Tabla 1. Detalle de las distribuciones de población y votantes en las Elecciones a Corts de 2015.

Provincia	Población	Votantes	Diputados	Pob./Diputados (A)	Votos/Diputados (B)	Desproporción
Alicante	1.868.438	823.444	35	53.383'94	23.526'97	A: 2'18 B: 1'91
Castellón	587.508	296.245	24	24.479'50	12.343'54	A: 2'60 B: 2'82
Valencia	2.548.898	1.390.770	40	63.722'45	34.769'25	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en INE (2016) y ARGOS (2016).

Para tratar de reducir este efecto, dentro del marco que impone el Estatuto, una posibilidad sería incrementar el tamaño de Les Corts, reduciendo el peso relativo en el total de escaños del número de escaños mínimo, fuente de la desproporción mostrada en la Tabla 1. Una solución de esa naturaleza, sin embargo, no sería fácilmente justificable desde la óptica de la opinión pública; por lo que, manteniendo en 99 el tamaño de Les Corts, la alternativa podría ser asignar los 39 escaños proporcionales a la población utilizando una fórmula distinta a la actual. Una fórmula que generase unos ratios población/escaños por provincia menos desiguales.

Como alternativa a la regla d'Hondt (escogida por la ley actual), se podría utilizar otro método de divisor⁸. Por ejemplo, un método de divisor con divisores {0'1, 0'2, 0'3, ..., 3'9}.

Es decir, los mismos divisores de la fórmula d'Hondt, pero divididos por 10. Con esta modificación, los escaños que hubieran correspondido a cada provincia en las últimas elecciones autonómicas habrían sido 36 para Alicante, 20 para Castellón y 43 para Valencia y los índices de desproporción se hubieran reducido desde 2'18 y 1'91 a 1'77 y 1'54 para Alicante, y desde 2'60 y 2'82 a 2'02 y 2'18 para Valencia.

Para completar el cuadro, si tal distribución de escaños hubiera sido utilizada en las elecciones a Corts de 2015 los resultados habrían sido: PP 30 escaños, PSOE 24, Compromís 19, C's 14 y Podemos/Podem 12.⁹

Dentro del punto 1), y en concreto en 1b), existe también un amplio margen para reducir las diferencias de valor de los votos actuando en otros aspectos que también indiquen en los costes relativos (número de votos) que para obtener un diputado incurre cada partido. Aquí existen más posibilidades, que van desde modificar las barreras de acceso hasta utilizar una fórmula de reparto más proporcional, pasando por cambiar el modo en que se determina cuantos escaños corresponden a cada partido.

8 La alternativa de emplear un método basado en cuotas (como el método de Hare) no sería teóricamente recomendable debido a la posibilidad de que ocurriese un fenómeno conocido como la paradoja de Alabama, la cual es consustancial a todos los métodos de asignación basados en cuotas naturales (Balinski y Young, 2001). La paradoja de Alabama consiste en la posibilidad de que, aun manteniendo constantes los tamaños de las poblaciones provinciales, una circunscripción pueda perder escaños después de un incremento del número total de diputados a repartir.

9 Les Corts elegidas en las elecciones autonómicas de 2015 se distribuyen: PP 31, PSOE 23, Compromís 19, C's 13 y Podemos/Podem 13.

Si bien para los partidos que alcanzaron representación parlamentaria en las elecciones autonómicas de 2015 no se observan grandes diferencias en cuanto al número de votos que cada partido requiere para obtener cada diputado (ver Tabla 2), lo cierto es que casi un diez ciento (9'22%) de los votos a candidaturas se queda sin ninguna representación y que hay una formación con más de 100.000 votos, debido a la barrera de acceso del 5%, que no alcanza ninguna representación.

Tabla 2. Número de votos que necesitó cada partido por diputado en las Elecciones de 2015.

	Compromís	C's	AC	Podemos	PP	PSOE
Número de Votos	456.823	309.121	106.917	282.389	658.612	509.098
Diputados	19	13	0	13	31	23
Votos/Diputados	24.043'32	23.778'54	∞	21.722'23	21.245'55	22.134'70

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en ARGOS (2016).

En términos de barreras de acceso, las principales posibilidades se centrarían en (i) reducir la barrera de acceso a nivel de Comunitat Valenciana (actualmente en el 5% del total de votos emitidos) y/o en (ii) restringir la barrera de acceso al ámbito de circunscripción. Sea cual sea la solución acordada, una cuestión que debería ser abordada en cualquier caso, ya que supone una singularidad del sistema valenciano dentro del conjunto de sistemas electorales, debería ser la de eliminar la contabilización de los votos nulos para decidir si un partido político ha superado o no la(s) barrera(s) de acceso. Así, tomando como base para calcular las barreras de acceso los votos totales válidos emitidos a favor de candidaturas, como opciones se podría proponer, entre otras, (a) una barrera de acceso única autonómica fijada en el 3% de los votos o (b) una doble barrera del 3% a nivel autonómico y del 5% a nivel de provincia¹⁰. Manteniendo todos los demás aspectos de la ley actual constantes y modificando sólo las barreras, los parlamentos que se habrían obtenido en cada caso habrían sido: (a) PP 30, PSOE 23, Compromís 19, C's 13, Podemos/Podem 11 y AC¹¹ 3; y (b) PP 31, PSOE 23, Compromís 19, C's 13 y Podemos/Podem 13.¹²

Respecto a la ley de reparto, y descartando los métodos basados en cuotas debido a la paradoja de Alabama, una posibilidad para incrementar la proporcionalidad tratando de favorecer el punto 4) del apartado anterior, sería sustituir la regla D'Hondt por la fórmula de Sainte-Languè modificada. No obstante, si sólo se acometiera este cambio con los resultados de 2015 la distribución de escaños habría sido exactamente la misma: PP 31, PSOE 23, Compromís 19, C's 13 y Podemos/Podem 13.

Un último aspecto para reducir la diferencia de valor de los votos, especialmente en una situación donde las distribuciones de votos fuesen muy asimétricas entre las tres circunscripciones provinciales, consistiría en aplicar algún mecanismo nivelador de reparto que tuviese en cuenta los resultados en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Una solución imaginativa consistiría en adoptar un modelo inspirado en el sistema sueco. El sistema sueco, cuyos detalles se ofrecen en el Anexo I, está basado en escaños permanentes y escaños de ajuste, pero al contrario de lo que

10 El fijar unas barreras de acceso mínimas es habitual y recomendable. Evita una excesiva atomización y ayuda a configurar parlamentos que garanticen la gobernabilidad.

11 EUPV-EV-ERP-V-AS: AC.

12 Exactamente los mismos resultados que en el escenario (a) se habrían obtenido si sólo existiese una barrera de circunscripción del 3%.

sucede con el sistema alemán sólo requiere un voto y mantiene fijo el tamaño total del Parlamento.

Una posible solución podría consistir en detraer, una vez decididos el número de escaños que deben ser distribuidos en cada provincia, por ejemplo 2 escaños de cada provincia y reservarlos como escaños de ajuste, para entonces proceder como sigue. Primero, repartir los escaños (no de ajuste) de cada provincia de acuerdo con los resultados de la provincia. Segundo, calcular los escaños que hubiesen correspondido a cada partido si la circunscripción hubiese sido única: toda la Comunitat Valenciana. Tercero, repartir los escaños de ajuste entre aquellos partidos con saldo positivo en la diferencia entre los escaños que les habrían correspondido en circunscripción única y los ya asignados. Cuarto, asignar secuencialmente cada escaño de ajuste a cada partido en aquella circunscripción donde exista el cociente no consumido más alto, con la restricción de que (i) la circunscripción todavía tenga escaños de ajuste disponibles y (ii) el partido no supere el número de escaños que hubiese obtenido con circunscripción única.

Desde nuestro punto de vista, la introducción de un mecanismo de igualación similar al sueco en la ley electoral valenciana respetaría la literalidad del art. 24 del Estatuto de Autonomía y podría contribuir a la configuración de parlamentos con una correlación de fuerzas más próxima a la distribución regional de votos, reduciendo a la vez las diferencias de valor de los votos entre provincias. Si un sistema de esa naturaleza hubiese sido empleado en las elecciones a Corts Valencianes de 2015, manteniendo el resto de elementos constantes, los resultados habrían sido:¹³ PP 30, PSOE 23, Compromís 20, C's 14 y Podemos/Podem 12. Estos resultados habrían representado una convergencia en los ratios votos/escaños ofrecidos en la Tabla 2 para los partidos con representación parlamentaria. Por supuesto, la barrera de acceso del 5% continuaría imposibilitando que AC accediera a representación.

Pasando a las posibilidades de reforma que perseguirían lograr el objetivo 2) (acercar el representante al representado), una opción que además sería compatible con el 'mandato' del Estatuto referido a la posibilidad de atender "a criterios de ... comarcalización" consistiría en aplicar el sistema sueco en cada provincia mediante (i) la asignación de un número máximo de diputados a elegir en cada comarca, (ii) la elección de un número mínimo (por ejemplo, uno) de escaños en cada comarca considerando exclusivamente los resultados registrados en la comarca y (iii) el reparto posterior de los escaños de la provincia todavía no asignados respetando los resultados del conjunto de la provincia y asignándolos a las comarcas usando los cocientes no consumidos más altos de cada comarca. Este procedimiento permitiría acercar los representados a los representantes (que pasarían a estar vinculados a una comarca), no descuidando al mismo tiempo el mandato principal del Estatuto y la Constitución, referido a la proporcionalidad en la distribución de escaños entre partidos. Este procedimiento además facilitaría que la distribución asimétrica de votos que se registra entre partidos a nivel comarcal (ver figuras en el Anexo II) tuviera un reflejo en la composición de Les Corts.

Esta aproximación, sin embargo, presenta dos problemas. Primero, el problema de decidir que distribución comarcal utilizar; y, segundo y más importante, las enormes diferencias que (al menos nominalmente) introduciría en cuanto al valor del voto entre los residentes de diferentes comarcas. La primera de las cuestiones podría ser resuelta fácilmente aceptando, por ejemplo, la comarcalización que la propia Generalitat emplea en la plataforma ARGOS para organizar los resultados electorales (ver Figura 1). La segunda de las cuestiones es, sin embargo, más compleja

13 En términos de distribución espacial Podemos/Podem habría perdido un diputado en favor de C's en la provincia de Alicante y PP lo habría perdido en favor de Compromís en la provincia de Valencia. Todo lo demás se mantendría igual.

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

de resolver pues en términos de población y electores encontramos una enorme disparidad de tamaños poblacionales (ver Figura 1). A modo de ejemplo, en la provincia de Valencia existe una desproporción en términos de número de electores del orden de 300 a 1 entre la ciudad de Valencia y la comarca de El Rincón de Ademuz.

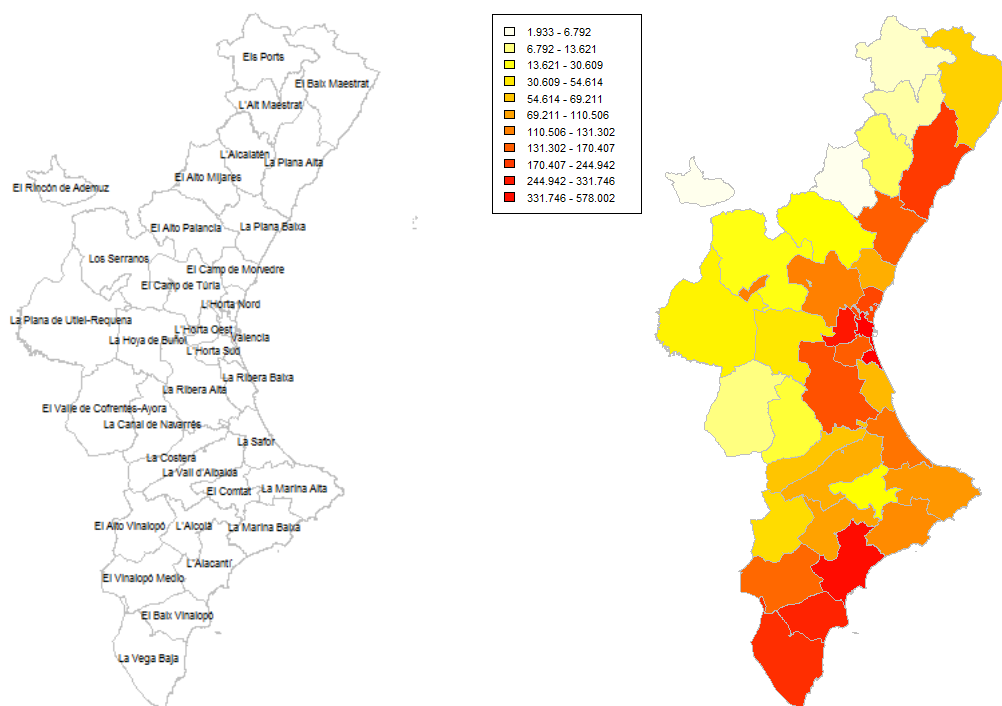


Figura 1. Distribución espacial de La Comunitat Valenciana en comarcas con su denominación (panel izquierdo) y distribución comarcal del número de electores para las elecciones autonómicas de 2015 (panel derecho). Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en ARGOS (2016).

Aunque la adopción de un sistema de reparto de escaños basado en la comarcalización unido a un sistema de nivelación, como el esbozado en el párrafo anterior, no tendría efectos prácticos en la distribución proporcional de escaños entre partidos¹⁴, la realidad es que introduciría enormes diferencias en el valor nominal del voto de los ciudadanos y en alguna circunstancia (ver nota al pie) podría incluso tener efectos en el valor real. Por ello, una solución para el reparto de escaños potencialmente menos problemática a la opción de comarcalización podría venir por la vía de modificar la estructura de la papeleta, asociando una comarca a cada candidato de cada partido (ver Figura 2). Esto, unido a una modificación adicional de la papeleta para atender el punto 3) señalado en el apartado anterior, referido a que el elector disponga de mayor capacidad de decisión para elegir a sus representantes, podría permitir avanzar en los objetivos 2) y 3) introducidos previamente.

¹⁴ Esto sería así salvo en escenarios altamente improbables, como el caso de una elección con cinco o más competidores todos muy próximos y en el que además todas las comarcas se decantaran a favor del mismo partido, o en el caso que existieran partidos de ámbito comarcal que además fuesen mayoritarios en comarcas de pequeño tamaño poblacional. Esto último conllevaría la introducción de una enorme (brutal) desigualdad en el valor del voto de ciudadanos residentes en comarcas diferentes.

La forma de expresión del voto influye en la capacidad del elector, y de los partidos que promueven las candidaturas, para determinar qué personas en concreto ocuparán los escaños que logra cada candidatura. En las elecciones a Corts Valencianes actualmente se utilizan listas completas, cerradas y bloqueadas, lo que resta capacidad de decisión a los ciudadanos. Una forma de ofrecer mayor capacidad de elección a los ciudadanos, respetando la capacidad de los partidos para organizar y estructurar sus listas, sería emplear listas electorales cerradas, pero que no estén bloqueadas. Es decir, listas en las que los electores puedan manifestar sus preferencias.

La idea sería que, como ha venido ocurriendo desde las primeras elecciones autonómicas, el elector votara por el partido o coalición de su elección, pero con la diferencia de que opcionalmente podría manifestar preferencias (positivas o negativas) sobre los candidatos que presenta el partido por el que vota. Se podría implementar un sistema de preferencias limitado, como el holandés o el sueco, donde el votante puede seleccionar 1 o 2 diputados preferentes (y/o 1 o 2 no preferentes) y con ello ofrecer cierta satisfacción al deseo popular de mayor control sobre las listas.

La elección de candidatos dentro de una lista podría funcionar con un sistema de puntos donde ambos, el partido y el elector, tuvieran una opinión, siendo finalmente elegidos los candidatos que reciben más puntos dentro de cada candidatura. En concreto, cada candidato recibiría un número de puntos por defecto, que dependería de la posición que ocupara en la papeleta y de los votos que recibiese su candidatura, de forma que estos puntos se podrían ver incrementados (decrementados) si el candidato fuese seleccionado como preferente o como no preferente. En concreto, en una lista con n candidatos, el cabeza de lista recibiría por defecto n puntos por cada papeleta, el segundo de la lista $n-1$ puntos, el tercero $n-2$ puntos y así sucesivamente, hasta el penúltimo y el último de la lista que recibirían, respectivamente, 2 puntos y 1 punto. A los puntos por defecto, cada candidato sumaría $n/4$ puntos por cada elector que lo eligiese como candidato preferente y restaría $n/4$ puntos por cada elector que lo considerase como candidato no preferente. Por ejemplo, en una lista con 40 candidatos, los puntos de ajuste equivaldrían a que el elector pudiera promocionar o rebajar, respectivamente, 10 posiciones a los candidatos de su elección marcados como preferentes o no preferentes. En caso de empate el candidato con más nominaciones como favorito tendría preferencia y si éste continúa la preferencia sería para el candidato ocupando una posición más alta.

El procedimiento anterior permitiría una enorme capacidad de elección a los partidos y facilitaría que los electores expresaran sus opiniones, de forma que si masivamente los votantes de un partido consideran que un candidato elegido para formar parte de la candidatura no debería estar en las listas o, que por el contrario, debería ser promocionado podrían con sus opiniones influir significativamente. Por ejemplo, supongamos una lista con 40 nombres y que un partido sitúa a un candidato poco valorado entre sus simpatizantes en el puesto cuarto. Admitamos que el 25% de los votantes de ese partido consideran que ese candidato no debería formar parte de las listas y lo marcan como no preferente. En estas condiciones, y sin más manifestaciones de interés por parte del resto de los votantes del partido, tendríamos que la aplicación del sistema de puntos anterior equivaldría a un sistema de lista bloqueada en el cual el candidato en cuestión aparecería en la sexta posición. Si en lugar del 25% son el 50% de los votantes los que lo señalan, esto equivaldría a una lista bloqueada donde el candidato habría ocupado de salida la novena posición. Cálculos similares se podrían realizar para situaciones donde un candidato es marcado como favorito.

ELECCIONS A LES CORTS VALENCIANES ANY
ELECCIONES A LES CORTS VALENCIANES AÑO

DIPUTATS I DIPUTADES
DIPUTADOS Y DIPUTADAS

LOGO
CANDIDATURA

CIRCUMSCRIPCIÓ
CIRCUNSCRIPCIÓN

Done el meu vot a la candidatura presentada per:
 Doy mi voto a la candidatura presentada por:

CANDIDATURA
(SIGLES-CAND)

Cognoms i nom Apellidos y nombre	comarca comarca	+ 6 puntos	- 6 puntos
1. XXXX XXXX XXX1	(comarca8)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. XXXX XXXX XXX2	(comarca5)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. XXXX XXXX XXX3	(comarca4)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. XXXX XXXX XXX4	(comarca4)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. XXXX XXXX XXX5	(comarca7)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. XXXX XXXX XXX6	(comarca5)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. XXXX XXXX XXX7	(comarca2)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. XXXX XXXX XXX8	(comarca1)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. XXXX XXXX XXX9	(comarca4)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. XXXX XXXX XXX10	(comarca8)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. XXXX XXXX XXX11	(comarca9)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. XXXX XXXX XXX12	(comarca3)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. XXXX XXXX XXX13	(comarca3)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. XXXX XXXX XXX14	(comarca1)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. XXXX XXXX XXX15	(comarca7)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. XXXX XXXX XXX16	(comarca5)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. XXXX XXXX XXX17	(comarca9)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. XXXX XXXX XXX18	(comarca4)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. XXXX XXXX XXX19	(comarca3)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. XXXX XXXX XXX20	(comarca1)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. XXXX XXXX XXX21	(comarca7)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. XXXX XXXX XXX22	(comarca5)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. XXXX XXXX XXX23	(comarca9)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. XXXX XXXX XXX24	(comarca4)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ponga un máximo de dos cruces en cada columna

SUPLENTS
 SUPLENTE

S1. XXXX XXXX XXX21
 S2. XXXX XXXX XXX22
 S3. XXXX XXXX XXX23
 S4. XXXX XXXX XXX24

Figura 2. Ejemplo de estructura de la papeleta. Fuente: Elaboración propia.

5. Una propuesta de sistema electoral

A la luz de las reflexiones realizadas en todas las secciones anteriores, en este apartado se esboza y analiza una propuesta de reforma electoral que permitiría avanzar en los puntos 1), 2) y 3) expuestos anteriormente, siendo respetuoso con los límites que marca el Estatuto de Autonomía de la Comunitat València y tratando de asegurar el punto 4). El sistema que se propone no supondría una ruptura con el sistema actual. En particular, los elementos básicos del sistema consistirían en:

1. Fijar en 99 diputados el tamaño de Les Corts.
2. Hacer una asignación inicial de 20 escaños a cada circunscripción provincial y repartir, entre las circunscripciones provinciales, los 39 diputados restantes en función de la población de derecho de cada provincia utilizando el método d'Hondt con divisores partidos por 10 (es decir, 0'1, 0'2, 0'3,...,3'9).
3. Siendo A, C y V el número de diputados a elegir en cada provincia (con $A+C+V=99$), reservar 2 diputados de cada provincia como escaños de ajuste para ser asignados observando los resultados del conjunto de la Comunitat Valenciana.
4. Fijar la barrera de acceso en el 3% de los votos válidamente emitidos a favor de candidaturas en el conjunto de Comunitat Valenciana.
5. Repartir los A-2, C-2 y V-2 escaños (permanentes) de, respectivamente, Alicante, Castellón y Valencia, aplicando en cada una de las circunscripciones la regla d'Hondt sobre los votos obtenidos por las candidaturas que superan la barrera de acceso.
6. Calcular, utilizando la fórmula d'Hondt, cuantos escaños corresponderían a cada una de las candidaturas que superan la barrera de acceso en un sistema de circunscripción única.
7. Calcular el número máximo de escaños de ajuste a los que tendría derecho cada candidatura a través de la diferencia entre los diputados que le corresponderían bajo circunscripción única y los que ya tiene asignados por el punto 5.
8. Repartir secuencialmente los seis escaños de ajuste entre los partidos con derecho a diputados de ajuste como sigue. Primero, se selecciona entre las tres circunscripciones el cociente más alto no consumido entre aquellos pertenecientes a los partidos con derecho a escaños de ajuste y se asigna en esa circunscripción un nuevo diputado al partido al cual pertenece tal cociente. Segundo, se repite el proceso con el segundo cociente más alto no consumido y se asigna un nuevo diputado al partido al cual pertenece salvo que eso suponga asignarle más escaños de ajuste de los que tiene derecho. Este procedimiento se repite secuencialmente con las restricciones de que (i) se reparta un máximo de dos escaños de ajuste en cada circunscripción y (ii) cada partido no supere, con los escaños de ajuste, el número de escaños que hubiese obtenido con circunscripción única. Para detalles de este procedimiento de reparto (con un ejemplo numérico, aunque sin la restricción de dos escaños como máximo por circunscripción) consúltese el Anexo I.
9. Utilizar una papeleta como a la expuesta en la Figura 2, para que los electores puedan manifestar sus preferencias y se puedan decidir, a partir del sistema de puntos expuesto en el apartado anterior, los candidatos concretos de cada lista que son nombrados diputados.

Con un sistema como el detallado en los puntos anteriores, más la introducción de un sistema de lista tipo *cremallera* en el que se alternan los candidatos de cada género, a fin de incrementar las probabilidades de garantizar una representación paritaria por sexos en Les Corts, se logra un sistema electoral que no presenta, con respecto al sistema actual, cambios significativos para los electores -las circunscripciones electorales son las mismas y también la forma de emitir el voto,

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

salvo que se les ofrece la posibilidad de manifestar sus preferencias (sin obligarlos)- y que a la par permitiría mejorar algunas de las disfunciones del sistema detectadas hasta la fecha.

Para finalizar, y aun comprendiendo que el comportamiento de partidos y electores podría haber sido diferente con un sistema electoral distinto, se calculan las distribuciones de Corts Valencianes que se habrían obtenido en las elecciones autonómicas de 2007, 2011 y de 2015 si tal sistema hubiera estado en uso.

Tabla 3. Estimación de la composición de Les Corts en 2007 si se hubiera empleado el sistema electoral propuesto.¹⁵

	Compromís PV	PP	PSOE	Total
Alicante	2	20	14	36
Castellón	2	11	7	20
Valencia	4	24	15	43
Comunitat	8	55	36	99
Votos	8.14%	53.27%	34.99%	96.39%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en INE (2016) y ARGOS (2016).

Tabla 4. Estimación de la composición de Les Corts en 2011 si se hubiera empleado el sistema electoral propuesto.¹⁶

	C. Compromís	EUPV	PP	PSOE	Total
Alicante	1	2	21	13	37
Castellón	3	1	10	6	20
Valencia	4	3	23	12	42
Comunitat	8	6	54	31	99
Votos	7.37%	6.05%	50.67%	28.75%	92.84%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en INE (2016) y ARGOS (2016).

Tabla 5. Estimación de la composición de Les Corts en 2015 si se hubiera empleado el sistema electoral propuesto.¹⁷

	Compromís	C's	AC	Podemos	PP	PSOE	Total
Alicante	5	5	1	5	11	9	36
Castellón	4	2	1	2	6	5	20
Valencia	11	6	2	5	11	8	43
Comunitat	20	13	4	12	28	22	99
Votos	18.71%	12.66%	4.38%	11.57%	26.98%	20.85%	95.15%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en INE (2016) y ARGOS (2016).

15 En 2007 los resultados fueron como sigue. Alicante: PP 19, PSOE 14, Compromís PV 2. Castellón: PP 12, PSOE 10, Compromís PV 2. Valencia: PP 23, PSOE 14, Compromís PV 3. Total: PP 54, PSOE 38, Compromís PV 7.

16 En 2011 los resultados fueron como sigue. Alicante: PP 20, PSOE 12, C. Compromís 1, EUPV 2. Castellón: PP 13, PSOE 9, C. Compromís 1, EUPV 1. Valencia: PP 22, PSOE 12, C. Compromís 4, EUPV 2. Total: PP 55, PSOE 33, C. Compromís 6, EUPV 5.

17 En 2015 los resultados fueron como sigue. Alicante: PP 11, PSOE 9, Compromís 5, C's 5, Podemos/Podem 5. Castellón: PP 8, PSOE 6, Compromís 4, C's 3, Podemos/Podem 3. Valencia: PP 12, PSOE 8, Compromís 10, C's 5, Podemos/Podem 5. Total: PP 31, PSOE 23, Compromís 19, C's 13, Podemos/Podem 13.

Como se observa en las Tablas 3, 4 y 5 el sistema propuesto hubiera producido parlamentos con una distribución de escaños más próxima a la distribución de votos del conjunto de la Comunitat Valenciana a la vez que permitiría la gobernabilidad al primar a las opciones que mayor porcentaje de votos reciben.

6. Agradecimientos

Jose M. Pavía desea agradecer a Julia Salom, de la Universitat de València, el haberle construido, a partir de los ficheros de secciones censales, el fichero con las divisiones comarcales y a Tor Lundberg y Henrik Hannebo, de la Oficina Electoral de Suecia (Valmyndigheten), su ayuda respondiendo a todas sus dudas sobre el sistema electoral sueco. Cualquier inexactitud sobre el mismo que pudiese existir es, por supuesto, responsabilidad única del autor. Jose M. Pavía también reconoce el soporte recibido a través del proyecto CSO2013-43054-R correspondiente a la convocatoria 2013 del programa de proyectos de I+D+i del programa estatal de investigación, desarrollo e innovación orientado a los retos de la sociedad financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

7. Bibliografía

- ARGOS (2106). *Archivo Histórico Electoral*. Generalitat Valenciana, Valencia. <http://www.argos.gva.es/ahe/>. Última fecha de acceso 15/01/2016.
- Balinski, Michel L., y H. Peyton Young (2001). *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. Brookings Institute, Washington D.C..
- INE (2016). *Cifras Oficiales de Población de los Municipios Españoles: Revisión del Padrón Municipal*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid. http://www.ine.es/inebmenu/mnu_padron.htm. Última fecha de acceso 15/01/2016.
- Valmyndigheten (2006). *Elections in Sweden. The way it's done!* <http://www.val.se/>. Última fecha de acceso 12/12/2008.

Anexo I. Resumen del sistema electoral sueco

El parlamento sueco, *Sveriges Riksdag*, consta de 349 diputados, *riksdagsledamöter*, que son elegidos cada cuatro años. Para su elección, el país es dividido en 29 circunscripciones. De los 349 diputados, 310 escaños (denominados permanentes) son asignados a cada una de las circunscripciones antes de la celebración de las elecciones de forma proporcional al número de electores de la circunscripción. Los restantes 39 escaños (denominados de ajuste) son repartidos entre las circunscripciones a partir de los resultados concretos de la votación. Al igual que en España y en la Comunitat Valenciana, el sistema electoral sueco incluye barreras de acceso para excluir las opciones minoritarias. Para optar a representación, un partido político debe obtener en el conjunto del país al menos el 4% del total de votos a candidaturas. No obstante, aquellos partidos que no superen esta barrera nacional, pueden entrar en el reparto de los escaños permanentes en aquellas circunscripciones donde superen el 12% de los votos (Valmyndigheten, 2006).

Una vez celebradas las elecciones, se procede, en primer lugar, a distribuir los escaños permanentes de cada circunscripción utilizando el denominado método de Sainte-Laguë modificado¹⁸ entre los partidos que han superado el 4% de los votos a nivel nacional o el 12% en la circunscripción. Una vez los diputados permanentes han sido asignados, se reparten los escaños de ajuste. Para ello, (i) se calcula el número (N_j) de diputados que correspondería a cada partido si el total de 349 escaños se repartiese en una única circunscripción nacional; (ii) se obtiene, para cada partido, la diferencia entre el número de escaños teórico, N_j , de circunscripción única y el número de escaños permanentes ya logrados (P_j); y (iii) se reparten los 39 escaños de ajuste entre aquellos partidos para los cuales la diferencia obtenida ($A_j = N_j - P_j$) haya sido positiva, con la condición de que cada partido puede obtener como máximo un número de diputados de ajuste igual a la diferencia anterior. A continuación, se procede a distribuir secuencialmente los diputados de ajuste. Para ello, (a) se toman, de todas las circunscripciones y sólo para los partidos con derecho a escaños de ajuste, los cocientes de Sainte-Laguë todavía no usados para asignar escaños permanentes, $c_{k,j,s}$ (donde $c_{k,j,s}$ representa el k -ésimo cociente de Sainte-Laguë correspondiente al j -ésimo partido en la s -ésima circunscripción), (b) se calcula el máximo de todos esos valores y se otorga el primer escaño de ajuste en la circunscripción s -ésima al j -ésimo partido al que corresponde el cociente $c_{k,j,s}$ mayor, (c) se descarta el cociente usado en (b) y se reduce en una unidad A_j , de forma que si el nuevo valor para A_j es nulo todos los cocientes correspondientes al j -ésimo partido son a partir de ese momento descartados, (d) de entre los cocientes todavía no usados, se vuelve a tomar el máximo valor $c_{k,j,s}$ y se asigna el siguiente escaño de forma similar a (b) y se vuelve a (c) y se procede de ese modo recursivamente hasta que todos los escaños de ajuste han sido asignados. Un ejemplo de cómo funcionaría el mecanismo de reparto sueco (aunque con regla d'Hondt, para aproximararlo a la experiencia española) se ofrece en el ejemplo.

El sistema de reparto sueco supone una solución imaginativa en la que los resultados del conjunto de espacio electoral son tenidos en cuenta para reducir las diferencias entre las distribuciones de votos y diputados, manteniendo la asignación de escaños en el ámbito de la circunscripción.

18 El método de Sainte-Laguë modificado sólo se diferencia de la regla d'Hondt en que usa como divisores la serie 1'4, 3, 5, 7, 9, etc. (en lugar de 1, 2, 3, 4, 5, etc.).

Ejemplo

Supóngase un país con un parlamento de 50 diputados, 46 escaños permanentes y 4 escaños de ajuste, que se distribuyen sin barreras de acceso de acuerdo con la ley d'Hondt.¹⁹ Supóngase que el país está dividido en tres circunscripciones, C1, C2 y C3, en las que se reparten, respectivamente, 22, 7 y 17 escaños permanentes y admítase que sólo cuatro partidos políticos, A, B, C y D, concurren. Los resultados vienen recogidos en la Tabla A.1.

Tabla A.1. Ejemplo de votos por partido y circunscripción

Partido	Circunscripción		
	C1	C2	C3
A	831.243	210.790	563.439
B	638.410	159.485	427.211
C	101.334	19.163	85.542
D	0	53.283	127.000

En primer lugar, se aplica la regla d'Hondt en cada circunscripción y se asignan los 46 escaños permanentes, obteniéndose que el número de diputados que recibiría cada uno de los partidos A, B, C y D serían, respectivamente, 23, 18, 2 y 3 (ver Tabla A.2). A continuación, se reparten los 50 escaños a nivel del país (26, 19, 3 y 2) y se calculan las diferencias A_j (3, 1, 1 y -1) para la asignación de los escaños de ajuste.

Tabla A.2. Distribución de escaños permanentes por partido y circunscripción

Partido	Circunscripción		
	C1	C2	C3
A	11	3	9
B	9	3	6
C	1	0	1
D	0	1	2

Como se observa, el partido D recibe, merced a su concentración de votos en C2 y C3, una prima de un diputado (es decir, obtiene un diputado permanente más del total de diputados que le corresponderían en reparto con circunscripción única), mientras que los otros partidos tienen derecho a 5 escaños de ajuste cuando sólo hay 4 para repartir, por lo que alguno de ellos no alcanzará el máximo al que podría optar²⁰. El reparto de los cuatro escaños de ajuste se realiza a partir de los cocientes d'Hondt no consumidos, ver Tabla A.3.

¹⁹ Para simplificar la exposición no se consideran barreras de acceso.

²⁰ En una aplicación estricta del sistema que se emplea actualmente en Suecia, cuando ocurre esta contingencia, los escaños de ajuste que corresponderían a A, B y C se recalcularían de nuevo excluyendo los votos de D y descontando del total de escaños los escaños ya obtenidos por D. Este refinamiento tiende a favorecer a las opciones minoritarias.

Tabla A.3. Cocientes d'Hondt no usados y número de escaño correspondiente.

Circunscripció	Partidos					
	A		B		C	
	Cociente	Num	Cociente	Num	Cociente	Num
C1	63.941'8	13	63.841'0	10	50.667'0	2
	59.374'5	14	58.037'3	11	33.778'0	3
	55.416'2	15	53.200'8	12	25.333'5	4
C3	52.697'5	4	39.871'3	4	19.163'0	1
	42.158'0	5	31.897'0	5	9.581'5	2
	35.131'7	6	26.580'8	6	6.387'7	3
C2	62.604'3	9	61.030'1	7	42.771'0	2
	56.343'9	10	53.401'4	8	28.514'0	3
	51.221'7	11	47.467'9	9	21.385'5	4

La columna *Num* contiene el número de escaño al que corresponde cada cociente. La columna *Cociente* contiene el valor del cociente d'Hondt correspondiente al número de escaño de cada circunscripción. Por ejemplo, para el partido A y la circunscripción C1 el resto d'Hondt correspondiente al escaño 13 sería $63.941'8=831.243/13$.

Observando la Tabla A.3 se tiene que el cociente no usado más alto corresponde al número 63.941'8, por lo que el primer escaño de ajuste se otorgaría al partido A en C1. A continuación el valor más elevado es 63.841'0 lo que supone asignar un escaño al partido B en C1. El tercer escaño de ajuste es asignado al partido A en C3 merced al cociente 62.604'3. El siguiente cociente más alto es 61.030'1, pero corresponde al partido B, que como máximo tenía derecho a un escaño de ajuste por lo que es ignorado. Por lo que el último escaño de ajuste es también asignado al partido A en C1 por el cociente 59.374'5, siendo, en este caso, el partido C el que no recibiría ningún escaño de ajuste debido a sus relativamente bajos cocientes no consumidos.

En resumen, una vez distribuidos todos los escaños, el número de diputados que finalmente obtendría cada uno de los partidos A, B, C y D sería, respectivamente, 26, 19, 2 y 3 (lo que representa el 52, 38, 4 y 6 por ciento de los escaños frente al 49'91, 38'08, 6'40 y 5'60 por ciento de los votos); siendo, por otro lado, el número final de escaños distribuidos en cada una de las tres circunscripciones 25, 7 y 18, respectivamente (lo que equivale a un mejor ajuste entre el número de escaños que se distribuyen de la circunscripción y el número efectivo de votantes).

Anexo II. Distribución comarcal de apoyos para los principales partidos en las Elecciones a Corts Valencianes de 2015.

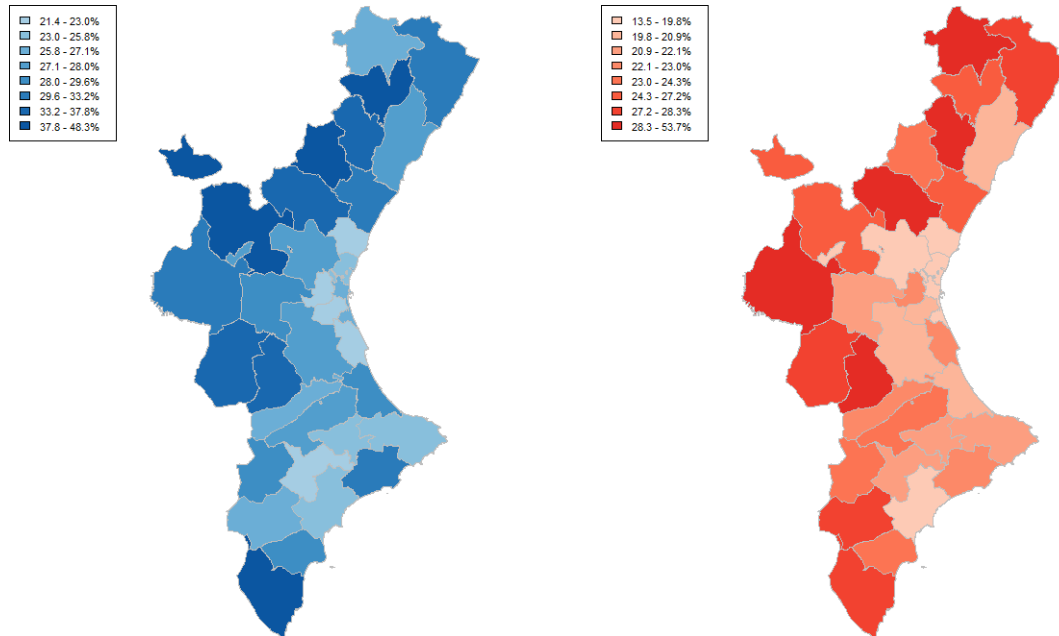


Figura 1A. Distribución comarcal de votos de PP (panel izquierdo) y PSOE (panel derecho). Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en ARGOS (2016).

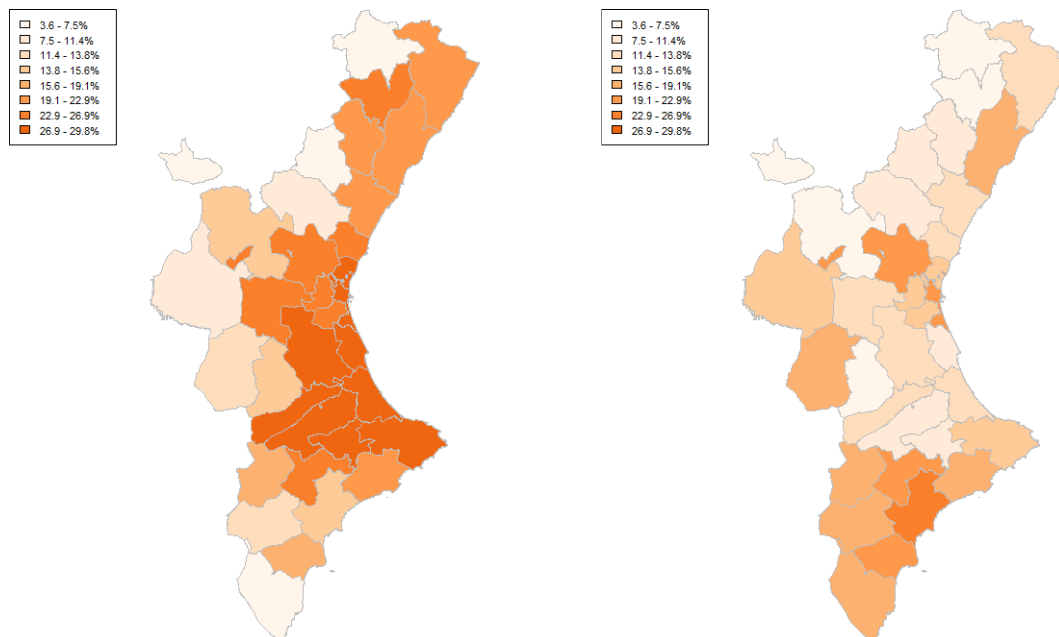


Figura 2A. Distribución comarcal de votos de Compromís (panel izquierdo) y C's (panel derecho). Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en ARGOS (2016).

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

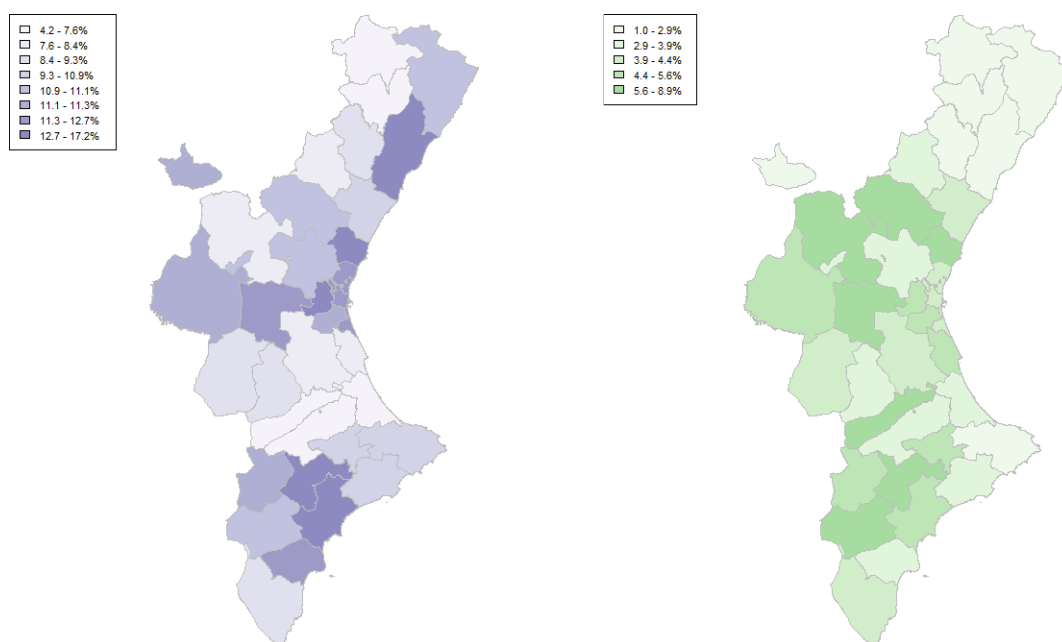


Figura 3A. Distribución comarcal de votos de Podemos/Podem (panel izquierdo) y EUPV-EV-ERPV-AS: AC (panel derecho). Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en ARGOS (2016).

BALANCE Y PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL VALENCIANO

Pablo Oñate¹

SUMARIO: 1.Introducción.-2.Los elementos del sistema electoral.- 3. Diagnóstico: las consecuencias del sistema electoral valenciano.- 4.Propuestas de reforma viables.- 5.Conclusiones.- 6.Referencias bibliográficas

RESUMEN: En este informe se analiza el rendimiento del funcionamiento del sistema electoral valenciano y se formulan algunas propuestas en relación con su eventual reforma. Partiendo de una evaluación relativamente positiva de los resultados propiciados hasta la fecha, se han detectado algunas carencias que podrían soslayarse modificando parcialmente los elementos del sistema. Esas carencias tienen que ver, fundamentalmente, con:

- a. La desigualdad del voto de ciudadanos de las distintas circunscripciones.
- b. La desproporcionalidad generada en la operación de traducir votos en escaños y la infrarrepresentación (y exclusión) de algunas formaciones que reciben un sustancial apoyo electoral, así como la conformación de *mayorías absolutas manufacturadas o artificiales*.
- c. La escasa participación de los electores en la configuración de las listas de diputados y diputadas electos –causante de una falta de identificación y vinculación entre representantes y representados-.
- d. La falta de garantías de que se consigan resultados efectivamente paritarios en el proceso de elección.

Para mejorar el rendimiento eliminando o reduciendo esas consecuencias indeseadas, se proponen las siguientes medidas:

1. Mantener en 99 el número de escaños de *Les Corts Valencianes*.
2. Mantener las circunscripciones provinciales utilizadas hasta la fecha.
3. Reducir el mínimo inicial de escaños atribuidos a cada circunscripción, incrementando el número de los que se les asignan en proporción a su respectiva población o número de electores. Se propone que la distribución sea de 35 para Alicante, 18 para Castellón y 46 para Valencia, reduciendo la desigualdad de voto entre los valencianos censados en ellas.

1 Vocal del "Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana". Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Valencia

4. Sustituir la fórmula D'Hondt por la fórmula Hare a efectos de lograr una mayor proporcionalidad en la distribución de los escaños entre los partidos contendientes (aunque este cambio se supedita a la decisión acerca de la barrera legal, para que se pueda propiciar un adecuado equilibrio entre gobernabilidad, estabilidad y proporcionalidad). Con ello se propiciaría una proporcionalidad más alta en el reparto de los escaños y la inclusión de fuerzas políticas que reciben un sustancial apoyo electoral.
5. Cambiar la forma de la candidatura, sustituyendo las listas cerradas, completas y bloqueadas por listas (flexibles o rígidas) con voto uno o dos votos preferentes o nominales. Con ello se permitirá una mayor participación de los electores en la configuración de las listas de diputados y diputadas elegidos, al tiempo que se incrementa la identificación y vinculación entre representantes y representados, así como la competición intra-partidista.
6. No limitar de forma alguna el número de mandatos (Legislaturas) en Las Cortes Valencianas.
7. Asumir una cuota legal de *listas de cremallera*, al objeto de garantizar en mayor medida que la paridad es, efectivamente, una realidad en todos los procesos electorales.
8. Reducir el porcentaje de voto exigido para poder participar en el reparto de escaños (barrera legal), adoptando el 3 por ciento del voto válidamente emitido a favor de candidaturas en el ámbito de la circunscripción. Con ello se evitaría la inadecuada e innecesaria exclusión de fuerzas que logran un apoyo electoral sustancial.

1. Introducción

El sistema electoral es, probablemente, el elemento del sistema político que más controversias y críticas suscita, y cuya reforma es demanda con más frecuencia por parte de ciudadanos y de partidos políticos. La Ley Orgánica del Régimen Electoral Español (LOREG) fue aprobada en 1985 por un amplio –casi unánime– consenso², si bien suscitó quejas y solicitudes de cambio desde el mismo momento en que comenzó a aplicarse. Muchas de esas críticas y propuestas de reforma adolecen de falta de suficiente concreción, y frecuentemente atienden sólo a un aspecto en particular, desatendiendo las consecuencias que tal reforma podría provocar en otras de sus dimensiones o en los resultados en general y suelen estar orientadas a beneficiar específicamente a la formación que la propone. En todo caso, dada la *ley de la inercia* de los sistemas electorales, esas propuestas de reforma rara vez son llevadas a la práctica, en tanto para aprobarse sería preciso el apoyo de aquellas formaciones políticas que resultaron beneficiadas por el sistema. Así, lo habitual ha sido que los sistemas electorales sólo han sido reformados en contextos de crisis sistémicas, como la que caracteriza en nuestros días al sistema político español (tanto en el ámbito estatal como en el de sus arenas autonómicas).

El sistema electoral puede definirse, de forma sencilla, como el instrumento para transformar votos en escaños en un territorio (circunscripción) determinado³. Convendrá distinguir este concepto de los de “régimen electoral” (que, con mayor amplitud, abarca otras cuestiones, como la campaña electoral y su financiación, el derecho de sufragio, la Administración Electoral, etc.) y

2 En la votación de totalidad sólo se registraron 2 votos en contra (de diputados del PSOE) y 2 abstenciones (de diputados del PNV y ERC).

3 Douglas Rae (1971: 14) define el sistema electoral como el conjunto de procedimientos que rigen el proceso a través del cual las preferencias electorales de los votantes se articulan en votos y éstos se convierten en distribuciones de autoridad gubernamental (típicamente, escaños parlamentarios) entre los partidos políticos que concurren a las elecciones”.

de “Derecho electoral” (referido únicamente al conjunto de normas jurídicas que regulan los distintos aspectos del régimen electoral para la elección de determinados órganos públicos).

El resultado de esa transformación de votos en escaños, objeto del sistema electoral, da lugar en cada caso a una particular conformación de las instituciones representativas que, si bien atiende fundamentalmente a la distribución del voto, puede distorsionarla, beneficiando y perjudicando a las distintas formaciones que concurren a las elecciones.

Atendiendo al *principio de representación* que el legislador adopta (objetivo que se quiere lograr con el sistema electoral en la conformación de las instituciones), pueden distinguirse dos tipos (ideales) básicos de sistemas electorales: los mayoritarios, donde el objetivo que prima es el de la estabilidad gubernamental y la gobernabilidad, y los proporcionales, en los que el objetivo priorizado es el de la pluralidad manifestada por la fiel relación entre los votos logrados por cada formación y su respectivo número de escaños. Se trata de principios que en nada califican al sistema resultante como más o menos democrático: países con larga tradición democrática (por ejemplo, Reino Unido, Francia o Estados Unidos) han optado por un sistema mayoritario, mientras que otros que también cuentan con evidentes credenciales democráticas operan con uno proporcional (Alemania, Holanda o Austria, entre muchos otros).

En cualquier caso, para calificar al sistema electoral como (más) mayoritario o (más) proporcional habrá que atender no sólo a la específica configuración de sus elementos, sino también a los efectos y resultados que produce al transformar la distribución de los votos en escaños. Este análisis es el que permite calificar el sistema electoral como *fuerte* o *débil* (Sartori, 1994: 3). Por ello, además de analizar los elementos del sistema electoral valenciano, también prestaremos atención a cuáles han sido los efectos que ha provocado en los últimos procesos electorales autonómicos celebrados en la Comunidad Valenciana. Habrá que tener en cuenta, no obstante, que esos efectos dependerán, en gran medida, de la específica distribución del voto en cada elección, ya que puede ocurrir que un mismo sistema genere efectos distintos según sea ésta⁴.

Por tanto, para poder analizar cabalmente cualquier reforma del sistema electoral, convendrá partir del balance de sus rendimientos, a modo de diagnóstico sobre su funcionamiento. Y al hacerlo, deberá evitarse buscar en el sistema electoral todas las causas de las carencias o del mal funcionamiento del sistema democrático. La falta de transparencia en la decisión y gestión pública, el insatisfactorio funcionamiento de las organizaciones partidistas, el fenómeno de la corrupción, la financiación irregular o decisiones equivocadas sobre políticas públicas que afectan directamente a la vida de los ciudadanos no se erradicarán reformando el sistema electoral. Así, ese balance habrá de tener presentes las funciones que un sistema electoral está llamado a cumplir en el seno del sistema político.

Esas funciones del sistema electoral pueden sintetizarse en las de:

- **Generar gobierno**, posibilitando la configuración de un Ejecutivo que pueda desarrollar las políticas públicas que, idealmente, los ciudadanos han preferido o preferirían, y abriendo la puerta a su reelección o a su castigo, en caso de que no lo haga correctamente.
- **Generar representación**, propiciando que en la institución parlamentaria, y por ende, indirectamente, en el conjunto del sistema político, estén presentes las distintas voces y alternativas que pueden encontrarse en la sociedad –por mucho que las mayoritarias

4 Así ocurrió con el sistema electoral del Congreso de los Diputados, inicialmente concebido para beneficiar a UCD y perjudicar al PSOE: en las elecciones de 1982, cinco años después de que el sistema electoral fuera diseñado, benefició sustancialmente al PSOE.

sean las que marquen la pauta de las decisiones políticas y su implementación, rindiendo cuentas por ello ante el resto de formaciones.

- **Generar legitimidad**, al favorecer que los ciudadanos se sientan representados en las decisiones (en su adopción e implementación o en el control que sobre las mismas hagan las distintas formaciones), suscitándose, así, apoyo al sistema político en su conjunto y la implicación (al menos potencial) de la ciudadanía en el mismo.

La crisis político-institucional que afecta al sistema político español (algunos de cuyos rasgos comparten otros sistemas de nuestro entorno) obliga a cuestionar si estas funciones se están cumpliendo adecuadamente. En general, hasta la fecha, se han generado gobiernos considerablemente estables, desarrollándose políticas que han transformado la vida de los ciudadanos. Y cuando una mayoría de ciudadanos ha entendido que no compartía la manera en la que sus gobernantes decidían y gestionaban los asuntos públicos, se ha producido un cambio de mayoría parlamentaria que ha dado lugar a una alternancia en el gobierno y, así, en políticas y estilos de gestión. Probablemente, deban mejorarse la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito público, si bien las reformas que lo propicien escapan del ámbito del sistema electoral.

En cuanto a la generación de representación, en los últimos procesos electorales han accedido a las cámaras parlamentarias nuevas fuerzas políticas, ampliando el espectro ideológico en ellas representado (en una medida mayor de lo que es habitual en otros sistemas políticos del ámbito europeo). No obstante, en el pasado hubo formaciones políticas que quedaron sin representación pese a lograr cierto nivel de apoyo en las urnas, debido a alguna especificidad del sistema electoral. No obstante, su presencia no hubiera cambiado sustancialmente la correlación de fuerzas para la formación de gobiernos, limitándose –en cambio– el grado de representatividad de la Cámara. Por otro lado, la desconexión entre representados y representantes que se ha observado en España –y la Comunidad Valenciana– ha afectado a esa representación: “No nos representan” fue uno de los lemas más populares desde la irrupción del Movimiento 15-M. Sin que quepa atribuir toda la responsabilidad por esa carencia al sistema electoral, las listas completas, cerradas y bloqueadas han contribuido, a buen seguro, a incrementar esa *desvinculación* que abona la desafección ciudadana. Y la representación también puede verse afectada por innecesarias limitaciones en el ejercicio del voto por correo, que propicie que más ciudadanos puedan manifestar sus preferencias políticas a la hora de configurar las cámaras parlamentarias.

Los niveles de legitimación del sistema político se han visto afectados por el “malestar” o la “fatiga” democrática que se ha ido extendiendo en los últimos años, y que ha afectado al sistema español (y valenciano) con especial incidencia desde el surgimiento de la crisis económica. Los partidos y la clase política se han convertido en uno de los principales problemas del país a juicio de los ciudadanos, si bien tampoco cabe atribuir al sistema electoral estar causándolo, salvo en lo que pudiera referirse a su funcionamiento como mecanismo para la exigencia de responsabilidades políticas (en la alternancia de mayorías y gobiernos). Los cambios electorales y de mayorías parlamentarias –y, consiguientemente, de gobiernos– evidencia que el sistema electoral ha funcionado correctamente en este sentido.

Todo ello no obsta para que se puedan apreciar ciertos aspectos en los que el sistema electoral pueda mejorarse. El propósito de este informe es, precisamente, subrayarlos y ofrecer propuestas y alternativas de reforma que pudieran coadyuvar a lograrlo.

En el siguiente apartado se describirán someramente, en primer lugar, los elementos del sistema electoral y sus potenciales efectos previsibles (partiendo de que en capítulos precedentes se ha analizado el contexto legal –y sus limitaciones- del sistema electoral valenciano); en el tercer apartado, se analizarán los efectos o consecuencias políticas que este sistema electoral ha generado, medidos en términos de proporcionalidad entre votos y escaños de cada formación, tanto en conjunto como para cada una de ellas. Ello nos proporcionará el necesario diagnóstico que debe guiar las propuestas de reforma del sistema para corregir las disfuncionalidades que ese diagnóstico haya evidenciado, propuestas que se formularán y analizarán en el cuarto apartado. En el quinto y último apartado se sintetizarán esas propuestas, los argumentos que las sostienen y sus previsibles efectos.

2. Los elementos del sistema electoral

Quizá convenga partir de la advertencia de que por su propia condición de *sistema*, un sistema electoral es un conjunto de elementos imbricados de determinada manera para transformar los votos en escaños (atendiendo a un principio –un objetivo- de representación). Ello implica que las consecuencias de los elementos se generan de manera sinérgica, de tal forma que los efectos del sistema son distintos que los derivados de la mera suma de los provocados por cada uno de sus elementos por separado. En todo caso, por mor de la claridad y para comprender mejor luego el potencial de las alternativas de reforma, convendrá describir someramente cada elemento de un sistema electoral y sus previsibles consecuencias (en abstracto), considerando también la configuración que han adoptado en el sistema electoral establecido por el Estatuto de Autonomía y la Ley Electoral Valenciana⁵. Los elementos del sistema electoral (y las características que nos interesan) son: el tamaño del parlamento, la magnitud de las circunscripciones o distritos, la fórmula electoral, la forma de la candidatura, y la barrera legal o cláusula de exclusión. El cuadro 1 sintetiza cómo los principales elementos se han conformado en los 17 sistemas electorales autonómicos.

Cuadro 1. Sistemas electorales autonómicos (*)

	<u>Tamaño de la Asamblea</u>	<u>Número de distritos</u>	<u>Tamaño medio del distrito</u>	<u>Ratio de electores por escaño</u>	<u>Barrera legal o cláusula de exclusión</u>
Andalucía	109	8	13,6	59.290	3 D
Aragón	67	3	22,3	15.225	3 D
Asturias	45	3	15,0	21.957	3 D
Baleares	59	4	14,8	12.990	3 D
Canarias	60	7	8,6	27.688	20 D ó 3 CA
Cantabria	39	1	39,0	12.810	5 D
Castilla-La Mancha	33	5	6,6	47.768	3 D
Castilla y León	83	9	9,2	25.543	3 D
Cataluña	135	4	33,8	40.821	3 D

5 En un capítulo previo de esta obra se ha analizado el contexto legal (Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Estatuto de Autonomía y Ley Electoral Valenciana) del sistema electoral y sus limitaciones. Por ello, se obviará aquí un análisis legal pormenorizado respecto de la configuración del sistema.

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

Extremadura	65	2	32,5	14.022	5 D
Galicia	75	4	18,8	35.970	5 D
Madrid	120	1	120,0	37.833	5 D
Murcia (**)	45	1	45,0	21.992	3 D
Navarra	50	1	50,0	10.025	3 D
País Vasco	75	3	25,0	23.671	3 D
La Rioja	33	1	33,0	7.504	5 D
C. Valenciana	99	3	33,0	36.457	5CA
Promedio	70,9	3,8	28,6	26563	

Elaboración propia con datos de elecciones de 2015 (o más próximas).

(*) La fórmula empleada es en todos los casos la fórmula D'Hondt, y la forma de la candidatura, de listas completas, cerradas y bloqueadas. La barra legal es "D" (en el nivel del distrito) o "CA" (en el nivel de la comunidad autónoma).

(**) Se incluyen los cambios introducidos en la Ley Electoral de la Región de Murcia en julio de 2015, pese a que aún no se hayan aplicado a ninguna convocatoria electoral.

El Estatuto de Autonomía (artículo 23) establece el **principio de representación** que debe guiar al sistema electoral, al establecer que la elección se verificará "en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad". Esta previsión -como en su día dictaminó el Tribunal Constitucional respecto de una similar contenida en el artículo 68 de la Constitución- no es un mandato para que los resultados de la elección sean perfectamente proporcionales, sino un criterio orientador de cuál deba ser la tendencia general de esos resultados. Así, cabe entenderlo como el principio de representación que quiere conformar el objetivo general que debe lograrse al traducir los votos en escaños, iluminando por tanto todo el sistema electoral.

Se ha debatido mucho acerca de cuál debe ser el **tamaño del Parlamento** (en su relación con la respectiva población): por un lado, un número mayor de diputados puede favorecer la proximidad entre representantes y representados (idealmente, cada diputado podrá 'atender' a más electores); en sentido inverso, considerando criterios de austeridad, se aduce que no 'hacen falta' tantos diputados⁶. Si comparamos los casos extremos entre los Parlamentos autonómicos, cabría preguntarse si un elector de La Rioja está mejor representado que uno de Andalucía (siendo sus proporciones de electores/diputado de 7.504 y 59.290, respectivamente). Gallaguer (1991) estableció que un tamaño (*ratio*) *adecuado* para los parlamentos nacionales sería la raíz cúbica de la población respectiva (*ratio* a la que se aproxima el Congreso de los Diputados, por ejemplo). Pero los parlamentos regionales suelen tener un tamaño superior.

El Estatuto de Autonomía Valenciano establece que las Cortes Valencianas tendrán no menos de 99 escaños⁷. Los Decretos de Convocatoria de las elecciones de 2007, 2011 y 2015 fijaron ese número en 99. Se trata de un Parlamento de tamaño considerablemente grande, el cuarto Parlamento autonómico más grande por su número de diputados (cuadro 1). No obstante, la relación con el número de electores de la Comunidad es la quinta más elevada de los 17 Parlamentos autonómicos. No parece que en nuestros días fuera muy popular incrementar el número de escaños de un Parlamento, cuando por otro lado la proporcionalidad resultante al repartirse sus escaños en pocos distritos (3, en el caso valenciano) suele ser bastante alta, dando

6 Éste fue el criterio aducido para reducir a 33 el número de escaños de las Cortes de Castilla La Mancha en la última reforma de su Ley Electoral.

7 La reforma del EA aprobada en 2006 (que propició el aumento del número de escaños de 89 a 99) derogó -tácitamente- el artículo 11 de la Ley Electoral Valenciana, siendo el Decreto de Convocatoria de las elecciones el que determina en cada caso el número total de escaños.

lugar a bajos niveles de desproporcionalidad. Por ello, aunque este elemento podría tener alguna relevancia en relación con el criterio de la “comarcalización” contemplado en el Estatuto de Autonomía, no se formulará ninguna propuesta de reforma respecto de este elemento.

La **circunscripción o distrito electoral** es la unidad geográfica en la que los votos son transformados en escaños, con independencia de los votos y escaños de otras circunscripciones. La Constitución Española (artículo 68) estableció que la circunscripción electoral para las elecciones del Congreso de los Diputados es la provincia, demarcación que casi todas las leyes electorales autonómicas adoptaron miméticamente para las elecciones de ese ámbito, tratando así de facilitar la proximidad entre los representantes y los representados de un determinado territorio⁸. Pero la característica más relevante a nuestros efectos es el *tamaño* o *magnitud* de la circunscripción, esto es, el número de escaños que se reparten en su seno: es el elemento que en mayor medida influye en la proporcionalidad del sistema, y lo hace más que el resto de elementos juntos (Taagepera y Shugart, 1989). En las elecciones autonómicas las circunscripciones suelen ser de tamaño medio o grande (cuadro 1), lo que favorece una mayor proporcionalidad que la alcanzada en las elecciones del Congreso de los Diputados en casi todas ellas.

Los 99 escaños de las Cortes Valencianas se distribuyen entre sus tres circunscripciones plurinominales, con un mínimo de 20 escaños para cada una (EA, artículo 23), repartiéndose los demás en proporción a la respectiva población⁹. Este mínimo inicial supone una distorsión de la igualdad del voto de los ciudadanos, en tanto provoca que el sufragio de un ciudadano censado en Castellón ‘pese’ 2,8 veces lo que el de uno censado en Valencia (como se puede observar en el cuadro 2).

Cuadro 2. Ratio electores/escaño en las Cortes Valencias (2015)

	Censo	Número de escaños	Relación electores/escaño
Alicante	1.248.550	35	35.673
Castellón	416.804	24	17.367
Valencia	1.943.911	40	48.598
Comunitat Valenciana	3.609.265	99	36.457

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Archivo Electoral de la Generalitat Valenciana Argos (<http://www.argos.gva.es/ahe>). Datos de las elecciones de 2015.

Garantizar un mínimo inicial a cada circunscripción es una práctica habitual en los parlamentos autonómicos, llegándose al extremo del caso del País Vasco, donde las tres circunscripciones eligen igual número de diputados con independencia de su muy distinto número de habitantes. En la circunscripción de Valencia se eligen 40 diputados, cuando en estricta proporción a su número de electores deberían elegirse 53. En Castellón se eligen 24, cuando si se siguiera únicamente el criterio de la proporción con su número de electores debería elegir 12. El número de escaños de la circunscripción de Alicante, 35, es ajustado al que le correspondería en estricta

8 Hay países, como Holanda o Israel, que han optado por establecer una circunscripción única para el conjunto del territorio del Estado. En el ámbito autonómico, las Comunidades uniprovinciales de Asturias usa 3 circunscripciones y Murcia 5, si bien en julio de 2015 se modificó la Ley Electoral de la Región de Murcia para establecer una única circunscripción para toda la Comunidad Autónoma.

9 El EA establece que las Cortes Valencianas tendrán un número de escaños no menor a 99 (artículo 23) y que se garantizará un mínimo de 20 escaños a cada circunscripción (artículo 24).

proporción con su número de electores. No obstante, aunque esta sobrerrepresentación de la circunscripción de Castellón no suscita en nuestros días críticas ni propuestas de reforma, se podría reducir algo el mínimo inicial para favorecer la igualdad del voto de los valencianos (sin, por ello, abrir la puerta a que se incrementara sustancialmente la desproporcionalidad en la circunscripción de Castellón).

La **fórmula electoral** es el procedimiento matemático para transformar los votos en escaños. Hay muchos tipos de fórmulas, mayoritarias y proporcionales, aunque en todos los sistemas electorales autonómicos se optó por la misma que se usa para la elección del Congreso de los Diputados: la fórmula D'Hondt. Se trata de una fórmula proporcional de divisor, que genera ese tipo de efectos siempre que se aplique a circunscripciones con tamaño medio o alto (empieza a generar efectos proporcionales en circunscripciones con 8 escaños). Dado el gran tamaño de las circunscripciones valencianas para elecciones autonómicas, su efecto suele ser bastante proporcional. No obstante, hay otras fórmulas cuyos efectos proporcionales pueden ser algo mayores, como la fórmula de cuota Hare.

La **forma de la candidatura** suele ser uno de los elementos más criticados del sistema electoral, en conexión con la "escasa" democracia interna de los partidos en la confección de las listas electorales. Tanto en para el Congreso de los Diputados como para todos los Parlamentos Autonómicos se utiliza una forma de candidatura de listas plurinominales, *completas* (con tantos candidatos como escaños a elegir en la circunscripción), *cerradas* (en las que no se puede incluir o eliminar ningún nombre de los que nos proponen los partidos políticos) y *bloqueadas* (en las que no se puede alterar el orden de presentación, y eventual elección, de los candidatos de una misma candidatura). Estas listas sólo permiten al elector optar por una candidatura de las que presentan los partidos, pero sin que pueda seleccionar de ninguna manera ni priorizar entre los nombres de los candidatos o candidatas que las organizaciones partidistas proponen.

Sin llegar a las listas *abiertas* (técnicamente, de *panachage*) usadas para la elección del Senado (y que suelen ser poco prácticas en su aplicación a circunscripciones de tamaño grande, como las utilizadas en las elecciones autonómicas), las listas completas, cerradas pero no bloqueadas (con voto nominal o preferencial de lista *rígida* o *flexible*) abren la posibilidad de que el elector se convierta también –si lo desea– en *selector*, priorizando alguno o alguna de los candidatos o candidatas que los partidos proponen dentro de su lista. Con este tipo de candidatura, la distribución de escaños entre los candidatos de un mismo partido dependería de los votos nominales logrados por cada uno de ellos, así como del orden de la lista que ha establecido el partido. No obstante, por mucho que esta alternativa parezca haberse consolidado como una demanda extensamente compartida y que se haya hablado de ello como una posibilidad casi en cada campaña electoral, hasta la fecha ninguna Ley electoral autonómica ha asumido este tipo de lista.

Cabe aducir que la utilización del voto preferencial o nominativo otorgaría un papel más activo al elector, al permitirle seleccionar algún nombre, priorizándolo, dentro de la lista que le ofrece "su" partido, atenuando en cierta medida el omnímodo poder que las direcciones partidistas tienen al confeccionar las listas electorales. Es cierto que los procesos de elecciones primarias que algunos partidos ponen en marcha para la selección del principal o principales candidatos han abierto la posibilidad de que los militantes, simpatizantes o electores influyan en la configuración de la candidatura. Pero el voto preferencial o nominal permitiría que los y las electores incrementaran esas posibilidades de influencia en cuál de los nombres de las candidaturas deban ser los elegidos. Ello reforzaría la conexión entre representantes y representados, propiciando que los candidatos se movilizaran para buscar el voto de los electores. Al tiempo, podría vincularse esta posibilidad

con la identificación de alguno de los nombres de la candidatura por su conexión con una determinada zona de la circunscripción (por ejemplo, con una determinada Comarca). Esto abriría la puerta a atender la ambigua previsión estatutaria que establece (artículo 23) que la elección se verificará “atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización”.

Como inconvenientes de este tipo de lista (con voto nominal o preferencial) hay que tener en cuenta el poco uso y efectividad que alcanza en otros países donde se ha adoptado (considerando la escasa utilización que los españoles hacen de separarse de las indicaciones partidistas – haciendo su propia selección de candidatos- en las listas *abiertas* usadas en la elección del Senado); o los problemas que se podrían generar dentro de las organizaciones partidistas por conflictos entre candidatos de un mismo partido, o por la aparición de relaciones clientelares o de financiación irregular por parte de determinados candidatos o candidatas que buscaran, así, otorgar mayor visibilidad o probabilidades a su nombre. Al tiempo, las propias organizaciones partidistas podrían favorecer a unos candidatos frente a otros, o desincentivar el uso del voto preferencial (Ortega, 2004: 69 y ss. y 249 y ss.). En todo caso, hay mecanismos con los que atenuar y controlar la posibilidad de esas prácticas irregulares, sin renunciar a abrir la puerta a que el elector haga uso de mecanismos que incrementan su participación en la conformación de su Parlamento.

La **barrera legal** o **cláusula de exclusión** es un porcentaje de voto que se exige a los partidos para ser tenidos en cuenta en las operaciones de reparto de los escaños –sin que ello implique que consigan efectivamente representación-. Su objetivo es evitar la atomización en los Parlamentos y que las fuerzas que logran un escaño tengan un apoyo electoral sustancial o repartido en todo el territorio. La cifra de la barrera electoral varía considerablemente de unos sistemas electorales a otros (3, 5, 8, 12 por ciento del voto...), como lo hace el ámbito respecto del que se computa (el emitido en la circunscripción o en el conjunto del territorio del sistema político). En algunos sistemas se contempla, incluso, una doble barrera alternativa: es el caso de Canarias, donde se exige bien el 3 por ciento del voto en el ámbito de la circunscripción o el 20 por ciento respecto del de la Comunidad Autónoma (cuadro 1).

La Ley Electoral Valenciana establece una barrera legal del 5 por ciento respecto del voto emitido en el conjunto de la Comunidad¹⁰. Es ya la única Comunidad Autónoma en la que se establece una barrera legal respecto del voto emitido en el conjunto del territorio autonómico en vez del de emitido en la respectiva circunscripción¹¹. Por otro lado, adicionalmente, ese porcentaje se computa respecto del voto emitido, incluyendo los votos nulos y los votos en blanco – incrementando, así, el porcentaje de voto exigido en comparación con el de otras Leyes electorales autonómicas-. Esta fue la interpretación decidida en el Acuerdo de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana de 22 de junio de 1987 (ratificado por otro el 26 de mayo de 1991) (French, Martin y Catalá, 2005). Esta barrera legal del 5 por ciento del voto emitido en toda la

10 Esta previsión copiaba la cláusula establecida por el Estatuto de Autonomía de 1982. La reforma del Estatuto de Autonomía de 2006 excluyó la referencia a la cláusula de exclusión, remitiéndose a lo establecido en la Ley Electoral Valenciana. Así, mientras ésta no sea modificada, se aplica la barrera legal del 5 por ciento del voto emitido en la Comunidad. Sobre la supuesta derogación tácita de esta exigencia por la eliminación de la referencia a la barrera legal en la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006, véase la opinión del Abogado del Estado, José Marí, en “Sí, hay que leer las leyes”, *El País*, 17 de febrero de 2006.

11 Esta barrera del 5 por ciento del voto de todo el sistema político se utiliza, no obstante, en otros sistemas electorales, como es el caso del sistema para la elección del *Bundestag* en Alemania.

Comunidad impidió que logaran un escaño en las Cortes Valencianas algunas formaciones que sí podrían haberlo conseguido de exigirse sólo respecto del emitido en la circunscripción¹².

Esta configuración de los elementos del sistema electoral valenciano, aplicada a la distribución del voto de cada proceso electoral, ha dado lugar a que los efectos del sistema electoral, tanto sobre las formaciones políticas y el sistema de partidos, como sobre los ciudadanos, hayan sido –si se comparan con los generados en otras Comunidades Autónomas- moderadamente *fuertes* (Sartori, 1994), especialmente para la exclusión de algunas formaciones pequeñas y cierto sesgo en la proporcionalidad resultante (efectos *mecánicos* y *psicológicos*), como tendremos ocasión de comprobar en el siguiente apartado.

3. Diagnóstico: las consecuencias del sistema electoral valenciano

Al estudiarse las consecuencias de los sistemas electorales se suelen distinguir entre efectos *reductores* o *mecánicos* y efectos *constrictivos* o *psicológicos*, según operen sobre los partidos y el sistema de partidos o sobre los electores y las élites políticas, respectivamente (Duverger, 1972; Sartori, 1994). Los efectos mecánicos o reductores consisten en la sobrerepresentación y la infrarrepresentación de las distintas formaciones políticas en la operación de transformar los votos en escaños en cada circunscripción (los dos partidos más votados suelen ser primados, mientras que los siguientes suelen ser castigados, otorgándoseles menos escaños que los que les corresponderían en estricta proporcionalidad con sus votos).

Los efectos psicológicos o constrictivos operan sobre los electores y dirigentes partidistas que, anticipando esos efectos mecánicos del sistema electoral, modifican su comportamiento para intentar evitar o atenuar sus consecuencias: los electores modificarían su voto, optando por un partido que no es el que prefieren en primer lugar, pero que tiene más posibilidades de lograr representación (normalmente, son simpatizantes de un partido que apenas tiene oportunidades de lograr escaño); las elites políticas procurarían evitar los efectos mecánicos alcanzando acuerdos para presentarse a las elecciones en coalición con otras formaciones políticas, reduciendo de esta forma las penalizaciones de los efectos mecánicos del sistema sobre su formación. Coaliciones como la que se agrega bajo la *marca* de Compromís desde las elecciones de 2007 o el voto útil que algunos electores de Castellón emiten en las elecciones generales son ejemplos de este tipo de efectos (Oñate, 2004; Oñate y Moreno, 2004). Hay otro tipo de efectos que tienen que ver con la creación de *mayorías manufacturadas* o *artificiales* (Lijphart, 1994) de un partido en el Parlamento pese a que no hubiera conseguido la mayoría de los votos en las urnas, gracias a la sobrerepresentación otorgada por el sistema. Este caso se dio en las elecciones de 1991, 1999 y 2003, en tanto las mayorías absolutas de escaños generadas en las elecciones de 1983, 2007 y 2011 sí se debieron estrictamente a la mayoría absoluta de votos a favor del partido ganador.

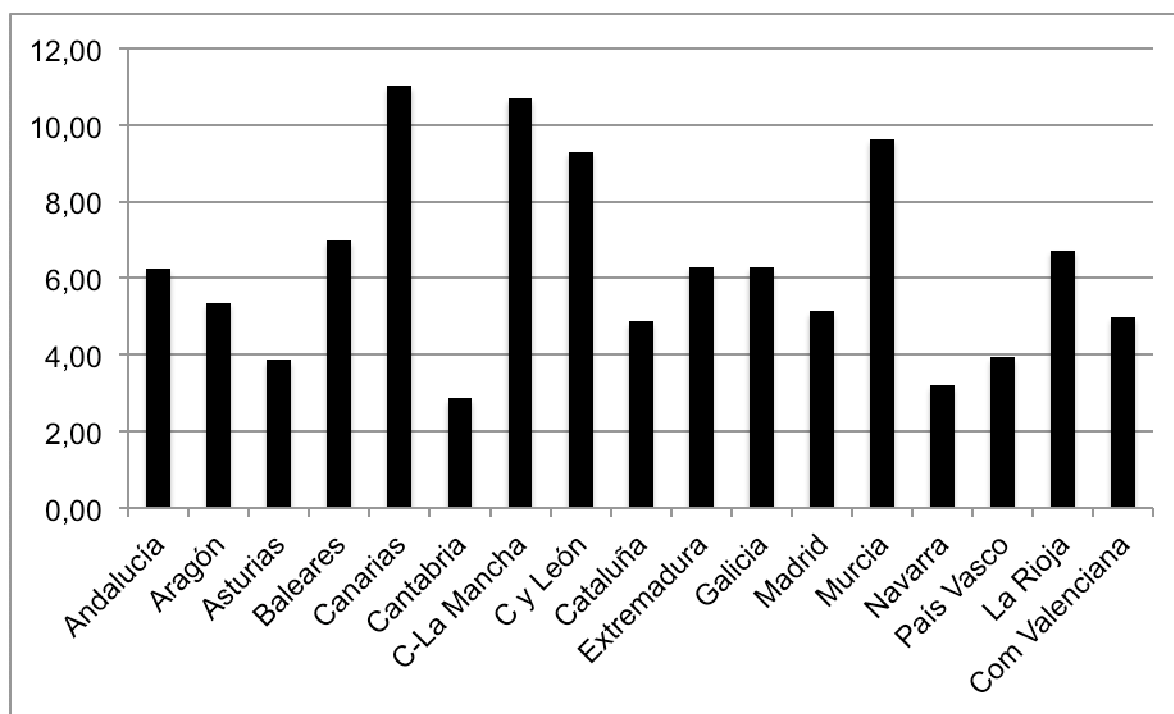
El instrumento para medir estos efectos suele ser el grado de proporcionalidad (o desproporcionalidad) que el sistema genera en un proceso electoral en cada circunscripción (que es el ámbito, recuérdese, donde los votos son transformados en escaños). Y no se trata de que un sistema sea, en principio, mejor o peor por generar menos desproporcionalidad. Debe tenerse en cuenta lo que se dijo en cuanto al principio de representación, mayoritario o proporcional, y el

12 Así ocurrió con UPV en las elecciones de 1991 en la circunscripción de Castellón; del BNV y de UV en las elecciones de 1999 también en Castellón y de UV en la de Valencia; y del Bloc-EV en las elecciones de 2003 en la circunscripción de Castellón. En todos estos casos el beneficiado fue EU (Entesa, en la elección de 2003).

objetivo que persiguen: mayor estabilidad gubernamental y gobernabilidad, en el primer caso, o la fiel reproducción en la Cámara del pluralismo existente en la sociedad, en el segundo. Ambos objetivos pueden ser deseables, si bien se trata de una decisión que el legislador adopta al establecer un sistema electoral. Por supuesto, nada obsta para que se persigan simultáneamente, por mucho que no se alcancen plenamente. El sistema electoral de la Comunidad Valenciana estableció ese principio, como ya hemos comentado, en el artículo 23 del Estatuto de Autonomía, al indicar que los diputados y diputadas de *Les Corts* habrán de ser elegidos atendiendo a criterios de proporcionalidad. Así, la proporcionalidad (la fiel reproducción del pluralismo político manifestado en las urnas) debe ser un criterio que oriente esa transformación de votos en escaños.

El sistema electoral valenciano registra una proporcionalidad relativamente baja, comparada con la que se genera en otras Comunidades Autónomas. En las elecciones autonómicas de 2015 (o celebradas más cerca de esa fecha en algunas Comunidades), la Comunidad Valenciana ocupó el sexto lugar de las más proporcionales, por detrás de Cantabria, Navarra, Asturias, País Vasco y Cataluña, como se aprecia en el gráfico 1. La desproporcionalidad alcanzada en la Comunidad Valenciana fue de 4,95¹³, lejos de los casos de Canarias y Castilla-La Mancha (cuya desproporcionalidad duplica la registrada en la Comunidad Valenciana), y por debajo del promedio, de 6,32, de la registrada en las 17 Comunidades Autónomas.

Gráfico 1. Desproporcionalidad en elecciones autonómicas 2015 (*)



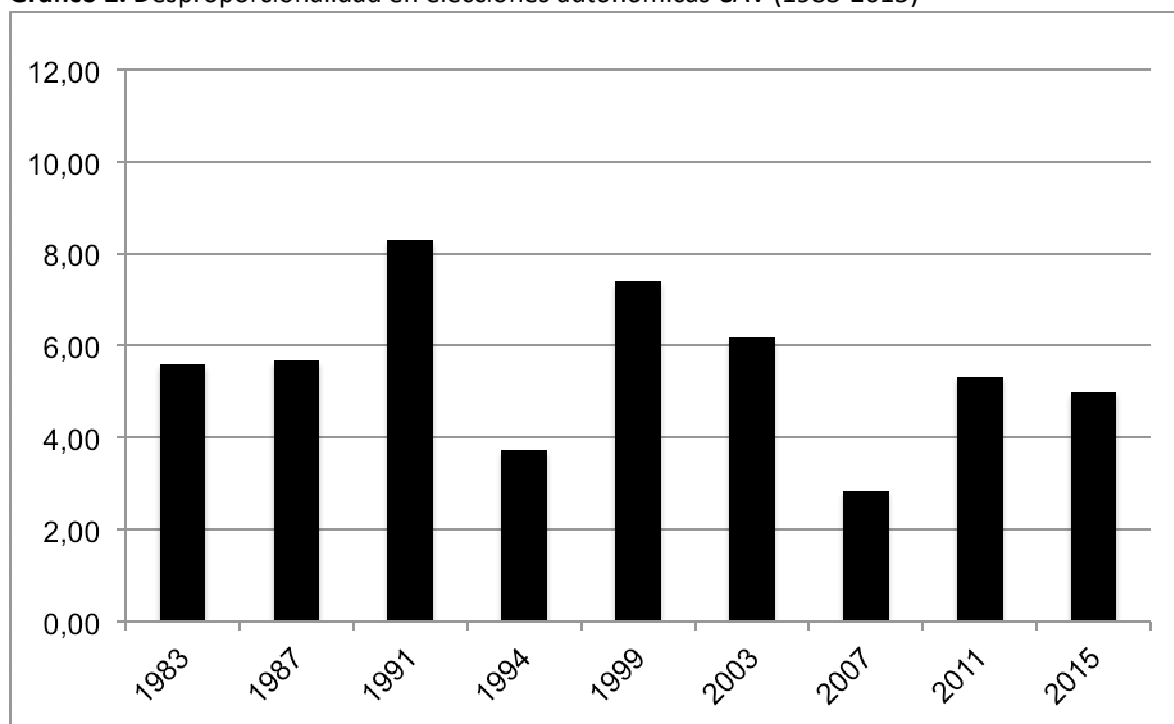
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Archivo Electoral de la Generalitat Valenciana Argos (<http://www.argos.gva.es/ahe>). Datos de las elecciones de 2015.

(*) Se trata del Índice de cuadrados mínimos de Lijphart (1994), adaptado de Gallagher (1991).

13 Se trata del índice de cuadrados mínimos de Lijphart (1994), que es una adaptación del previamente formulado por Gallagher (1991). Se puede encontrar una sucinta explicación de cómo se calcula, con múltiples ejemplos de su aplicación, en Oñate y Ocaña (1999).

Las elecciones de 2015 no fueron una excepción en la historia electoral de la Comunidad Valenciana en cuanto a la desproporcionalidad que se registró en ellas: sólo los procesos celebrados en 2007 y 1994 se generó una desproporcionalidad más baja (2,85 y 3,73, respectivamente), como se puede apreciar en el gráfico 2¹⁴. La concurrencia de formaciones de pequeño tamaño que no superan la barrera electoral del 5 por ciento del voto y que, por tanto, quedan sin representación, incrementa la relativamente baja desproporcionalidad que se registra en el reparto de escaños: así, UPyD en 2011 (con un 2,6 por ciento del voto) o EU-Verds en 2015, con un 4,4 del voto¹⁵.

Gráfico 2. Desproporcionalidad en elecciones autonómicas CAV (1983-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Archivo Electoral de la Generalitat Valenciana Argos (<http://www.argos.gva.es/ahe>). Datos de las elecciones de 2015.

(*) Se trata del Índice de cuadrados mínimos de Lijphart (1994), adaptado de Gallaguer (1991).

Como se ha explicado más arriba, la operación de transformar los votos en escaños tiene lugar en el ámbito de la circunscripción o distrito, por lo que es en este espacio donde se genera la mayor o menor proporcionalidad. Así, aunque el dato relativo a la agregación del conjunto de la Comunidad Autónoma es interesante a efectos comparativos de los efectos de todo el sistema, convendrá no perder de vista lo que ocurre en cada una de las circunscripciones. Dado el elevado número de escaños que se elige en ellas, la desproporcionalidad registrada en las

14 Debe recordarse que en las elecciones autonómicas de 2007 el número de escaños de las Cortes Valencianas pasó de 89 a 99. Adicionalmente, en esa elección se presentaron en una única candidatura (Compromís) diversas fuerzas que solían hacerlo por separado –sin llegar, habitualmente, a superar la barrera electoral-. EU se escindió de esta candidatura en 2011 y 2015, incrementándose, así, de nuevo la desproporcionalidad. La desproporcionalidad registrada en el conjunto de la Comunidad en las elecciones de 2003 alcanzó el 6,17.

15 Debe tenerse en cuenta, no obstante, que no hay una regla fija relativa a la proporcionalidad de cada sistema, sino que su distorsión variará considerablemente en función de la específica distribución del voto, esto es, de la respectiva correlación de fuerzas de cada partido en relación con las de los demás, en cada proceso electoral en una circunscripción dada.

circunscripciones de Alicante, Castellón y Valencia en las elecciones autonómicas de 2015 fue relativamente bajo: de 4,89, 3,98 y 5,01 respectivamente, valores en gran medida dependientes de la específica distribución del voto en cada una de ellas¹⁶.

En todo caso, la desproporcionalidad agregada -para el sistema de partidos- no debe ocultar la que el sistema genera para cada una de las formaciones políticas que concurren en cada elección y en las distintas circunscripciones. Por ello, conviene atender a otro índice, el de la *ratio Escaños/Votos* que en cada elección se genera para cada partido. Como se puede apreciar en el gráfico 3, los dos primeros partidos, PP y PSOE, han sido sistemáticamente sobrerrepresentados, aunque en una medida no excesivamente grande. En cambio también hay pequeñas formaciones que han sido sistemáticamente infrarrepresentadas, por no haber superado la barrera electoral. La coalición Compromís ha experimentado distinta suerte en variadas circunscripciones, en función de la específica distribución del voto y del reparto de los últimos escaños. En las elecciones de 2015, las tres formaciones que lograron más del 10 por ciento del voto (sin ser las dos más votadas) fueron también sobrerrepresentadas en la práctica totalidad de las circunscripciones. En cambio, las pequeñas formaciones han sido sistemáticamente infrarrepresentadas, al no entrar en el reparto de escaños por no superar la barrera electoral (pese a lograr más del 4,5 por ciento del voto o 100.000 votos en el conjunto de la Comunidad). En definitiva, el sistema electoral es considerablemente proporcional, excepto para las pequeñas formaciones que no logran superar la exigente barrera del 5 por ciento del voto emitido en toda la Comunidad.

Cuadro 3. Primas y penalizaciones a los partidos en elecciones autonómicas de la Comunidad Valenciana (2003 a 2015) (*)

<u>2003</u>	<u>Alicante</u>	<u>Castellón</u>	<u>Valencia</u>	<u>Com Valenciana</u>
PP	1,09	1,15	1,12	1,13
PSOE	1,06	1,05	1,09	1,08
BNV	0,00	0,00	0,00	0,00
EU	1,10	0,97	1,17	1,17
UV	0,00	0,00	0,00	0,00
<u>2007</u>	<u>Alicante</u>	<u>Castellón</u>	<u>Valencia</u>	<u>Com Valenciana</u>
PP	1,03	1,00	1,06	1,02
PSOE	1,08	1,08	1,06	1,08
Compromís	0,83	1,05	0,84	0,86
<u>2011</u>	<u>Alicante</u>	<u>Castellón</u>	<u>Valencia</u>	<u>Com Valenciana</u>
PP	1,12	1,10	1,08	1,10
PSOE	1,12	1,18	1,11	1,16
Compromís	0,62	0,61	1,10	0,82
EU	1,03	0,77	0,77	1,00
UPyD	0,00	0,00	0,00	0,00

16 A modo de ejemplo, en las elecciones de 2011, la desproporcionalidad registrada en el conjunto de la Comunidad fue de 5,33, mientras que en cada una de las circunscripciones (Alicante, Castellón y Valencia) fue de 5,92, 5,91 y 4,36, respectivamente.

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

<u>2015</u>	<u>Alicante</u>	<u>Castellón</u>	<u>Valencia</u>	<u>Com Valenciana</u>
PP	1,11	1,11	1,17	1,16
PSOE	1,11	1,03	1,06	1,11
Compromís	1,13	1,15	1,08	1,03
Ciudadanos	0,99	1,11	1,00	1,04
Podemos	1,16	1,07	1,13	1,13
EU	0,00	0,00	0,00	0,00
UPyD	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Archivo Electoral de la Generalitat Valenciana Argos (<http://www.argos.gva.es/ahe>).

(*) Se trata del índice de desproporcionalidad ratio Escaños-Votos, que se obtiene para cada partido dividiendo el respectivo porcentaje de escaños entre el correspondiente porcentaje de voto. El valor 1,00 significa perfecta proporcionalidad. Un valor por encima de 1 implica que el partido fue sobrerrepresentado. Un valor por debajo de 1 significa que el partido fue infrarrepresentado. En las elecciones de 2003 en Alicante se eligieron 30 escaños; en Castellón 23; y en Valencia 36. En el conjunto de la Comunidad Valenciana se eligieron 89. En las elecciones posteriores cada circunscripción tuvo ya el número de escaños que eligen en la actualidad (35, 24 y 40, respectivamente).

En relación con la forma de la candidatura, conviene mencionar dos cuestiones que podrían tener relevancia para formular alguna propuesta de reforma: en primer lugar, el alto número de escaños a elegir en cada circunscripción hace muy difícil que los electores identifiquen a los candidatos y candidatas por los que optan, habida cuenta que votan por una lista completa, cerrada y bloqueada: los incentivos para la movilización y la competición intra-partidista son inexistentes. La mayor parte de los electores vota en la lista de “su” partido por un largo número de personas desconocidas. Por ello, acaso conviniera introducir algún tipo de reforma que propiciara una mayor interacción entre candidatos y electores, incentivando la actividad de los primeros para darse a conocer entre la ciudadanía. Al tiempo, este tipo de medidas podrían coadyuvar a atenuar el omnímodo poder de la dirección de cada partido a la hora de confeccionar las listas electorales, algo que la opinión pública critica de manera sistemática.

Una cuestión que conviene evaluar en este balance del sistema electoral es la medida en que en listas electorales cumplen con reglas de paridad entre mujeres y hombres, propiciando una presencia paritaria de diputados de ambos sexos en las Cortes Valencianas. Hay algunas Comunidades Autónomas, como la de Islas Baleares, Castilla-La Mancha, País Vasco y Andalucía, que aprobaron en 2002 y 2005 leyes para garantizar esas Cámaras paritarias, adoptando un modelo de listas electorales “de cremallera”¹⁷. En la Comunidad Valenciana no se ha aprobado normativa que asegure la paridad, más allá de la que *premia* a las formaciones que fomentan la presencia de mujeres en las listas.

La normativa común establecida por la Ley de Paridad de 2007¹⁸, aplicable también a las elecciones autonómicas, exige que en las listas electorales haya como mínimo un 40 por ciento de mujeres o de hombres en cada tramo de 5 puestos y en el conjunto de la lista. Esta cuota legal no garantiza la efectiva presencia de ese porcentaje mínimo del 40 por ciento de mujeres en la Cámara, como ha ocurrido en la práctica en varias Comunidades Autónomas (Oñate, 2015). Pero aunque en las Cortes Valencianas en las elecciones de 1999, 2003 y 2007 la cantidad de mujeres diputadas supera el 40 por ciento, y tras las de 2015 es del 46,5 por ciento, en las elecciones de

17 Islas Baleares y Castilla-La Mancha desde 2002; País Vasco y Andalucía desde 2005.

18 Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, (BOE de 23 de marzo).

2011 ese porcentaje fue del 39,4. La cuota legal establecida por la Ley de 2007 no garantiza que el resultado efectivo de la elección sea paritario. Así, quizá resultara preciso incluir una previsión en la Ley Electoral Valenciana que garantizara efectivamente la deseada paridad. De entre las distintas alternativas de cuotas legales, la más eficaz y que ya ha sido ensayada exitosamente en otros Parlamentos autonómicos es la de *lista de cremallera*, en la que candidatos de ambos sexos se alternan en la lista de cada partido obligatoriamente¹⁹.

En todo caso, esta normativa de cuotas legales (de tramos o de cremallera) no garantiza la paridad de mujeres y hombres en la estructura interna de organización de los Parlamentos, ni en un sentido vertical (en los órganos de la Cámara y las mesas de las Comisiones) ni en uno horizontal (composición paritaria de todas las comisiones, independientemente de su ámbito sustantivo), registrándose todavía una relevante discriminación por razón de sexo (Oñate, 2014). Aunque no sea materia a regular en la Ley Electoral, sino en Reglamento de la Cámara, convendría incidir en esta circunstancia, para eliminar esa importante discriminación en les Corts Valencianes.

Por último, también en relación con las candidaturas –aunque no con su forma–, se ha planteado en ocasiones la conveniencia de limitar los mandatos de diputados y diputadas, con el objetivo de evitar que los parlamentarios se perpetúen en el escaño, en el convencimiento de que no es “saludable” que alguien ocupe una posición durante un alto número de años. Suele animar este tipo de propuestas el convencimiento de que un parlamentario que ocupa su cargo varias legislaturas puede sentirse inclinado a utilizar sus relaciones y posición en la Cámara para beneficiarse personalmente o beneficiar a otros de forma incorrecta.

Por atractiva que pueda resultar la aplicación de medidas tendentes a evitar prácticas inadecuadas y de corrupción, una medida como la limitación de mandatos implicaría extender una sospecha generalizada sobre todos los diputados y diputadas, poniendo en práctica una medida limitativa a modo preventivo, cuando no debería ser muy difícil concebir mecanismos de control para evitar esas eventuales prácticas fraudulentas y de corrupción. Por otro lado, en un sistema político articulado fundamentalmente a través de partidos políticos fuertes –como suele ser habitual en casi la totalidad de los países europeos–, los políticos profesionales hacen su carrera a través del partido, en distintas instituciones y niveles de gobierno, por lo que los objetivos pretendidos con la limitación de mandatos no se alcanzarían salvo que se aplique a la acumulación de cargos públicos, no permitiéndose que una misma persona acumule más de *n* mandatos en cualquier institución o nivel de gobierno. Habida cuenta del papel que juegan los partidos políticos y que las trayectorias profesionales discurren en torno al mismo, parece poco razonable limitar el número de mandatos que una persona puede desarrollar en una institución (en nuestro caso, la parlamentaria).

Al analizar el grado de veteranía de quienes ocupan los escaños en los 17 Parlamentos autonómicos (Oñate, 2014), se observa que un aproximadamente un 43 por ciento de los diputados lo son por primera vez, mientras que un 38 por ciento han ocupado antes un escaño en esa Cámara en una o dos legislaturas. Menos de un 20 por ciento lo ha hecho en tres o más de tres legislaturas previamente. Los datos de las Cortes Valencianas son prácticamente iguales a esos resultantes del promedio respectivo de los 17 Parlamentos autonómicos. La entrada de nuevos diputados y diputadas es la pauta generalizada (en el entorno del 40 al 50 por ciento en cada legislatura; más en la iniciada con las elecciones de mayo de 2015), siendo los diputados y diputadas más veteranos más bien escasos. En todo caso, esos veteranos cumplen una importante función en las Cámaras, propiciando la socialización parlamentaria de los nuevos

19 Ver, al respecto, Serra y Oñate (2012).

diputados y manteniendo la “memoria histórica” en los respectivos grupos parlamentarios. Por todo ello, parece poco recomendable limitar de forma alguna el número de legislaturas en las que una misma persona puede ser elegida.

Podemos, por tanto, concluir este apartado de diagnóstico sintetizando que el sistema electoral valenciano ha funcionado con un considerable grado de eficiencia.

- a) Ha propiciando la generación de gobiernos estables y oposiciones que pudieron cumplir sus funciones de control y exigencia de responsabilidades (por mucho que las mayorías absolutas generadas –y, en especial, las *mayorías artificiales* o *manufacturadas* (Lijphart, 1994)- dificultaran la exigencia de responsabilidades. Al tiempo, el sistema electoral propició que se generaran alternancias cuando los ciudadanos así lo decidieron (aunque hubo tres legislaturas en las que las mayorías artificiales lo impidieran).
- b) También ha generado una amplia representación de los territorios y de las distintas opciones políticas presentes en la sociedad, así como la integración paritaria de la mujer en la Cámara - y en un plazo mucho más rápido del requerido para ello en otros países considerados punteros al respecto (Oñate, 2014)-. No obstante, la exclusión de algunas formaciones como UPV, BNV y UV limitaron esa representación de todas las opciones que tenían un nivel de apoyo relevante. Por otro lado, los ciudadanos han acusado en ocasiones la desconexión con sus representantes, generalmente desconocidos para buena parte del electorado, probablemente debido al tipo de lista utilizado para su elección. También se han manifestado críticas por el casi omnímodo papel de las directivas de los partidos en la conformación de las listas electorales y el orden de los candidatos en las mismas, más allá de los estrechos espacios que han abierto los procesos de elecciones primarias en algunas formaciones para la participación ciudadana en ese proceso.
- c) Por último, el sistema electoral también ha facilitado la generación de legitimidad para el sistema institucional autonómico, que los ciudadanos han valorado positivamente de manera generalizada²⁰, sin perjuicio de que recientemente haya suscitado no pocas críticas por las carencias mencionadas. Sin duda, la reforma del sistema electoral supondría una respuesta del propio sistema para seguir generando legitimidad.

4. Propuestas de reforma viables

Analizados la configuración, funcionamiento y efectos del sistema electoral valenciano, en este apartado se formularán algunas propuestas de reforma en el intento de reducir o eliminar sus carencias arriba mencionadas. Estas propuestas, no obstante, deben abordarse desde la consideración de los límites de la *ingeniería electoral* (Oñate, 2004), a la que se suele otorgar mucho más potencial que el que realmente tiene, habida cuenta de que el principal factor para la configuración de las instituciones parlamentarias es el voto de los ciudadanos. No obstante, tratándose de un instrumento, pueden introducirse reformas en el sistema electoral valenciano que apunten en la dirección de corregir esos aspectos en los que no funciona bien. Hecha esta advertencia, y siguiendo el orden en el que se han presentado los elementos del sistema, las reformas que se recomienda sean introducidas en el mismo son las siguientes:

20 Pueden verse, al respecto, los sucesivos Baremos Autonómicos y otras encuestas sobre el sistema político del Centro de Investigaciones Sociológicas (<http://www.cis.es>).

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

1. Posible incremento del número de escaños o tamaño de Les Corts. Parece poco recomendable aumentar el número de escaños, habida cuenta de que se trata ya de un Parlamento grande, y de que la relación con el número de electores no es de las más elevadas. Ya se amplió en 2007 y el aumento del número de escaños no es una demanda que se haya observado en la sociedad, mientras que tal medida podría encontrar una amplia contestación en esta situación de extendida desafección política y de crítica a la elite política. Por otro lado, los efectos positivos que podrían lograrse con tal incremento de escaños (fundamentalmente, aumentar la proporcionalidad resultante) pueden bien alcanzarse con alguna de las reformas que se proponen a continuación.

2. Nueva distribución de los escaños de las Cortes Valencianas entre las tres circunscripciones: Aunque el mínimo inicial de 20 escaños para cada circunscripción está establecido en el Estatuto de Autonomía (además de en la Ley Electoral Valenciana), se propone que se contemple la modificación de ese mínimo, reduciéndolo de manera que se mejore la igualdad del voto de los ciudadanos censados en distintas provincias, sin que ello afecte sustancialmente a la presencia y representación de los intereses de cada circunscripción en Les Corts (cuadro 4). Se propone esa reducción de manera que los escaños elegidos en cada circunscripción sean 34, 18 y 46, respectivamente para Alicante, Castellón y Valencia. Esta reforma atenuaría las diferencias en el valor del voto de los respectivos ciudadanos, aunque manteniendo una suficiente presencia de representantes de cada circunscripción en el Parlamento Autonómico.

Cuadro 4. Distribución de escaños y relación electores/escaño

	Sistema actual		Sistema propuesto	
	Número de escaños	Relación de electores/escaño	Número de escaños	Relación de electores/escaño
Alicante	35	35.673	35	35.672
Castellón	24	17.367	18	23.155
Valencia	40	48.598	46	42.259

Fuente: elaboración propia basada en datos de las elecciones autonómicas de 2015 del Archivo Electoral de la Generalitat Valenciana Argos (<http://www.argos.gva.es/ahe>).

Una simulación de los resultados de las elecciones de 2015 con esa distribución de escaños (aplicando la misma fórmula D'Hondt usada hasta la fecha, pero reduciendo la barrera electoral al 3% del voto válidamente emitido a favor de candidaturas en cada circunscripción –cambio que se propondrá más abajo-) permite concluir que la distribución de relativa de escaños correspondientes a cada partido político en cada circunscripción y en el conjunto de la Comunidad Valenciana no se vería sustancialmente alterada (cuadros 5 y 6).

Cuadro 5. Reparto de escaños entre partidos con distribución de escaños entre circunscripciones propuesta (35, 18, 46)

	Con distribución de escaños actual				Con distribución escaños propuesta			
	Alicante	Castellón	Valencia	CAV	Alicante	Castellón	Valencia	CAV
PP	11	8	12	31	11	6	13	30
PSOE	9	6	8	23	9	5	9	23
Compromis	5	4	10	19	5	-	11	19
Ciudadanos	5	3	5	13	5	3	6	13
Podemos	5	3	5	13	4	2	5	11
EU	-	-	-	-	1	2	2	3

Fuente: elaboración propia a partir de datos de elecciones autonómicas de 2015, del Archivo Electoral de la Generalitat Valenciana Argos (<http://www.argos.gva.es/ahe>). La simulación se ha realizado aplicando la fórmula D'Hondt y una barrera electoral del 3 por ciento del voto válidamente emitido a favor de candidaturas en cada circunscripción.

Cuadro 6. Porcentaje de escaños a partidos con distribución de escaños entre circunscripciones propuesta (35,18,46)

	Con distribución de escaños actual				Con distribución escaños propuesta			
	Alicante	Castellón	Valencia	CAV	Alicante	Castellón	Valencia	CAV
PP	31,4	33,3	30,0	31,3	31,4	33,3	28,3	30,3
PSOE	25,7	25,0	20,0	23,2	25,7	27,7	19,6	23,2
Compromís	14,3	16,7	25,0	19,2	14,3	16,6	23,9	19,2
Ciudadanos	14,3	12,5	12,5	13,0	14,3	11,1	13,0	13,3
Podemos	14,3	12,5	12,5	13,0	11,4	11,1	10,9	11,1
EU	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,9	4,3	3,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de elecciones autonómicas de 2015, del Archivo Electoral de la Generalitat Valenciana Argos (<http://www.argos.gva.es/ahe>). La simulación de la propuesta se ha realizado aplicando la fórmula D'Hondt y una barrera electoral del 3 por ciento del voto válidamente emitido a favor de candidaturas en cada circunscripción.

Como se puede observar en el cuadro 7, estas modificaciones (incluyendo la disminución de la barrera legal en el sentido indicado) supondrían un incremento de la proporcionalidad tanto en el conjunto de la Comunidad Valenciana como en las circunscripciones de Alicante y Valencia. Se reduciría algo en la de Castellón, más por la específica distribución del voto registrada en 2015 (y que se usa para la simulación) que por el cambio propuesto.

Cuadro 7. Desproporcionalidad con distinta distribución de escaños entre circunscripciones (35, 18, 46)

	Alicante	Castellón	Valencia	CAV
Actual	4,89	4,00	5,01	4,98
Propuesta	4,03	5,03	3,20	3,86

Fuente: elaboración propia a partir de datos de elecciones autonómicas 2015, del Archivo Electoral de la Generalitat Valenciana Argos (<http://www.argos.gva.es/ahe>). Se trata del índice de cuadrados mínimos de Lijphart (1994), adaptado de Gallager (1991).

3. Posible cambio de circunscripciones electorales (adoptando una **circunscripción única o circunscripciones comarcales**). Parece poco recomendable adoptar una circunscripción electoral única, coincidente con todo el territorio de la Comunidad: podría mejorar algo la (no muy alta) desproporcionalidad resultante, si bien se incrementaría sustancialmente la ya considerable distancia y desvinculación que los ciudadanos perciben entre representantes y representados, aumentando –probablemente– la desafección. Por otro lado, con las propuestas que se sugieren en este informe respecto de otros elementos, se alcanzaría el objetivo de incrementar la proporcionalidad, sin tener que pagar el tributo de aumentar esa lejanía y desconexión entre diputados y electores.

También se desaconseja la adopción de la comarca como circunscripción electoral (ya sea para todos los escaños o para parte de ellos [34]), pese a que el Estatuto de Autonomía indique que la elección deba atender “eventualmente” al criterio de la comarcalización. Sin duda, esa modificación aproximaría el representante al representado, a la vez que se podrían identificar mejor los intereses de la respectiva comarca en el seno de *Les Corts*. Si las comarcas operaran como circunscripción electoral (ya para todos los escaños o para parte de ellos) la desproporcionalidad se incrementaría enormemente (salvo que se utilizara un sistema de doble

voto, similar al usado en la elección del Bundestag alemán). Adicionalmente, dadas las enormes diferencias de población que hay entre las distintas Comarcas (la de El Rincón de Ademuz tiene 2.461 habitantes, mientras que la de Valencia suma 786.424) sería imposible distribuir cabalmente –con un mínimo de proporcionalidad- los 99 escaños entre ellas, aunque algunas de las más pequeñas se agruparan (con los consiguientes problemas para la identificación entre una comarca dada y un diputado o diputada (problema que persistiría incluso aunque se utilizara un sistema de doble voto, como el mencionado de Alemania). Esa disparidad tan grande entre sus respectivas poblaciones impiden alcanzar el objetivo buscado, creando –a buen seguro- problemas mucho mayores.

Si se quisiera reforzar ese vínculo entre un representante y una o unas comarcas, se podría pedir o exigir a los grupos parlamentarios que identificaran o asignaran a sus diputados electos con algunas de las Comarcas, a efectos de lograr esa identificación con los intereses y la representación de ese ámbito territorial. En cualquier caso, que un diputado hubiera sido elegido en una comarca (el diputado o diputada de la comarca) no implicaría que la mayoría de los electores de la misma fueran a identificarse con él o ella –puesto que muchos ciudadanos no habrían votado por ese candidato-. Se generaría más rechazo que proximidad, siendo más probable que los ciudadanos acudieran “al diputado” de otra comarca cuyo partido sí hubieran votado. Por otro lado, con el sistema de listas con voto preferencial que se propone en este informe se brindaría al elector la posibilidad de votar por un candidato o candidata de su comarca o que la representara idóneamente, sin los problemas que la adopción de la comarca como circunscripción electoral generaría.

4. Posible cambio de la fórmula electoral actualmente utilizada (fórmula D’Hondt) por la de cuota Hare: podría cambiarse la fórmula utilizada para la distribución de los escaños entre los partidos políticos, con el objetivo de que la proporcionalidad resultante fuera aún mayor. No obstante, si se modifica la barrera legal, reduciéndola al 3 por ciento (del voto válidamente emitido a favor de candidaturas; hoy es del 5 por ciento), la aplicación de la fórmula D’Hondt generaría altos niveles de proporcionalidad, soslayando buena parte de los sesgos que se han generado hasta la fecha (y sin necesidad de introducir un cambio en el sistema de atribución de escaños).

La fórmula Hare se basa en el uso de una cuota que se calcula dividiendo el total de votos válidamente emitidos en la circunscripción a favor de candidaturas entre el número de escaños a repartir en la misma, asignándose tantos escaños a cada partido cuantas veces la cuota esté contenida en el número de votos que ha obtenido el partido en esa circunscripción. En caso de que quedaran escaños sin asignar con ese procedimiento de cuota, se otorgarían a los partidos con “restos” de votos más altos (votos que no hayan sido *utilizados* para la asignación por cuota). Una variante de la fórmula Hare es la fórmula Droop, que aumenta el divisor usado en la Hare (número de escaños) en 1, para incrementar el número de escaños repartidos en atención a los restos más altos. No obstante, debe tenerse presente que -aunque resulte anti-intuitivo- la cuota Droop disminuye la proporcionalidad en comparación con la Hare, beneficiando a los partidos más grandes, cuyos restos “crecen” más rápidamente a medida que se van asignando los escaños). La fórmula Hare es un procedimiento sencillo para repartir los escaños, cuya lógica de funcionamiento es evidente para todos los electores –fácilmente comprensible- y que genera efectos más proporcionales que la actualmente utilizada, incluso en circunscripciones de tamaño más reducido.

Si se aplica este cambio (cuota Hare) a los resultados de las elecciones autonómicas de 2015, con una barrera electoral del 3 por ciento (será la que se proponga a continuación) -y con

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

independencia de si la barrera legal se exige respecto del voto válidamente emitido a favor de candidaturas en la circunscripción o en la Comunidad Autónoma (no supondría cambios relevantes)-, la distribución de escaños sería la que se recoge en la parte derecha del cuadro 8.

Cuadro 8: Distribución de escaños con fórmulas D'Hondt y Hare (sobre resultados de elecciones autonómicas de 2015 –en cada modelo cambia la barrera legal (5 % y 3 %)

	Fórmula D'Hondt y barrera 5%				Fórmula Hare y barrera 3%			
	Alicante	Castellón	Valencia	CAV	Alicante	Castellón	Valencia	CAV
PP	11	8	12	31	10	7	11	28
PSOE	9	6	8	23	8	6	8	22
Compr	5	4	10	19	5	4	10	19
Ciudad	5	3	5	13	5	3	5	13
Podem	5	3	5	13	5	3	4	12
EU	0	0	0	0	2	1	2	5

Fuente: J. M. Pavía, sobre datos elecciones autonómicas 2015 y distribución de los 99 escaños entre las tres circunscripciones igual que la vigente (35, 24, 40).

Debe advertirse, no obstante, que las mayores diferencias en la distribución de los escaños en esta simulación están causadas por el cambio de la barrera legal (del 5 al 3 por ciento), y no tanto por la utilización de la fórmula Hare. Si este cambio en la barrera legal fuera asumido, acaso ya no fuera preciso cambiar la fórmula electoral de reparto de escaños, en tanto usando una fórmula D'Hondt en combinación con una barrera legal del 3 por ciento la proporcionalidad – especialmente para las pequeñas formaciones- mejoraría sustancialmente (cuadro 9), sin que se abriera la puerta al surgimiento de eventuales problemas de gobernabilidad y estabilidad políticos derivados de una excesiva fragmentación.

Cuadro 9. Simulación reparto escaños con fórmulas D'Hondt y Hare, y barrera legal del 3 por ciento en ambos casos

	Fórmula D'Hondt y barrera 3%				Fórmula Hare y barrera 3%			
	Alicante	Castellón	València	CAV	Alicante	Castellón	València	CAV
PP	11	8	11	30	10	7	11	28
PSOE	9	6	8	23	8	6	8	22
Compr	5	4	10	19	5	4	10	19
Ciudad	5	3	5	13	5	3	5	13
Podem	4	3	4	11	5	3	4	12
EU	1	0	2	3	2	1	2	5

Fuente: J. M. Pavía, sobre datos elecciones autonómicas 2015 y distribución de 99 escaños entre las tres circunscripciones igual que la vigente (35, 24, 40).

Por todo ello, si se asume el cambio de barrera legal que se propondrá más abajo (en el sentido indicado de reducirla al 3 por ciento sobre el voto válido emitido a favor de candidaturas de la circunscripción o de la Comunidad), se recomienda que se siga utilizando la fórmula D'Hondt, que equilibra adecuadamente proporcionalidad y estabilidad y gobernabilidad. En caso de que se optara por seguir utilizando una barrera legal del 5 por ciento (independientemente del ámbito

sobre el que se aplicara, circunscripción o Comunidad), se recomienda el cambio de la fórmula electoral para la distribución de escaños, asumiendo la fórmula de cuota Hare.

5. Se propone la **reforma de la forma de la candidatura y el procedimiento de votación (de las listas electorales utilizadas)** (y, consiguientemente, del procedimiento de votación), para ofrecer al elector la posibilidad de que ejerza **un voto preferencial o nominal –con listas rígidas o flexibles–**. Se recomienda que se asuma un sistema de listas completas, cerradas, pero no bloqueadas, con 1 voto preferencial-nominal. Con este sistema, el votante podría optar bien por señalar un nombre de la lista de su partido (confiriendo a la vez su apoyo a esa lista para el reparto de escaños entre los distintos partidos) o bien por votar simplemente por toda la lista, aceptando así el orden de candidatos que le propone su partido. De esta forma se ofrece al elector la posibilidad de convertirse también en *selector*, atenuando el omnímodo poder de las directivas de los partidos en la confección de las listas electorales y, así, en las posibilidades de que cualquiera de sus candidatos logre un escaño. Este sistema incentivaría además la movilización de los candidatos en la interacción con los electores para conseguir el voto nominal, así como la competición intra-partidista –“oxigenando” las sus estructuras orgánicas–. Con todo ello, se incrementaría la visibilidad e identificación de los candidatos, así como –eventualmente– la interacción entre representantes y representados. Por ende, con esta posibilidad, se lograría una mayor legitimación para los diputados resultantes y, en general, para toda la Cámara.

Se propone que se apruebe un único voto preferencial, considerando la tendencia a reducir el número de opciones (llegó a ser de 3 ó 4) que se conceden al elector para manifestar su preferencia en los países en los que se usa este sistema. En cualquier caso, el número de opciones no debería ser mayor de 2. Convendrá tener presente, en todo caso, la relativamente escasa efectividad que este tipo de opciones ha tenido en esos países en relación con la alteración del orden en el que los partidos políticos presentaban a sus candidatos. En todo caso, la efectividad de esta forma de candidatura dista de los objetivos que parecen esperarse cuando se asume, ya sea porque se utiliza poco el voto nominal (optando la mayoría de los votantes por la lista tal cuál se la presentan los partidos –como ocurre en Holanda o Suecia–), ya porque aun cuando se utilice el voto nominal el resultado es la concentración en los candidatos que encabezan de lista y, así, la ratificación del orden de candidatos presentado por el partido (como ocurre en Austria o Bélgica). De cualquier manera, ofrecer al elector mayores posibilidades de manifestar sus preferencias políticas parece siempre una opción positiva. Esta alternativa podría ser un instrumento para atender al criterio de comarcalización, dando a los electores la posibilidad de manifestar su preferencia por algún candidato o candidata especialmente vinculado o sensible a los intereses de ese territorio.

Para facilitar la elección de los candidatos por la vía de voto nominal e incentivar que los candidatos busquen este tipo de voto movilizándose activamente para ello, se propone que la vía nominal dé acceso al escaño logrando el 25 por ciento de la cuota del partido en la circunscripción (número de votos del partido en la circunscripción dividido por su número total de escaños logrados por el partido en la circunscripción), tal y como se aprobó en la última reforma del sistema electoral en Holanda. Para otorgar los escaños a los candidatos se puede atender exclusivamente a los votos nominativos (lista “flexible”, como se utiliza en Finlandia, Dinamarca, Italia o Grecia) o primero a los votos nominativos acudiendo para los escaños no asignados por el voto nominal a la lista –y su orden– que propone el respectivo partido (lista “rígida”, como por ejemplo en Austria, Bélgica, Holanda o Suecia). En este segundo caso, para los escaños no asignados por el voto nominal se suman los votos nominales a los de la lista –por su orden– hasta completar la cuota, pasando al siguiente candidato de la lista, y así, sucesivamente, hasta

agotarlos –operando, en la práctica, como si se tratara de un sistema de *voto único transferible* (VUT) sobre la lista y el orden establecido por el partido. Esta segunda alternativa (lista rígida) parece preferible, puesto que permite compatibilizar la preferencia de los electores con el deseo del partido de priorizar a ciertos candidatos o candidatas.

6. Posibilidad de introducir una limitación de mandatos (o número de legislaturas en las que una misma persona puede ser diputado o diputada en Las Cortes Valencianas). Habida cuenta del bajo número de diputados que permanecen en el Parlamento más de tres legislaturas, considerando las funciones de socialización y la relevancia de esa acumulación de experiencia, conocimientos y *know-how* de los diputados veteranos, y teniendo en cuenta que los políticos hacen sus carreras en torno a los partidos en distintas instituciones, ramas y niveles de gobierno, se recomienda no establecer limitación alguna de mandatos. Resulta más adecuado no extender un manto de sospecha generalizada sobre todos los representantes, estableciéndose –en su caso- los mecanismos que resulten pertinentes para evitar prácticas de corrupción y comportamientos indebidos en el ejercicio de funciones públicas.

7. También en relación con la forma de la candidatura, se propone el establecimiento de un **sistema de cuota legal con listas de cremallera**, con candidatos de distinto sexo en los sucesivos puestos de la lista de cada partido, alternando candidata y candidato en la misma. Pese a que el porcentaje de representantes mujeres en Las Cortes Valencianas viene superando el 40 por ciento desde antes de que se aprobara la *Ley de paridad*, no hay garantías de que ése sea siempre el resultado, como ocurrió en la elección de 2011 (en la que el porcentaje de mujeres entre los escaños fue del 39,4 por ciento). Con la aprobación de la cuota legal de listas de cremallera se garantizaría que el objetivo de la paridad sea efectivamente alcanzado en cada proceso electoral autonómico. Por supuesto, esta medida deberá acompañarse de los correspondientes mecanismos de control y sanción por parte de la Junta Electoral para que sea respetada por los partidos políticos en cualquier caso. Incluso si se asume la propuesta relacionada con el voto preferencial o nominativo, el resultado final estará más orientado a la efectiva paridad si las listas electorales alternan sucesivamente candidatas y candidatos.

8. Se propone **reducir la barrera legal o cláusula de exclusión al 3 por ciento del voto válidamente emitido a favor de candidaturas y en el ámbito de la circunscripción**. La cláusula del 5 por ciento respecto del voto emitido en toda la Comunidad ha impedido participar en el reparto de escaños a formaciones que superaban los 100.000 votos, sin que haya una causa que lo justifique, ya que los problemas de gobernabilidad que podrían surgir por su entrada en Las Cortes podrían paliarse de otra manera. Por eso se recomienda la reducción del número de votos exigido al 3 por ciento, y respecto de los válidamente emitidos a favor de candidaturas en la circunscripción. Si se quiere evitar la posibilidad de que proliferen formaciones políticas de ámbito territorial reducido, sería recomendable exigir la barrera legal respecto del voto correspondiente a toda la Comunidad. La pauta unánime en otras Comunidades Autónomas es que la barrera se exija respecto del voto correspondiente a la circunscripción. Con la distribución actual de voto entre los partidos, rebajando la barrera al 3 por ciento no habría diferencias en la distribución de los escaños si se computan los votos de la circunscripción o del conjunto de la Comunidad.

Si se adopta la reducción de la barrera legal del 5 al 3 por ciento del voto válidamente emitido a favor de candidaturas, habría que reconsiderar la pertinencia de cambiar la fórmula D'Hondt por de Hare, al considerar las dificultades de gobernabilidad que podrían aflorar de la combinación de fórmula Hare con barrera legal del 3 por ciento. Con el cambio de la barrera legal se lograría que pudieran acceder a la representación algunas de las pequeñas formaciones que ahora quedan

excluidas del proceso de la distribución de los escaños, incrementándose, así, la proporcionalidad del sistema sin que fuera preciso para ello cambiar también la fórmula.

5. Conclusiones

Este informe comenzaba reduciendo las expectativas que en muchas ocasiones se tiene respecto del potencial de la ingeniería electoral para paliar muchos de los problemas que acucian a las democracias contemporáneas. En definitiva, el sistema electoral es el instrumento mediante el cual la voluntad de los ciudadanos se plasma en las instituciones. Por ello, suscita muchas críticas y propuestas de reforma que no siempre son suficientemente precisas o que no contemplan todas las consecuencias que se derivarían de su implementación.

Desde el convencimiento de los limitados efectos que una reforma del sistema electoral puede tener para mejorar el funcionamiento del conjunto del sistema democrático (especialmente, si no se afrontan simultáneamente el cambio en otros de sus elementos), sí pueden formularse algunas propuestas orientadas a mejorar su rendimiento dentro de éste.

Las principales carencias o aspectos en lo que el sistema podría funcionar mejor tienen que ver, fundamentalmente, con la proporcionalidad que el Estatuto de Autonomía asume (y reducir, de esta forma, el trato desigual a distintos partidos políticos –y, en especial, la exclusión de las pequeñas formaciones que cuentan con apoyo electoral sustancial-), así como con la escasa identificación y vinculación de los ciudadanos con sus representantes y la falta de garantías para que la paridad entre mujeres y hombres sea una realidad en futuras legislaturas. Desde el análisis de las formas en las que estas carencias pueden afrontarse reformando el sistema electoral se formulado las siguientes propuestas:

Se recomienda no cambiar ni el tamaño del Parlamento (número total de escaños) ni el tipo de circunscripción electoral (circunscripción única o circunscripciones comarcales), ya que con en su actual configuración cumplen adecuadamente su función sin generar efectos disfuncionales o indeseados, que a buen seguro surgirían si se modificaran. En cambio, se entiende que sería pertinente –para paliar las carencias señaladas- la reducción del número mínimo de escaños asignado a cada circunscripción (por generar una excesiva desigualdad del voto de los electores de unas y otras), el cambio de la fórmula electoral D'Hondt por la fórmula Hare (que aumentaría la proporcionalidad, aunque supeditando este cambio a la decisión que se adopte finalmente sobre el porcentaje de la barrera legal), la modificación de la forma de la candidatura sustituyendo las listas completas, cerradas y bloqueadas por otras que permitan el voto preferencial o nominal (de manera que el elector pueda convertirse si lo desea en selector), introduciendo una cuota legal de lista de cremallera para las candidaturas (para garantizar la paridad de sexos en la Cámara) –pero no una limitación de mandatos-, y reduciendo la barrera legal o cláusula de exclusión del 3 al 5 por ciento del el voto válidamente emitido a favor de candidaturas en el ámbito de la circunscripción.

Con estas reformas podrían evitarse las principales causas del mal funcionamiento del sistema electoral, garantizando una mayor proporcionalidad a la vez que la necesaria gobernabilidad y estabilidad del sistema, así como una mayor participación de los electores en la selección de sus representantes parlamentarios.

6. Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel y Antonia Martínez (eds.), *Las elecciones autonómicas en España (1980-1997)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.
- Botella, Joan, "El sistema electoral español: fórmula electoral y umbrales de representación", en Juan Montabes (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.
- Cox, Gary W. y Matthew Shugart, "Comment on Gallaguer's 'Proportionality, disproportionality and electoral system'", *Political Studies*, 10 (348-352).
- Del Castillo, Pilar, "El sistema electoral: una revisión de las propuestas de reforma", en Juan Montabes (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- Franch, Vicent, "Las elecciones autonómicas en la Comunidad Valenciana", en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.), *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1007*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.
- Franch, Vicent, Joaquín Martín y Alejandro Català, "El sistema electoral autonómico valenciano: voto desigual y proporcionalidad", en Vicent Franch (ed), *Elecciones autonómicas y municipales en 2003 en la Comunitat Valenciana*, Valencia, Generalitat Valenciana, 2005.
- Gallaguer, Michael, "Proportionality, disproportionality and electoral systems", *Electoral Studies*, vol. 10, 1, 1991 (33-51).
- Instituto de la Mujer, "Participación de los mujeres en los Parlamentos autonómicos", <http://www.inmujer.gob.es/estadisticas/consulta.do?area=8>.
- Llera, Francisco, "Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 82, 1998.
- Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies (1945-1990)*, Oxford, Oxford University Press, 1994 [Traducción española: *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de 27 democracias (1945-1990)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2005].
- Montabes, J. (ed.), *El sistema electoral a debate*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.
- Montero, José R., "Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma", en J. Montabes (ed.), *El sistema electoral a debate*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.
- Montero, José R., Francisco Llera y Mariano Torcal, "Sistemas electorales en España: una recapitulación", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 58, 1992.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.
- Oñate, Pablo, "Sistema electoral y voto estratégico", en Ismael Crespo (ed.), *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

- Oñate, Pablo, "Sistema electoral, partidos y sistemas de partidos en la España democrática", en Francisco Murillo, José Luis García de la Serrana et al., *Transformaciones políticas y sociales en la España democrática*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- Oñate, Pablo, "El sistema electoral a debate: 30 años de críticas y de rendimientos", *Temas para el Debate*, nº 162, 2008.
- Oñate, Pablo, "La *ingeniería electoral* y sus no-siempre satisfactorios resultados", en Ismael Crespo (ed.), *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. Volumen III. Cómo seguir una campaña electoral: guía para ciudadanos y políticos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- Oñate, Pablo, "Cuotas, cantidad y calidad de la presencia femenina en los parlamentos españoles", en Irene Delgado (ed.), *Alcanzando el equilibrio: el acceso de las mujeres a los legislativos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.
- Oñate, Pablo, "El sistema electoral y las elecciones en la Comunidad Valenciana", en José Manuel Canales (ed.), *El sistema político y administrativo valenciano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- Pablo Oñate, "Effectiveness of Electoral Quotas on Vertical and Horizontal Segregation in Spain", *Representation: Journal of Representative Democracy*, Special Issue on Quotas, Vol. 50, Num. 3, 2014.
- Pablo Oñate, "Parlamentarios profesionales: elite política autonómica en España tras las elecciones de 2011 y 2012", en Francesc Pallarès (ed.), *Elecciones autonómicas 2011 y 2012 en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015.
- Pablo Oñate, "La crisis de los partidos y la representación", en C. Torres (ed.), *España de 2015: Situación social*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015 (969-984).
- Oñate, Pablo y Francisco Ocaña, *Análisis de datos electorales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.
- Oñate, Pablo y Cristina Moreno, "El sistema electoral y el voto estratégico en las elecciones generales en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 107, 2004.
- Ortega, Carmen, *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- Pallarès, Francesc (ed.), *Elecciones Autonómicas y locales de 2007*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007.
- Rae, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart, *Seats and Votes. The Effects and determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994. [Traducción española: *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996].
- Serra, Rosario y Pablo Oñate, "La presencia de la mujer en los parlamentos españoles: cantidad y calidad de la representación", en Manuel González y Héctor Fix Fierro (eds.), *Sistemas electorales y principios constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012.

Vallès, Josep María, "Entre la irregularidad y la indeterminación: balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1989)", en José Vidal Beneyto (Ed.), *España a debate. La política*, Madrid, Tecnos, 1991.

Vallès, Josep María y Agustí Bosch, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel, 1997.

Verba, Sidney, N. Nie y J. Kim, *Participation and Political Equality*, Londres, The University of Chicago Press, 1978.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA REPRESENTACIÓN

Rosario García Mahamut¹

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. La participación política y el principio de igualdad: Algunas cuestiones de interés que afectan al derecho de sufragio en condiciones de igualdad.- 2.1. La barrera electoral: Una necesaria reflexión y una apuesta por su eliminación en los términos actuales de la LEV.- 2.2. La determinación *material* del número de escaños a cubrir por parte del President de la Generalitat en el Decreto de disolución y convocatoria de elecciones a Les Corts.- 2.3. La igualdad de oportunidades en el acceso a la competición electoral: La campaña electoral y el margen de regulación del legislador autonómico.- 3. La composición equilibrada en las listas electorales: el margen del legislador autonómico valenciano.- 4. La participación política igual y efectiva de todos los ciudadanos y ciudadanas en las elecciones a Les Corts Valencianes.- 4.1. Una especial referencia a la ineffectividad del derecho de sufragio del votante CERA (Censo de electores residentes ausentes). - 4.2. Modernización tecnológica que facilite la participación ciudadana de los colectivos que presentan dificultades.- La Administración Electoral: algunas reflexiones. 5. Bibliografía básica

1. Introducción

Remover los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo del derecho de sufragio activo de quienes tienen la condición política de valencianos para elegir a sus representantes en Les Corts Valencianes, facilitar su participación política –tanto desde una perspectiva sustantiva como procedimental– y promover las condiciones para que la igualdad entre los ciudadanos y ciudadanas sea real y efectiva en la doble vertiente del derecho de sufragio activo y pasivo, constituyen mandatos constitucionales y estatutarios de ineludible cumplimiento para los poderes públicos valencianos en el ejercicio de las competencias que la Constitución (en adelante CE), el Estatuto de Autonomía, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante LOREG), la Ley Electoral Valenciana (en adelante LEV) y otras normas del estado y autonómicas, les atribuye al Gobierno y al Legislador autonómico.

Abordar tales cuestiones en el ámbito de la representación política y en el estricto marco de las competencias autonómicas sobre la que los operadores jurídicos autonómicos valencianos pueden actuar, y que se ha puesto de relieve en otra parte del informe, sí que nos obliga a distinguir, por lo que afecta a una futura y más que necesaria reforma de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, los siguientes ámbitos de análisis:

1 Vocal del Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana. Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat Jaume I de Castelló.

Por un lado, aquel conjunto de cuestiones que afectan al ejercicio del derecho de sufragio de quienes ostentan la condición política de valencianos para elegir a sus representantes en Les Corts Valencianes y al principio de igualdad en la representación política.

Por otro lado, aquel conjunto de cuestiones que ponen el acento en cómo remover aquellos obstáculos que impiden materialmente la participación política o que pudiera facilitarla con el objetivo de promover las condiciones para que la igualdad entre los ciudadanos y ciudadanas sea real y efectiva en este ámbito.

Sin embargo, y dado que muchas de las cuestiones que afectan a estos dos grandes núcleos han sido analizadas específicamente por otros ponentes, en esta ponencia me limitaré a abordar aquellos aspectos que específicamente tengo atribuidos. Ello con independencia de que de forma directa o indirecta aborde tangencialmente algunas cuestiones de carácter más general –o específicas– que, aun siendo analizadas monográficamente por otros ponentes, se encuentran interconectadas con nuestro objeto de análisis y ello pudiera enriquecer el Informe final.

Desde una perspectiva metodológica quisiera puntualizar que, más allá de que la LEV no se haya modificado dada la mayoría cualificada que se exige para su reforma, dos tercios de Les Corts², la falta de adecuación de la misma a los mandatos estatutarios y a las modificaciones de calado que ha sufrido la normativa básica contenida en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, más allá de acarrear incongruencias jurídicas, genera una considerable falta de seguridad jurídica en aspectos esenciales que tienen como principal objeto regular el procedimiento que hace efectivo el ejercicio de un derecho fundamental que constituye el patrón oro del Estado democrático: el derecho de sufragio.

Adaptar la ley electoral valenciana a la realidad social y política de nuestra Comunidad y adecuarla a la normativa de aplicación vigente constituye más que una exigencia. Las diversas reformas sufridas por la LOREG que afectan a materias básicas que repercuten directamente en la más que desfasada LEV, amén de la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional en la materia y las Instrucciones de la Junta Electoral Central (en adelante JEC) que desarrolla aspectos básicos de la reforma de la LOREG, inciden en la necesidad de la reforma.

De ahí que, más allá de ahondar en propuestas concretas que el legislador pudiera estimar como loables o no, analizaremos con cierta profundidad aspectos del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo que conviene a todas luces abordar para que el legislador pueda decidir sobre lo que entienda la mejor opción sobre su regulación.

2. La participación política y el principio de igualdad: Algunas cuestiones de interés que afecta al derecho de sufragio en condiciones de igualdad.

2.1. La barrera electoral: Una necesaria reflexión y una apuesta por su eliminación en los términos actuales de la LEV

La barrera electoral, recordemos, es aquella cláusula normativa (estatutaria o legal) en virtud de la cual se fija el porcentaje mínimo de votos que debe lograr una lista electoral para poder

2 Mayoría que blinda a la norma electoral de tal forma que bloquea en la práctica reformas materiales de la norma más allá de puras reformas técnicas. Ello evidencia la necesidad de una reforma del art. 24 del Estatuto de Autonomía que rebaje tal mayoría cualificada. Sin duda, aparte de la mayoría absoluta se pueden proponer otras mayorías cualificadas no tan gravosas como la de 2/3 para la aprobación de la LEV.

participar en la distribución de escaños en la circunscripción electoral correspondiente según el tipo de elecciones. Resulta frecuente aplicar barreras electorales como ha señalado, entre otros, Oliver Araujo, en los sistemas electorales proporcionales. Y, en buena medida, su aplicación persigue limitar el número de partidos con representación parlamentaria con el argumento de lograr una mayor estabilidad gubernamental.

Si bien es cierto que la exigencia de un porcentaje mínimo de votos pudiera resultar razonable para garantizar este objetivo no son pocos los ordenamientos autonómicos que han elevado la barrera inicial de un 3% en el ámbito provincial a un 5%. Incluso, más allá de exigir un elevado número de votos en la circunscripción donde concurren las distintas opciones políticas para participar en la atribución de escaños³, lo cierto es que trasladan ese 5% de barrera al conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma, como es el supuesto de la Comunitat Valenciana cuyo Estatuto de Autonomía en su redacción originaria ya preveía tal barrera electoral (art. 12. 2 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

Si con la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, se ha suprimido la referencia a la barrera electoral, tras arduas negociaciones entre las distintas fuerzas parlamentarias para alcanzar el necesario consenso, lo cierto es que la vigente ley electoral de 1987 la sigue contemplando en el art. 12.a): “No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 5 % de los votos emitidos en la Comunitat Valenciana”.

La aplicación de esta exigencia, junto con la combinación de otros elementos de la fórmula y sistema electoral, ha traído como consecuencia no solamente una mayor desproporción y desigualdad de la representación política en su proyección práctica, sino que ha dejado directamente sin representación a un número considerable de ciudadanos. Ello ha producido no solamente una desigualdad de votos de los electores sino que obliga a los partidos políticos a presentarse en las distintas circunscripciones para obtener mayor número de votos en la totalidad del territorio. El pluralismo político debe garantizar el hecho de que a un partido no se le exija en la práctica presentarse en todo el territorio para afianzar una posición que favorezca sus expectativas de acceso al reparto de escaños.

A mi juicio constituye un elemento distorsionador del sistema que expulsa del ordenamiento jurídico a distintas opciones políticas y ello no contribuye en absoluto a hacer de Les Corts un conjunto de fuerzas realmente representativas.

La imposición de barreras electorales combinado con otros elementos vigentes del sistema electoral valenciano, tal y como se desprende tanto del Estatuto de Autonomía como de la LEV, hacen absolutamente desproporcionado la opción del mismo. No solo no garantiza la finalidad de los criterios de representación proporcional, por resultar altamente desproporcionado, sino que en la práctica introduce una desigualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas en liza en las elecciones según su implantación sea de carácter nacional, autonómico o provincial cuando, no se olvide, la circunscripción electoral es la provincia, no la Comunidad Autónoma. Se exige un plus a aquellas fuerzas políticas que se implantan más en una provincia que en otra. Y sin

3 Es más, ello incluso ha dado lugar a que a dos meses de un proceso electoral se hayan cambiado las reglas del juego tal y como sucedió con la reforma electoral de la ley electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Efectivamente, la Ley 4/1995 que reformó a la Ley 8/1986 –y que establecía la barrera electoral en el 3%– la aumentó al 5%. Sobre el particular remitimos a OLIVER ARAUJO, J., “La mayor calidad democrática del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (Régimen electoral, Consejo Consultivo y procedimiento de reforma)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 78, 2008, p. 31 y ss.

duda, a efectos de representación política, la desafección ciudadana que genera el hecho de que dentro de una misma circunscripción electoral donde se elige un concreto número de escaños – con lo que ya no comparamos otros elementos del sistema electoral que introduce un cierto grado de desigualdad y desproporcionalidad como, por ejemplo, el tamaño de la circunscripción– los ciudadanos que votan a un partido no se ven representados a pesar de que sus candidatos superan en votos a otros partidos cuyos candidatos han obtenido un menor número de votos pero si entran en el reparto de escaños que se realiza en esa provincia.

Sin duda, y como ha señalado recientemente el TC, la exigencia constitucional sobre el legislador en orden a configurar, para la elección de las asambleas legislativas autonómicas, un sistema de representación proporcional viene a cifrarse, ante todo, en mandatos de alcance negativo. Ahora bien, no es menos cierto como el propio TC subraya que, fuera de límites exorbitantes, “no podría ya este Tribunal erigirse, en abstracto, en juez del grado, mayor o menor, suficiente o no, según estimaciones políticas, de la proporcionalidad auspiciada por un determinado sistema electoral, en cada una de sus piezas y en la conjunción de todas ellas. Si así hiciera, ocuparía el lugar que, como hemos recordado, le corresponde al legislador⁴.”

El legislador autonómico tiene la obligación y la responsabilidad no sólo, utilizando expresión del TC, de no transgredir los límites que desfiguren la “esencia” de la proporcionalidad mediante límites directos de la misma, como las barreras electorales o cláusulas de exclusión, que, vista su entidad, lleguen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas; sino que, por el contrario, entre ese amplio margen de actuación debe hacer efectivo el principio de igualdad y el del pluralismo político y, en esta línea, promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean iguales y efectivas.

En este ámbito cabe abogar por la eliminación de barreras electorales desproporcionadas, desde luego, entre ellas, la del 5%, que más allá de la circunscripción electoral (provincial) se impone a modo de representación en el conjunto de la totalidad de las circunscripciones (comunidad autónoma). Esto significa dejar fuera de las circunscripciones una representación ciudadana significativa.

Una propuesta de reforma electoral valenciana que tienda a incorporar una mayor igualdad de votos entre los ciudadanos y que abogase por una supresión total de la barrera electoral podría tener presente, en su caso, otras alternativas. Especialmente cuando el objeto de las mismas sea convertir en eficaz y eficiente un sistema de presentación de candidaturas de partidos nada significativos que concurren a las elecciones haciendo un gasto desproporcionado al sistema y por el que ya optó el legislador orgánico cuando en el 2011 y para las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado modificó el apartado 3 del art.169 de la LOREG añadiendo la exigencia de

4 Resulta bastante ilustrativa la cita completa del TC que transcribimos, “la exigencia constitucional sobre el legislador en orden a configurar, para la elección de las asambleas legislativas autonómicas, un sistema de representación proporcional viene a cifrarse, ante todo, en mandatos de alcance negativo. Por lo pronto, y como en su día observamos, en la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección (STC 40/1981, FJ 2), lo que conlleva, claro es, la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida de iure toda posible proporcionalidad, en el grado y extensión que sea, para la conversión de votos en escaños. Tampoco podrá el legislador —aunque ello, como quedó dicho, no sea aquí de apreciar— desfigurar lo que en resoluciones anteriores hemos llamado «esencia» de la proporcionalidad (SSTC 40/1981, FJ 2; 36/1990, FJ 2 y 4/1992, FJ 2) mediante límites directos de la misma, como las barreras electorales o cláusulas de exclusión, que, vista su entidad, lleguen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas. Pero si límites como los citados no fueran transgredidos, no podría ya este Tribunal erigirse, en abstracto, en juez del grado, mayor o menor, suficiente o no, según estimaciones políticas, de la proporcionalidad auspiciada por un determinado sistema electoral, en cada una de sus piezas y en la conjunción de todas ellas. Si así hiciera, ocuparía el lugar que, como hemos recordado, le corresponde al legislador” (STC 197/2015, FJ 7).

que "(...) Los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura"⁵.

Optar por una previsión de este tipo implicaría que la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma dictase una Instrucción en la que se previera, por seguridad jurídica, los requisitos de presentación de firmas de apoyo de una candidatura, así como el procedimiento de recogida de firmas (datos que deben incluir en la firma, modelos en los que se deben recoger, etc.) y finalmente la tramitación que debe seguirse de las firmas recogidas para su verificación, por parte de las candidaturas que quisieran concurrir a las elecciones⁶.

Dicho todo lo anterior, las candidaturas presentadas a Les Corts no ha superado el número de 26 por circunscripción en las últimas 4 elecciones autonómicas. En consecuencia, y en principio, no estaría justificado introducir avales para la presentación de candidaturas actualmente. Cuestión distinta es que se desconoce en la práctica el efecto que ello produciría ante la supresión de barreras electorales.

2.2. La determinación *material* del número de escaños a cubrir por parte del President de la Generalitat en el Decreto de disolución y convocatoria de elecciones a Les Corts.

Entre las disfunciones que ha generado la no modificación de la LEV para adecuarse, entre otras, a los mandatos contenidos en el nuevo Estatuto de Autonomía de 2006 cabe destacar que el número de diputados y diputadas que integran Les Corts se decide materialmente por el President de la Generalitat.

Ciertamente, en todo Decreto de disolución y de convocatoria de nuevas elecciones el Presidente del Ejecutivo en el ejercicio de sus competencias fija formalmente, entre otras, el número de diputados/as a elegir conforme a lo que establezca formalmente el Estatuto de Autonomía y/o la ley electoral autonómica correspondiente u otras leyes que, formal y materialmente, concretan la composición del Parlamento autonómico respectivo.

Lo que resulta absolutamente impensable y contrario a los principios constitucionales que sostienen a nuestro Estado democrático es que el Presidente de cualquier gobierno autonómico, aún oído su Consejo de Gobierno, decida por decreto el número de miembros que deba integrar el Parlamento autonómico correspondiente sin ajustarse a regla alguna.

Efectivamente, tal facultad –la de fijar el número de diputados– emana del efectivo cumplimiento que la norma, expresión de la voluntad popular, le atribuye al Presidente en los términos que fija el Estatuto de Autonomía, bien directamente, bien a través de su remisión a la ley electoral autonómica.

En el caso valenciano, Les Corts, tal y como preceptúa el art. 23. 1 del Estatuto de Autonomía de 2006, estarán constituidas por un número de Diputados y Diputadas no inferior a noventa y nueve, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma que determine la

5 La consecuencia práctica de esta previsión es que las candidaturas presentadas en las elecciones al Congreso de los Diputados de 2011 fueron un total de 660 frente a las 1130 que se presentaron para esta misma Cámara en las elecciones de 2008. En el Senado en las elecciones de 2011 se presentaron 651 candidaturas frente a las 1236 que se presentaron en las elecciones del 2008.

6 A tales efectos resulta de interés la Instrucción 7/2011 dictada por la JEC, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas al Congreso de los Diputados, al Senado y al Parlamento Europeo previsto en los artículos 169 y 220 de la LOREG.

Ley Electoral Valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización.

El apartado 4 del art. 23 del Estatuto mandata expresamente que el Decreto del President de la Generalitat de disolución y de convocatoria de nuevas elecciones especifique “el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, la duración de la campaña electoral, el día de votación y el día, hora y lugar de constitución de Les Corts *de acuerdo con la Ley Electoral Valenciana*”.

Por su parte, el artículo 59 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en la redacción dada al mismo por la Ley de la Generalitat 12/2007, de 20 de marzo, dispone que «en el decreto de convocatoria se especificará el número de diputados a elegir en cada circunscripción, de forma que el número total de diputados a elegir sea 99 o el superior que, en su caso, establezca la Ley Electoral Valenciana, duración de la campaña electoral, día de la votación, así como el lugar, día y hora de constitución de Les Corts».

En fin, dado que el Estatuto de Autonomía, hasta la reforma operada en 2006, preveía que Les Corts se integraba por un número de diputados no inferior a setenta y cinco ni superior a cien elegidos en la forma que determinara la LEV, ésta fijó el número de Diputados en 89.

Evidentemente este número no se acompasa con el mandato contenido en el art. 23.1 del vigente Estatuto que, como decíamos, ha fijado el número mínimo en 99 diputados.

A raíz del hecho que la LEV no se haya modificado es el President de la Generalitat quien materialmente está fijando el número de Diputados/as a elegir. Ante esta situación de hecho, y en una ponderación entre los distintos derechos fundamentales en juego, la medida más proporcionada es la que se ha utilizado, esto es, fijar el número mínimo al que hace referencia el art. 23.1 del Estatuto, el de 99 diputados. Ello, sin embargo, no resulta desde una perspectiva formal la mejor opción en Derecho, porque bien pudiera suceder que se fijara, a través de otros mecanismos no amparados por el propio Estatuto de Autonomía, un número superior de Diputados/as a elegir.

2.3. La igualdad de oportunidades en el acceso a la competición electoral: La campaña electoral y el margen de regulación del legislador autonómico

De la lectura sistemática de los preceptos constitucionales que consagran el derecho de participación política en su doble vertiente de derecho de sufragio activo y pasivo en condiciones de igualdad (art. 23 CE), así como la de aquellos otros que consagran los pilares esenciales de un sistema democrático basado, como no podía ser de otro modo, en elecciones democráticas que se sustentan en el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, se deducen una serie de principios que concretan normativamente un modelo de funcionamiento de la libre concurrencia de las formaciones políticas en la competición electoral.

Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la competición electoral de quienes concurren a las elecciones constituye un objetivo prioritario en nuestro Estado democrático. Los principios electorales de libre concurrencia, competitividad e igualdad de oportunidades son la clave de bóveda de las elecciones en un régimen democrático.

Por ello, precisamente, nuestro ordenamiento trata de evitar cualquier posición de abuso dominante entre los competidores electorales a través de una serie de mecanismos y principios que se concretan en la LOREG y que desarrolla la doctrina de la JEC.

De entre los diversos mecanismos y principios que garantizan la igualdad de oportunidades, competitividad y libre concurrencia destacan⁷, tal y como ya he señalado en otro lugar: “a) En el ámbito económico la imposición de límite de gastos en pancartas, banderolas, en prensa o radios privadas que no pueden superar un determinado límite de gasto; límites en subvenciones para el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas y de propaganda y publicidad electoral.⁸ Se imponen también prohibiciones de aportación a las cuentas electorales de fondos de cualquier administración pública, organismos o empresas privadas, límites de las aportaciones de personas físicas o jurídicas, etc. b) La trascendencia de las elecciones como institución clave del régimen democrático obliga a un tratamiento normativo singular del proceso de formación de la opinión pública en período electoral y, en particular, a una ponderación del ejercicio de las libertades constitucionales de información y expresión que garanticen la vigencia efectiva de los principios de libre concurrencia, objetividad y transparencia en el proceso electoral e igualdad de armas. c) Se impone el respeto al pluralismo político y social y la neutralidad informativa a los medios de titularidad pública que se extiende a las privadas^{9,10}”.

Es por ello que conviene hacer notar que algunos preceptos de la LEV, tras la reforma de algunos artículos –normativa básica– de la LOREG y que afectan a las disposiciones generales sobre la campaña electoral, a la propaganda y actos de campaña electoral y la utilización de medios de comunicación para la campaña electoral (Secciones IV, V y VI del Cap. VI del Título I de la LOREG) contravienen directamente mandatos de la LOREG.

Sin ánimo de analizar en detalle cada uno de los aspectos, al ser tratado por otros ponentes, no cabe duda que una reforma de la LEV debe directamente distinguir entre las acciones que se puedan realizar en los períodos que se han venido denominando pre-campaña¹¹ y campaña electoral¹² y debe, entre otras, suprimir las campañas institucionales de los poderes públicos destinadas a incentivar el voto de los electores, contemplada en el art.30, párrafo segundo de la actual LEV.

Un Título destinado a regular todos los aspectos de la campaña electoral en la reforma de la LEV se impone, así como adaptar la misma –dentro del margen competencial que ofrece la LOREG al legislador autonómico– a los nuevos tiempos.

-
- 7 Remitimos, por todos, a SÁNCHEZ MUÑOZ, O., *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007.
- 8 Resulta necesario tener presente la conexión jurídica inescindible que se produce entre los límites de gastos electorales, campaña electoral y principio de igualdad de armas sobre el particular remitimos por todos a SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación”, *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2009, p. 617 y ss.
- 9 Sobre el particular, remitimos por todos a GARCÍA MAHAMUT, R. y RALLO LOMBARTE, A., Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: La reforma de la LOREG de 2011, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.98, 2013, pp. 201-240.
- 10 GARCÍA MAHAMUT, R., “Partidos políticos y derecho a la protección de datos en campaña electoral: Tensiones y conflictos en el ordenamiento español”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015 p. 321.
- 11 Cabe recordar como el art. 53 de la LOREG limita la posibilidad de que las entidades concurrentes a las elecciones puedan realizar determinados actos de propaganda electoral como la contratación de espacios publicitarios o la petición directa del voto, antes y después del período de campaña electoral. Tal y como se dispone en la nueva redacción del art. 53 de la LOREG, desde la fecha de publicación de la convocatoria de un proceso electoral hasta el trigésimo séptimo día posterior a la convocatoria «queda prohibida la difusión de publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales» sin que dichas actuaciones «puedan justificarse por el ejercicio de las funciones constitucionalmente reconocidas a los partidos, federaciones y coaliciones», y, en particular, de acuerdo con este precepto, en el derecho a la libertad de expresión consagrado en el art. 20 de la CE.
- 12 La campaña electoral viene definida taxativamente como “el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de los sufragios” (art. 50.4 de la LOREG). Dura 15 días, comienza el trigésimo octavo posterior a la convocatoria y termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación (art. 51 de la LOREG).

En esta línea adquiere un especial interés hacer mención al uso que de las nuevas tecnologías realizan los partidos políticos durante el período de campaña electoral. Como estas cuestiones las he analizado en profundidad en un estudio monográfico¹³ traslado algunas de las reflexiones tales como las que siguen:

En plena concordancia con la era digital que vivimos, los partidos políticos en campaña electoral no se conforman con el envío al domicilio del elector de su publicidad y propaganda electoral. Utilizan otros medios muy distintos al tradicional envío de documentación y propaganda para conectar directa y personalmente con el elector y con un rasgo característico: la conexión personal se realiza masivamente. Efectivamente, la utilización por parte de los partidos y los candidatos de Webs, SMS, redes sociales, blogs, buzones de correos electrónicos, chats, plataformas, vídeos, llamadas automatizadas, etc., ha producido en España un genuino vuelco sobre el modo de hacer campaña electoral

De forma cotidiana y habitual los partidos políticos en España, al igual que en el resto de países, han incorporado el uso de medios tecnológicos lo que les permite llegar al electorado de forma personalizada, directa, económica, incisiva pero poco controlada por los operadores jurídicos.

Sin duda la irrupción de las nuevas tecnologías en el ámbito de las campañas electorales por parte de los actores políticos ha generado no solo un nuevo modo de hacer política sino un nuevo modo de acceder a los ciudadanos y de conformar un modelo de opinión pública.

De ahí que llama la atención cómo la LOREG, profundamente reformada, regula detalladamente aspectos de las campañas electorales propias de hace medio siglo (colocación de pancartas, banderolas, uso de locales...) y, por el contrario, no regula aspectos de enorme importancia y repercusión para un cumplimiento eficaz de los principios democráticos que garantizan la igualdad de armas entre los partidos que concurren a las elecciones con el uso de las nuevas tecnologías¹⁴.

No parece razonable que, con el uso que realizan los partidos de Internet durante toda la campaña electoral, en la LOREG no exista disposición expresa que regule todos los aspectos que afectan a la misma del mismo modo que lo hace cuando de forma milimétrica regula la aparición de los candidatos ante los medios de comunicación social para garantizar los principios de pluralismo e igualdad y los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa, tanto en la programación de los medios de titularidad pública en período electoral, como en los debates y entrevistas electorales y en la información relativa a la campaña electoral para las emisoras de titularidad privada (arts. 66 y 67 de la LOREG).

El uso de las TICs por los partidos políticos durante la campaña electoral demanda una previsión jurídica expresa que adapte de forma efectiva el uso de instrumentos de información y comunicación electrónicos a los principios predicables del proceso electoral contenidos en la LOREG y que, además, garantice efectivamente que el uso de las mismas respete escrupulosamente el derecho a la protección de los datos personales de los electores.

Debe existir una mención expresa en la normativa electoral que establezca, al menos, que las limitaciones contenidas en la legislación electoral en materia de campaña electoral deben ser aplicables a los candidatos, formaciones políticas, coaliciones electorales o agrupaciones

13 GARCÍA MAHAMUT R., "Partidos políticos y derecho a la protección de datos en campaña electoral: Tensiones y conflictos en el ordenamiento español", *op. cit.*, pp. 309-338.

14 La Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral incluida en el art. 53 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, no olvida el uso de las nuevas tecnologías por quienes concurren a las elecciones tanto en sentido negativo como positivo.

electorales en el uso que de los sistemas de información y de comunicación electrónicas se realice en campaña electoral¹⁵.

En consecuencia convendría no solo hacer mención sobre tales limitaciones en la LEV, sino que también sería deseable instar al Legislador orgánico a preverlo expresamente con carácter general en la LOREG.

3. La composición equilibrada en las listas electorales: el margen del legislador autonómico valenciano

Como en tantas ocasiones se ha subrayado, alcanzar la igualdad material, y no sólo la formal, entre mujeres y hombres en el ámbito de la representación política y articular los instrumentos normativos que hagan efectiva la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad, incide en la idea de que una democracia más igualitaria se impone en el Estado constitucional, en la medida en que la igualdad real y efectiva logra imponerse al igualar las condiciones de ejercicio de los derechos de quienes están en peores y desiguales condiciones. Efectivamente, como ha puesto de manifiesto nuestro Tribunal Constitucional, la igualdad sustantiva no sólo facilita la participación efectiva de todos en los asuntos públicos, sino que es un elemento definidor de la noción de ciudadanía (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 4).

En el ámbito de la participación y representación política, el objeto expreso y manifiesto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante LOIMH) es precisamente la de favorecer la igualdad real entre hombres y mujeres y el de lograr la plena participación de las mujeres en el espacio político, paliando así un evidente déficit de representación femenina.

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

Esta fórmula consiste, básicamente, en que en las candidaturas que se presenten en las distintas elecciones los candidatos de uno u otro sexo no estén representados, con determinadas salvedades, en más del 60 % ni en menos del 40% en el conjunto de la lista, tratando así de conciliar las exigencias derivadas de los arts. 9.2 de la CE, que consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y la de los grupos sean real y efectiva, y del art. 14 CE que proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación, entre otras, por razón de sexo. Recordemos que los requisitos que impone la fórmula de composición equilibrada de las listas electorales y que afectan a las elecciones de las Asambleas Legislativas autonómicas son los que siguen:

15 Obsérvese que, ante los distintos incidentes que surgieron en elecciones pasadas con la utilización de nuevas tecnologías como instrumentos de propaganda electoral por los partidos políticos, la JEC aprobó la Instrucción 4/2007, de 12 de abril, sobre la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación electrónicas como instrumento de propaganda electoral.

1º.- En el conjunto de la lista, y en todo caso en cada tramo de 5 puestos, los candidatos de uno u otro sexo no podrán estar representados en menos del 40%. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a 5, la proporción de hombres y mujeres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. Cuando el último tramo de la lista no alcance los 5 puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana al equilibrio numérico, aunque deberá en cualquier caso mantenerse la proporción exigible respecto del conjunto de la lista. Estas reglas se aplican por mandato expreso del apartado 3 del art. 44 bis de la LOREG a la listas de suplentes.

2º.- Se establece una fórmula que ampara las cuatro leyes autonómicas aprobadas con anterioridad a la reforma de la LOREG y que ya establecían medidas que favorecían, frente a lo regulado en el art. 44 bis de la LOREG, una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que debían presentarse en las Elecciones de las Asambleas Legislativas de la respectiva CCAA: “En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas” (art. 44 bis 1 LOREG).

Conviene de nuevo traer a colación¹⁶ que en el ordenamiento jurídico español, con apenas tres años de diferencia, cuatro ordenamientos autonómicos regularon e impusieron, con carácter previo a la entrada en vigor de la LOIHM, la composición paritaria de las listas electorales en sus respectivas elecciones a las Asambleas Legislativas Autonómicas. Este es el caso, efectivamente, de Baleares (2002)¹⁷, Castilla la Mancha (2002)¹⁸, Andalucía (2005)¹⁹ y País Vasco (2005)²⁰. Todas obedecen al modelo de listas paritarias y, salvo la del País Vasco, impusieron el sistema cremallera.

La Ley valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, ya preveía en el ámbito de la participación política y concretamente en el de las elecciones a Les Corts, con

16 GARCÍA MAHAMUT, R., “Principio de igualdad y derecho de participación en los asuntos públicos en las reformas de la LOREG operadas en la VIII legislatura y en las propuestas de reformas pendientes”, *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, núm. 24, 2010, p.121.

17 La Ley 6/2002, de 21 de junio, modificó la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para establecer en el art. 16.4 que: “Con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa”.

18 Castilla-La Mancha también optó por un sistema cremallera al establecer que en las listas “se alternarían hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares”. La Ley 11/2002, de 27 de junio, que modificó la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, añade un nuevo apartado 1 bis al artículo 23 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, cuyo tenor literal dispone lo que sigue: «Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta Electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes».

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

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

anterioridad a la legislación estatal, en su art. 10 que “Les Corts Valencianes y el Consell de la Generalitat procurarán en el nombramiento o designación de personas, para constituir o formar parte de órganos o instituciones, que exista una presencia paritaria de mujeres y hombres”. En relación con los espacios electorales, el art. 11 de la misma ley, después de establecer que, el Consell de la Generalitat favorecerá la presencia de mujeres en las candidaturas presentadas a Les Corts por los partidos políticos y agrupaciones electorales, preceptúa en su párrafo segundo que “Los medios de comunicación de titularidad pública tendrán en cuenta en la disposición del tiempo gratuito aquellas candidaturas con presencia equilibrada de mujeres y hombres, respetando, en todo caso, las previsiones de la Ley Electoral Valenciana”.

Por su parte, el art.12, en lo que afecta a las subvenciones electorales, en su tenor literal dispone que “Las subvenciones electorales de la Generalitat reconocidas por ley se incrementarán en un 10 por ciento para los escaños obtenidos por mujeres, siempre que dicho incremento resulte compatible con las previsiones de la Ley Electoral Valenciana. Este mismo porcentaje se aplicará en la subvención para cada uno de los votos conseguidos por las candidaturas que se adecuen a lo dispuesto en el artículo anterior de esta ley, cuando tal porcentaje resulte compatible con las previsiones de la Ley Electoral Valenciana”.

En fin, si el contenido del art. 44 bis de la LOREG supera lo que la Ley valenciana 9/2003, de 2 de abril, establece en materia de composición equilibrada de las listas electorales, solo cabe adentrarse en analizar distintas propuestas que profundicen en la apuesta de una composición paritaria –no una composición equilibrada- entre hombres y mujeres en el ámbito de la representación en Les Corts y que necesariamente debe ser recogida en una reforma de la LEV, reforma que debe tener presente lo siguiente:

1. Como ya he analizado en otro lugar²¹, desde una perspectiva competencial el TC, en la STC 13/2009, de 12 de enero, a cuenta del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, entre otras, contra las disposiciones finales segunda (apartado 2), cuarta y quinta de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres- avaló expresamente lo dispuesto en tales disposiciones al amparo del siguiente razonamiento: “la normativa autonómica examinada resulta conforme a lo establecido por el legislador orgánico en ejercicio de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE, con arreglo al art. 81.1 CE, pues, en la medida en que el Parlamento Vasco ha introducido un porcentaje de representación mínimo de mujeres situado en la horquilla de la representación equilibrada de ambos sexos (un mínimo del 40 por 100 para cada uno de ellos) establecido con carácter general por el art. 44 bis LOREG (y sin que las normas autonómicas aquí examinadas supongan, ni pudieran en ningún caso suponer, su excepción), la regulación establecida al efecto por la Comunidad Autónoma al amparo de su competencia ex art. 10.3 EAPV encuentra perfecta cobertura en la habilitación arbitrada por las Cortes Generales en orden a un eventual incremento autonómico de aquel mínimo común, aplicable con carácter general a todo tipo de elecciones en los términos previstos por la Ley Orgánica de régimen electoral general” (FJ 8 STC 13/2009, de 12 de enero).

De ahí que el TC concluyera que, “las disposiciones finales cuarta y quinta de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005 no son inconstitucionales por cuanto, en virtud de la competencia reconocida a la Comunidad Autónoma en el art. 10.3 EAPV (en el marco de las condiciones definidoras del régimen electoral establecidas por el Estado de acuerdo con los arts. 149.1.1,

21 GARCÍA MAHAMUT, R., “Principio de igualdad y derecho de participación en los asuntos públicos en las reformas de la LOREG operadas en la VIII legislatura y en las propuestas de reformas pendientes”, *op.cit.*, pp.122 y 123.

23 y 81.1 CE, y con la finalidad de promover la igualdad efectiva de hombres y mujeres en los procesos electorales autonómicos), han establecido una normativa que, al resultar necesariamente integrada con las prescripciones del art. 44 bis LOREG, de directa aplicación en los procesos electorales autonómicos (Disposición Adicional primera 2 de la LOREG), impone que en las candidaturas presentadas en éstos figure un mínimo del 50 por 100 de mujeres y del 40 por 100 de hombres” (FJ 17 STC 13/2009, de 12 de enero).

2. Resulta evidente que el margen que ofrece el 44 bis para que el legislador autonómico haga efectivo ese mandato de composición equilibrada entre mujeres y hombres en Les Corts es amplio y los resultados, tal y como ha podido ocurrir en otras elecciones, pudieran no reflejar el fin que persigue la obligación legal que se impone a los partidos de que la candidaturas estén integradas por una composición equilibrada de mujeres y hombre. Ello depende de los puestos de salida y de los escaños sobre los que el partido político que concurre a las elecciones esté calculando obtener cuando presenta sus candidaturas. De hecho, debe hacerse notar que en las tres elecciones a Les Corts en las que se ha aplicado la Ley 3/2007, las Diputadas electas han representado poco más del 40%, salvo en las elecciones autonómicas de 2011 cuya representación superó el 39% pero no llegó al 40% (60 diputados y 39 diputadas).

3. Desde una perspectiva formal conviene que una deseable reforma de la LEV recoja expresamente la opción que desea seguir el legislador, ya sea la del obligatorio cumplimiento de composición equilibrada que impone el art. 44 bis de la LOREG para las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y por imperativo legal cualquier fórmula que asegure la eficacia de la composición paritaria de las listas electorales al concretar una fórmula que entre dentro de la horquilla 60/40. Sin duda, una apuesta decidida por la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la representación parlamentaria por el legislador autonómico en las actuales condiciones de listas cerradas significa optar por las denominadas listas cremallera, ello garantiza el 50% de representación de ambos géneros.

4. No quisiera dejar de referirme, como ya he hecho en otro lugar²², al impacto que cobran otros condicionantes normativos y que afectan a la efectividad de la norma que trata de garantizar una composición equilibrada o paritaria en la composición de los Parlamentos y que se encuentran en íntima conexión con distintos aspectos del sistema de partidos pero muy especialmente con distintos aspectos del sistema electoral en los distintos ordenamientos. Efectivamente, existen una serie de factores que derivan del propio sistema electoral que coadyuvan –o no– a que la aplicación de la norma arroje los resultados que persigue. Por ejemplo, la opción de un sistema proporcional o mayoritario, magnitud de los distritos electorales, listas abiertas o cerradas e imposición o no a los partidos de que en una horquilla se deba colocar en puestos relevantes a las mujeres.

Evidentemente, el sistema de cuotas donde mejor funciona, por permitir trasladar la voluntad de la cuota prevista por el legislador en favor de las mujeres, por razones obvias, es en los sistemas proporcionales de listas cerradas que obligan a ubicar en puestos de salidas una determinada cuota de género dentro de una horquilla. Ciertamente, la obligatoriedad y la eficacia de la norma se mide en función de que las candidaturas que no cumplan con las condiciones legales quedan excluidas del proceso electoral. De tal forma que, por ejemplo, en sistemas de listas cerradas y boqueadas que obliguen a los partidos a presentar candidaturas

22 GARCÍA MAHAMUT, R., “La cláusula de igualdad de género: cargos electorales. Algunas enseñanzas de derecho comparado (España-México) a través de la casuística”, *Ciudadanía, derechos políticos y justicia electoral en México. IV Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*; Eds. L. Ríos Vega y C. Báez Silva, Marcial Pons, Madrid, Buenos Aires y Sao Paulo, 2013, pp. 169-192.

de composición paritaria (listas cremallera) garantiza que la representación sea lo más cercana a equilibrio numérico.

Sin embargo, si el legislador optase por un sistema de listas cerradas pero no bloqueadas a pesar de que la ley obligase a presentar el mismo número de candidatos hombres y mujeres en sus candidaturas ello no garantiza un traslado de resultados. No obstante lo anterior, si esta fuese una opción del legislador, el sistema sigue admitiendo correctivos tales como los que prevé los arts. 11. 2 y 12 de la Ley valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, pero concretándolos en una hipotética reforma de la LEV.

4. La participación política igual y efectiva de todos los ciudadanos y ciudadanas en las elecciones a Les Corts Valencianes

4.1. Una especial referencia a la ineffectividad del derecho de sufragio del votante CERA (Censo de electores residentes ausentes)

Quisiera comenzar el análisis de los problemas que plantea la ineffectividad del derecho de sufragio de los electores que residen permanentemente en el extranjero en las elecciones a Les Corts recordando, en palabras del TC, que “No cabe duda de que el derecho a la participación política, contemplado en el art. 23.1 CE impone a los poderes públicos la obligación de adoptar medidas positivas destinadas a facilitar el ejercicio del voto; los derechos subjetivos que tales medidas positivas puedan generar en favor de los ciudadanos pueden llegar a integrar el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental. (...)”²³.

Como ya he señalado en otro lugar: “El art. 75 de la LOREG, en su redacción dada por la LO 2/2011, regula un nuevo procedimiento de voto que –deudor de las grandes disfuncionalidades que ha presentado la articulación de legislaciones anteriores sobre las condiciones de ejercicio del derecho de voto y el modo de ejercer ese derecho de sufragio por parte del elector CERA²⁴– pone el acento en el sistema de garantías y presenta novedades procedimentales de calado. Ahora, el nuevo procedimiento lejos de garantizar la efectividad del sufragio –esto es, que el voto llegue a destino y que sea susceptible de ser escrutado en tiempo y forma– cabe afirmar que los datos que arroja su puesta en práctica avala la afirmación de que se ha conseguido justo lo contrario a lo que perseguía la norma”²⁵.

Efectivamente, las cifras de voto de los electores CERA en las elecciones que se celebraron el 22 de mayo de 2011 a las Asambleas legislativas de las 13 CCAA pone en evidencia la ineficacia del procedimiento del voto cera regulado en el art. 75 de la LOREG. En estas elecciones sobre el total del censo CERA solo el 3, 69% de electores ejerció su derecho de voto y *algo más del 55%* de quienes solicitaron votar *no ejerció efectivamente su derecho de voto*. En estas elecciones el porcentaje de votos recibidos en las JEP sobre las solicitudes aceptadas ascendió al 44,80%.

23 Auto del TC 387/2008, de 15 de diciembre, FJ 2.

24 Para un detallado análisis sobre el particular remitimos a GARCÍA MAHAMUT, R., “El Voto de los Residentes Ausente y la Ley 40/2006 del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior” en *Informe del Consejo de Estado...*, op.cit., pp. 524-533.

25 GARCÍA MAHAMUT, R., “La Reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA). La ineffectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pp. 261-262.

En las últimas elecciones a Les Corts Valencianes (24 de mayo de 2015) de un censo de casi 88 mil electores –87.990– (suma del censo de las tres circunscripciones) el número de votantes CERA ascendió a 4078²⁶. Desconocemos, por falta de datos, el porcentaje de votos solicitados que no llegaron a destino.

Dado que he analizado en profundidad el procedimiento de votación y las disfunciones que ha provocado su aplicación en las distintas elecciones, trasladaré en su tenor literal²⁷, si bien matizados con datos actualizados, algunas conclusiones del estudio al que remito sin detenerme en todos y cada uno de los aspectos:

1. El sistema de votación elegido por el legislador orgánico para los ciudadanos españoles residentes en el exterior no es en modo alguno presencial, entendiéndose por tal el depositado en urna y escrutado en el exterior. Antes al contrario, el sistema por el que se ha optado es un modelo híbrido de votación que aunque aparentemente reviste dos modalidades, el voto presencial en urna y el voto por correspondencia, ambas modalidades se terminan supeditando a las eventualidades de una ulterior e imprescindible remisión de ese voto –tanto el depositado en urna en la Oficina Consular correspondiente como el remitido a la misma a través del correo del país– a la Junta Electoral competente en España para su posterior escrutinio. Nos encontramos ante una ficción jurídica más que ante una doble modalidad de votación puesto que tanto el voto que se deposita personalmente en urna, como aquél que se remite por correspondencia, están sujetos a un nuevo envío por correspondencia a la Junta Electoral competente en nuestro país para su posterior escrutinio.

De forma que, con independencia de cualquier otro orden de consideraciones teóricas y prácticas, lo cierto es que una de las tres grandes imputaciones de las disfuncionalidades que claramente presentaba la modalidad de votación del CERA en el exterior, y por lo que fue claramente objeto de reforma, se ve doblemente gravada con la reforma. Los mecanismos que hacen posible el ejercicio del derecho de sufragio claramente no funcionan y conculcan a la postre el art. 23.1 de la CE al resultar contrarios a la efectividad del derecho fundamental.

Tal y como está diseñado el procedimiento de tramitación de la solicitud del voto, la remisión de la documentación por parte de la OCE y el plazo previsto de depósito en urna o de envío por correo nacional o internacional de un país extranjero y que llegue a tiempo de poder ser escrutado en un proceso electoral que como el nuestro dura 54 días (espacio temporal que media entre la fecha de la convocatoria y el día de la votación) y que a nuestros efectos realmente media en el mejor de los supuestos 27 días, cuando no 24 días (desde el día 25 posterior a la convocatoria hasta dos días antes de la elección, si se deposita en la urna, o cinco días antes si se remite por correos), resulta una auténtica hazaña.

2. La opción del legislador de instaurar el voto rogado para que los ciudadanos en el exterior puedan ejercer su derecho de sufragio disminuye la participación real del votante CERA en las distintas elecciones. No obstante, probablemente, es la mejor manera de garantizar la limpieza del voto así como que éste sea personal y que no se gestione o emita a través de terceros.

Sin duda, la Resolución de 9 de marzo de 2015, de la Oficina del Censo Electoral, por la que se establece el procedimiento para la solicitud de voto de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero, ha introducido mejoras en materia de la solicitud del voto por correo, al

26 Datos proporcionados por la Dirección General de Reformas Democráticas y anexados al estudio.

27 GARCÍA MAHAMUT, R., "La Reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA). La inefectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión", *op.cit.*, pp. 259-289.

introducir la opción de que la solicitud de voto se pueda realizar telemáticamente²⁸. Fórmula que agiliza una parte del procedimiento al evitar los tiempos que implica la llegada de la solicitud por correos. Pero lo cierto es que los plazos del procedimiento de votación siguen siendo exiguos

3. Los procedimientos de votación previstos garantizan en un alto grado el principio de personalidad de voto. Parecen evitar en buena medida las suplantaciones y posible manipulación del voto. Lo que claramente no garantiza es la efectividad del voto, esto es, que el voto emitido se escrute en tiempo y forma.

4. La tramitación del voto CERA plantea serios problemas que deben resolverse en aras de garantizar la efectividad del mismo. Una buena parte de tales problemas conecta directamente con la remisión de papeletas cuya imposibilidad de llegar a tiempo al elector convierte, en ocasiones, el ejercicio del derecho en impracticable, tal y como sucedió en algunas circunscripciones a raíz de los recursos de amparo electoral que afectan directamente a la proclamación de candidaturas. Si a la remisión fuera de plazo se le une la tardanza en su recepción y en el trámite de envío, resulta muy improbable que los votos lleguen a tiempo.

La posibilidad de imprimir papeletas de forma electrónica constituye un avance importante que permite a los consulados dispensar en tiempo al elector de la papeleta, aunque no el resto de la documentación electoral.

5. Si no se optase por una reforma de la LOREG, dotar actualmente de mayor eficacia al procedimiento pasa invariablemente por una buena campaña de información de nuestros electores en el exterior que les facilite la comprensión de la norma.

6. El plazo de ampliación del escrutinio general en el actual modelo diseñado por el nuevo art. 75 de la LOREG más que una opción a considerar, como ya defendí en otro lugar y en la más beneficiosa regulación anterior, resulta una ineludible obligación del legislador en cumplimiento del mandato del art. 9.2 CE. No obstante, ello entra de lleno en las competencias que tienen a estos efectos (regulación del plazo de escrutinio) las Comunidades Autónomas en las elecciones de sus respectivas Asambleas Legislativas. Sin embargo, el art. 9.2 CE es un mandato que obliga por igual al legislador autonómico. Cuestión distinta es que se optara por un sistema de escrutinio en la mesa electoral del respectivo Consulado.

7. Resolver una buena parte de los problemas que se plantean en el procedimiento del voto en el exterior pasa inexorablemente por el hecho de que las Oficinas Consulares asuman auténticas funciones delegadas del Censo lo que les permitiría actuar como organismos públicos que pudieran gestionar el envío de la correspondencia a los electores en el país en el que el elector reside. Desde luego, ello no ha sido posible tradicionalmente porque las Oficinas no cuentan con una estructura exterior que posibilite tales acciones. Pero sin duda, conviene fortalecer este aspecto que siempre suele ser el más endeble de todas las reformas.

8. Si bien es cierto que el art. 75.12 de la LOREG habilita al Gobierno, previo informe de la JEC, para “regular los criterios y limitar los supuestos de aplicación de este artículo” así como “establecer otros procedimientos para el voto de los residentes ausentes que vivan en Estados extranjeros donde no es practicable lo dispuesto en este artículo”, no es menos cierto que tal

28 Conviene puntualizar que, tal y como recoge el apartado primero de esta Resolución, el impreso oficial de solicitud de voto, sin incluir datos personales, será enviado a los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero por correo postal a la dirección de inscripción en el Censo electoral vigente para las elecciones. El impreso remitido, según dispone el párrafo 2 de este apartado, “incluirá en sus instrucciones de cumplimentación y de envío una clave de tramitación telemática (CTT), generada para las elecciones y el elector a quien va dirigida, con el único objeto de posibilitar el envío de la solicitud por Internet”.

habilitación, amén de incorporar varias posibilidades presenta un problema jurídico no menor: el alcance de la habilitación. Dicho de otro modo, ¿cabe deducir de tal habilitación que el Gobierno tiene plenas facultades para establecer procedimientos sustancialmente distintos del que recoge la norma para regular el ejercicio del derecho? Queda claro que esta habilitación ampara plenamente la facultad del Gobierno para regular y completar aspectos que doten de mayor seguridad jurídica el procedimiento, por ejemplo, en materia de custodia de votos en las urnas en las Oficinas Consulares. Mayores dudas suscita la elaboración de un procedimiento de votación ajeno a lo regulado en el art. 75 de la LOREG.

9. A mi juicio queda demostrado que en el mejor de los escenarios, es decir, aquél en el que el elector pudiera directamente acudir, dentro de lo que se pueda considerar distancias razonables, a depositar directamente el voto en la urna, las Oficinas Consulares tendrán que desempeñar un papel mayor que el que tienen hoy, porque de poco sirve que la estructura se monte en forma de urna en la que se deposite el voto que ya se trae desde casa y se gestiona desde España. Ello nos coloca ante parecidos problemas, si al final, el Consulado no tiene papeletas de todas las circunscripciones y debe esperar a que la documentación electoral, especialmente las papeletas, ya vengan preparadas desde España.

10. A cuenta de crear la ficción jurídica del voto en urna el legislador ha debido acortar drásticamente los plazos de envío del voto por correo –al objeto de que las Oficinas Consulares pudieran remitir en tiempo al Ministerio de Asuntos exteriores los votos quien a su vez debe remitirlos dentro de plazo a las JEP– lo que afecta al respeto del contenido esencial del derecho de sufragio de un porcentaje muy alto de españoles que residen permanentemente en el exterior. Lo más realista, y del todo punto razonable, desde la perspectiva de las garantías de las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio, es que el legislador habilite al elector para enviar su voto directamente a las JEP²⁹, eliminándose así fases intermedias procedimentales y ganado el tiempo más que necesario para que el voto emitido pueda ser escrutado en tiempo.

11. En todo caso, cualquier debate sobre la reforma del modelo debe tener presente que salvo que se prohíba el voto por correos, cosa harto imposible dadas las grandes distancias que deberá recorrer el elector, el voto será por correspondencia de tal forma que como en su momento ya anticipé: “Un procedimiento que garantice de forma efectiva el voto en urna de los electores en el extranjero, muy probablemente, no será la panacea desde la perspectiva de la participación política. No hay que perder de vista que, si el objetivo es facilitar el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos en el exterior, tal objetivo, será de difícil alcance, fundamentalmente, por los grandes desplazamientos a los que se verá sometido, con mucha probabilidad, el elector”³⁰.

12. El principio de interpretación más favorable al ejercicio y efectividad del derecho de sufragio invita, sin duda, a una reforma electoral.

29 No se olvide que tal remisión se dio por válida por la JEC hasta la STC 105/2012, de 11 de mayo, que resolvió los recursos de amparo electoral formulados por diversas candidaturas en las elecciones a la Junta General del Principado de Asturias celebradas el 25 de marzo de 2012. A tales efectos conviene tener presente la Instrucción 2/2012, de 20 de septiembre, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del artículo 75.4 de la LOREG en lo referente a la validez de los votos por correo de los electores inscritos en la CERA que se remitan directamente por el elector a la Junta Electoral competente, en lugar de hacerlo a los Consulados.

30 En las elecciones a Cortes Generales de 2008 de los 384.154 del total de votos CERA que habían recibido las Juntas Electorales Provinciales, 21.464 se habían depositado en urna. (Fuente: INE).

En definitiva, y resumiendo, debe tenerse presente que lo que cambia sustancialmente, desde la perspectiva procedimental, es el voto rogado y los plazos de envío, depósito y remisión del voto. El límite de plazo de depósito en urna se reduce sustancialmente, frente a la anterior regulación que establecía el 7º día antes de las elecciones como plazo final del depósito en urna. Recordemos que ahora sólo se puede depositar el voto en urna durante tres días. Ello en lógica consecuencia con el hecho de que se formaliza y mejor garantiza el voto depositado en el consulado. Por su parte el límite de plazo del voto por correo se reduce drásticamente. Todo ello para que finalmente sea la Junta Electoral competente en España la que termine recibiendo y escrutando ese voto.

El problema es que el voto por correo, utilizado mayoritariamente por el votante CERA, se ha visto profundamente gravado en un procedimiento no excepcional que reproduce la lógica de una ficción jurídica de un voto presencial en la embajadas y en las oficinas consulares, cuando lo cierto es que todos los votos se remiten a las JEP en España para su escrutinio.

Recordemos que, una vez recibida la solicitud de voto y contrastado los datos, la OCE remite por correo certificado a la dirección de la inscripción del elector “las papeletas y el sobre o sobres de votación, dos certificados idénticos de estar inscrito en el Censo de Residentes Ausentes, así como un sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral competente y otro con la dirección de la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en la que están inscritos” (art.75.2 de la LOREG).

Este envío debe realizarse por mandato legal no más tarde *del trigésimo cuarto día* posterior a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiese sido impugnada la proclamación de candidatos, y *en las restantes, no más tarde del cuadragésimo segundo*.

Son precisamente estos plazos de envío –*que no de recepción*– los que comienzan a poner en jaque la efectividad del sufragio, especialmente por lo que afecta a aquellos envíos que se realizan al elector que reside en países de Iberoamérica y que agota el plazo de envío del día 42 y cuya recepción no se produce al menos hasta el día 45. Esta limitación del plazo cobra además especial relieve cuando se conecta con los plazos límites de depósito del voto ya se deposite en urna ya se envíe por correo.

Cabe plantearse, tras el estudio de los datos de los votos escrutados del CERA en las pasadas elecciones a Les Corts Valencianes, y de cara a una futura reforma de la LEV, una modificación del plazo del escrutinio general si ello coadyuvara a hacer efectivo el voto de los ciudadanos CERA en la Comunitat Valenciana dentro de los márgenes que ofrece la normativa estatal y autonómica en la materia al legislador autonómico, tal y como han previsto otros ordenamientos autonómicos.

En esta línea cabe recordar que en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la LOREG, por un lado, no determina las Juntas electorales competentes para realizar el escrutinio general en este tipo de comicios. Son las respectivas normas electorales autonómicas las que lo regulan. Por otro, ha excluido de la normativa básica el plazo de la realización del escrutinio general (art. 103.1 y 107.2 de la LOREG). Son las CCAA las que norman sobre tales aspectos.

Si bien es cierto que las leyes autonómicas también en este ámbito de forma general siguen la estela de la normativa estatal, no es menos cierto que algunos ordenamientos autonómicos – Canarias o Galicia– han modificado sus leyes electorales para ampliar estos plazos.

Efectivamente, la Ley de elecciones al Parlamento de Canarias fue modificada en pleno proceso electoral –Ley 11/2007, de 18 de abril de 2007– para ampliar el plazo del escrutinio general. Siguiendo idénticos pasos que la reforma de la Ley electoral gallega³¹, el art 27.1 de la Ley electoral canaria dispone que el escrutinio general se realizará el octavo día siguiente al de la votación por la Junta Electoral de Canarias y debe concluir no más tarde del undécimo día posterior al de las elecciones. Recordemos que en ambos casos la motivación de la ampliación del plazo del escrutinio era precisamente la de garantizar el cómputo efectivo del voto de los gallegos y canarios residentes ausentes.

Teniendo presente todo lo anterior, y dado el carácter de normativa básica del art.75, proponer la adopción de modificaciones legislativas al legislador estatal sobre el procedimiento de votación que articula el art. 75 de la LOREG resulta más que pertinente.

4.2. Modernización tecnológica que facilite la participación ciudadana de los colectivos que presentan dificultades

Tal y como he señalado en diversas ocasiones, si el derecho de sufragio (art. 23. CE) constituye una institución basilar del Estado democrático que, como reiteradamente ha subrayado el TC, se proyecta en su dimensión subjetiva como un haz de facultades puesto a disposición de los titulares del derecho y, en su dimensión objetiva, constituye en sí mismo un elemento estructural del ordenamiento jurídico, el cauce formal a través del cual se ejerce ese derecho no resulta en modo alguno superficial.

A los poderes públicos, como mandata el art. 9.2 CE, corresponde promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y cultural y social.

Las nuevas tecnologías aplicadas a hacer efectivo el derecho de sufragio en condiciones de igualdad y a facilitar la participación ciudadana, especialmente para aquellos colectivos que encuentran mayores dificultades para poder votar, encuentran una más que adecuada cobertura constitucional en una lectura sistemática de los artículos 23, 14 y 9.2 de la CE.

Dicho lo anterior, no obstante, debe tenerse presente que el procedimiento que articule el uso y aplicación de nuevos procedimientos tecnológicos en las fases nucleares del ejercicio del derecho al voto debe cumplir estrictamente con las garantías jurídicas que rodean al ejercicio del derecho fundamental del sufragio en sus rasgos característicos³², esto es, igualdad, personalidad, libertad, secreto de voto, pureza del sufragio, publicidad y transparencia del procedimiento.

Por ello conviene distinguir dos ámbitos diferenciados cuando se analiza desde una perspectiva jurídica el uso de las nuevas tecnologías durante el proceso electoral. Por un lado, el que afecta a uno de los momentos nucleares en el procedimiento electoral, el de la emisión del voto y, en consecuencia, a los mecanismos a través de los cuales el elector expresa su opción de voto:

31 Artículo 37 bis de la Ley 12/2004, de 7 diciembre de 2004, por la que se modifica la Ley 5/1985 de elecciones al Parlamento de Galicia.

32 Tal y como la doctrina ha puesto de manifiesto esto significa, básicamente, que el procedimiento debe respetar la igualdad (el que tiene derecho debe poder votar, sólo se puede votar una vez..) la libertad (nadie puede ser coaccionado para votar) y el secreto de voto (no se puede conocer el sentido del voto emitido), la pureza (debe garantizar que los resultados reflejen con exactitud la voluntad de los electores, no manipulación; y el control del procedimiento por la Administración electoral y por los representantes de los partidos) y la transparencia del procedimiento (visibilidad del procedimiento y publicidad de los trámites).

sistemas de votación electrónicos. Sistemas que, sin duda, pueden facilitar la participación política. Por otro lado, el que afecta a la mecanización de los procedimientos utilizados durante el proceso electoral.

Me centraré exclusivamente en el primero de ellos, es decir, en los sistemas de votación electrónicos y su viabilidad en el ámbito electoral valenciano.

A tales efectos, quisiera realizar una precisión conceptual: entre las distintas modalidades de votación electrónica se suele distinguir entre sistemas de voto presencial y sistemas de voto remoto. Sin embargo, yo me referiré y distinguiré entre *voto electrónico* (urna electrónica, pantalla táctil, etc.) entendiéndolo por tales sistemas presenciales de votación ubicados en los locales de votación y que no exigen la salida remota del voto emitido –ya sea en urnas electrónicas o pantallas táctiles– que permitan la impresión del voto y la del *voto remoto por Internet* (ya se emita el voto a través de un ordenador sito en lugar de la votación ya sea a través de cualquier ordenador fuera del local electoral).

Como ya he analizado en otro lugar³³, ni la Constitución ni la LOREG contemplan disposición específica alguna que regule el voto electrónico, ni presencial ni remoto, en el ámbito de las elecciones de competencia estatal (elecciones al Congreso, Senado, municipales y Parlamento Europeo). Ahora bien, el art. 4 de la LOREG preceptúa expresamente que “El derecho de sufragio se ejerce personalmente en la Sección en la que el elector se halle inscrito según el censo y en la Mesa electoral que le corresponda, sin perjuicio de las disposiciones sobre el voto por correspondencia y el voto de los interventores”(art. 4 de la LOREG).

De ahí que la puesta en marcha con vinculación jurídica de sistemas de votación electrónico exige no sólo amparo legal específico como, por lo demás, ya ha reiterado en numerosas ocasiones la JEC, sino que tal previsión debe garantizar que el sistema de votación electrónica respete los principios esenciales de secreto e igualdad de voto así como de pureza y transparencia del procedimiento electoral³⁴.

Si bien es cierto que en las elecciones de ámbito nacional la LOREG no ha previsto nada al respecto en el ámbito autonómico, haciendo uso de las competencias que tienen las CCAA en función del margen que le otorga la LOREG, los respectivos Estatutos de Autonomía y las respectivas leyes autonómicas relativas a las elecciones de sus respectivas Asambleas Legislativas, sí que se ha previsto normativamente en la Ley de Elecciones para el Parlamento Vasco.

El sistema previsto es de carácter presencial a través de urnas electrónicas. Efectivamente, la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, según la redacción dada por la Ley 15/1998, de 19 de junio, dedicó el capítulo X (artículos 132 Bis a 132 Septies) a regular un procedimiento de votación electrónica presencial, basado en la sustitución de las papeletas y sobres de votación por una tarjeta con banda magnética en la que el elector ha de introducir su decisión electoral a través de un ordenador. Sin embargo, esta norma, que introduce un sistema de voto electrónico no ha llegado a aplicarse.

33 GARCÍA MAHAMUT, R., “La participación política y las nuevas tecnologías de la comunicación en España”, *Nuevas dimensiones de la participación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 218 y ss.

34 Sobre estas cuestiones resultan de especial interés los trabajos de PRESNO LINERA, M.A., “Premisas para la implantación del voto electrónico en la LOREG”, en *Derecho de sufragio y participación ciudadana*, op.cit. pp. 33-54 y de GÁLVEZ MUÑOZ L.A., “Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 23, 2009 y “Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico”, *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Cívitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011, pp. 55-83.

En esta línea debo subrayar que, tal y como he venido defendiendo³⁵, cualquier sistema de votación electrónica de carácter presencial que un futuro quisiera implantarse a través de su oportuna previsión normativa debe tener muy presente un hecho cierto en el sistema español y es que un sistema basado en máquinas de votación tiene sentido en sistemas electorales en los que el escrutinio es complicado, como ocurre en el caso de listas abiertas o donde existe un alto índice de analfabetismo.

Sin embargo, en un sistema como el nuestro en el que básicamente predomina el sistema de listas cerradas, con pocos suplentes, y donde el escrutinio provisional resulta extraordinariamente rápido, de tal forma que a las dos horas del cierre de los colegios electorales los ciudadanos ya tienen los resultados, conviene ponderar algunas de las soluciones que se quisieran adoptar, especialmente atendiendo a su proporcionalidad en el ámbito de la inversión económica. Actualmente el sistema garantiza seguridad, confianza y celeridad.

Cuestión distinta es que efectivamente las nuevas tecnologías en este ámbito se articulen al servicio de facilitar el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos y muy especialmente contribuir a que el proceso electoral resulte más accesible a todos pero especialmente a aquellos colectivos que tienen especial dificultades para ejercer el derecho de sufragio como, por ejemplo, el personal embarcado, los españoles residentes en el extranjero, personas con discapacidad, etc. De ahí que las líneas de trabajo no pueden dejar de dirigirse a prever –y, en su caso, a introducir– mecanismos que faciliten el ejercicio del derecho de sufragio sobre todos para estos colectivos.

Desde tal perspectiva, el voto no presencial, el voto por Internet en un futuro podría constituir un buen instrumento –complementario al sistema de votación actual– para cumplir tales objetivos, siempre y cuando se articule un sistema fiable y seguro de votación que garantice el cumplimiento efectivo de los mandatos constitucionales y legales sobre los que se ejerce el derecho de sufragio en un sistema democrático.

No obstante, para poder hacer realidad en un futuro la articulación legal de un sistema fiable y seguro de votación por Internet –que tantos problemas técnicos plantean como ha evidenciado la práctica– no puede ni debe prescindir, entre otras condiciones, de la realización de diversas pruebas que pongan de manifiesto aspectos de carácter técnico, jurídico y sociológico que, a su vez, permitan abordar con la máxima seguridad y madurez aquellas reformas legales que se estimen necesarias para su implantación como sistema de votación complementario al presencial³⁶.

Dicho todo lo anterior, no debe dejar de subrayarse que muchas de las situaciones descritas (que afectan a los sistemas de votación del voto CERA o al personal embarcado) afecta al legislador orgánico y excede de las competencias del legislador autonómico. Ello no obsta, sin embargo, para que en un futuro pudiera implantarse sistemas de votación electrónicos que necesitan ser perfeccionados y muy especialmente aquellos que impliquen salidas del voto remoto –Internet– incluso aunque estos sistemas se lleven a cabo de forma presencial en los colegios electorales.

Por ello, no estaría de más incluir una previsión en la LEV –Disposición adicional– en la que se habilite al Consell para que, previo informe de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, pueda realizar pruebas de votos piloto sin vinculación jurídica en las elecciones a Les Corts con el

35 GARCÍA MAHAMUT, R., “La participación política y las nuevas tecnologías de la comunicación en España”, *op.cit.*, pp. 221 y ss.

36 Sobre el particular remitimos a GARCÍA MAHAMUT, R., “La prueba de voto por Internet en el Referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (algunas reflexiones sobre el uso de las nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral)”, en *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Cívitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011, pp. 131-156.

fin de evaluar el impacto de las mismas y su posible implantación. El sistema de votación utilizado en estas pruebas deben garantizar en todo caso la igualdad, la personalidad, la libertad, el secreto de voto, la pureza del sufragio, la publicidad y transparencia del procedimiento.

ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

En relación con quienes integran la Administración electoral el art. 15.2 de la LEV no menciona a la Junta Electoral Central. Una reforma de la misma debe necesariamente incluir a la JEC por ser precisamente un órgano permanente de legislatura que se encuentra en la cúspide y actúa a modo de superior jerárquico del resto de las Juntas Electorales. No debe olvidarse que, entre otras, y por expreso mandato del art. 19 de la LOREG, a la JEC corresponde:

- Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma.
- Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Provinciales y, en su caso, las de la Comunidad Autónoma.
- Revocar de oficio en cualquier tiempo o, a instancia de parte interesada, dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de esta Ley, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral Central.
- Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral.

Además de que el art. 8.2 de la LOREG (normativa básica) expresamente prevé que integran la Administración electoral las Juntas electorales, central, provincial y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales.

En relación con la composición de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana el art. 16 de la LEV sigue el modelo de Juntas electorales reguladas por la LOREG compuestas mayoritariamente por Jueces y Magistrados que no ejercen función jurisdiccional alguna como Administración electoral que es. En definitiva, reproduce una composición en la que a los tres Vocales Magistrados del Tribunal Superior de Justicia se le une el Presidente de la Junta, Presidencia que la LEV atribuye directamente al Presidente del Tribunal Superior de Justicia Valenciano (art.16. Uno, a) LEV). A lo que debemos añadir que de entre los tres Vocales Magistrados se nombra al Vicepresidente (art. 16. Dos b) LEV). A ello se une los tres Vocales Catedráticos o Profesores Titulares de derecho en activo en las Universidades Valencianas, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en Les Corts Valencianes. Cuatro Magistrados y tres Profesores componen la Junta.

El cargo de Presidente y de Vicepresidente, como ocurre con la Junta Electoral Central, recae en los miembros de origen judicial. Sin embargo y a pesar de que a mi juicio, desde una perspectiva competencial, no existe problema alguno para que la LEV designe al Presidente del Tribunal Superior de Justicia como Presidente de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, merece la pena reflexionar sobre alguna cuestión de interés.

Por un lado, formando la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana parte de la Administración de garantía del proceso electoral, por lo demás, absolutamente independiente de cualquier otro órgano, ¿no bastaría con establecer que la Presidencia –como la Vicepresidencia– se eligiera de entre los vocales de origen judicial?

Se podría prever expresamente que la presidencia recayera en el Magistrado/a más antiguo de aquellos que salieran por sorteo. La Presidencia del Tribunal Superior de Justicia lleva aparejada una carga de trabajo que no coadyuvaría a la consecución del objetivo, como principio general, de liberarle de las otras funciones, al modo que lo hace la LOREG en el caso JEC para su Presidente (art. 9.5 de la LOREG), para el ejercicio en exclusiva de sus funciones en período de elecciones a Les Corts Valencianes.

También cabe destacar que la previsión contenida en el art 16.1 c) de la LEV de que “Se excluirán del sorteo en todo caso los Magistrados susceptibles de conocer del posible contencioso electoral”. Tal disposición no parece proporcionada dada las competencias que la propia LOPJ, art. 74. 1, atribuye a la Sala de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y entre ellas las de conocer “Los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas, así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de Corporaciones locales en los términos de la legislación electoral”.

Si esto no se aplica a los Magistrados pertenecientes a la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo que forman parte de la Junta Electoral Central, menos sentido tiene que a priori se excluya del sorteo aquellos Magistrados de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia.

5. Bibliografía básica

AAVV: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana* (dir. Garrido Mayol, V.), tiran lo blanch, Valencia, 2013.

AAVV: *Estudios sobre la Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: La reforma continua y discontinua* (Dir. Álvarez Conde, E. y López de los Mozos Días, A.), Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011.

AAVV: *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, (Dir. Gálvez, L.), CEPC, Madrid, 2009.

AAVV: *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Cívitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011.

ARANDA ÁLVAREZ, E., “La reforma electoral. Los cambios que afectan a las campañas electorales”, *Estudios sobre la Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: La reforma continua y discontinua*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011.

CHUECA RODRÍGUEZ, R. Y GAVARA DE CARA, J.C., *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

GÁLVEZ MUÑOZ L.A.:

- Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 23, 2009.
- “Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico” en *Derecho de sufragio y participación ciudadana*, Cívitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011.

GARCÍA MAHAMUT, R.:

- “Partidos políticos y derecho a la protección de datos en campaña electoral: Tensiones y conflictos en el ordenamiento español”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 309-338.
- “La participación política y las nuevas tecnologías de la comunicación en España”, *Nuevas dimensiones de la participación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 209-239.
- “La cláusula de igualdad de género: cargos electorales. Algunas enseñanzas de derecho comparado (España-México) a través de la casuística”, *Ciudadanía, derechos políticos y justicia electoral en México. IV Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*; Eds. L. Ríos Vega y C. Báez Silva, Marcial Pons, Madrid, Buenos Aires y Sao Paulo, 2013, pp. 169-192.
- “La Reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA). La inefectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pp. 259-289.
- “La prueba de voto por Internet en el Referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (algunas reflexiones sobre el uso de las nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral)”, en *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Cívitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011, pp. 131-156.
- “Principio de igualdad y derecho de participación en los asuntos públicos en las reformas de la LOREG operadas en la VIII legislatura y en las propuestas de reformas pendientes”, *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, núm. 24, 2010, pp.115-139.
- “El Voto de los Residentes Ausente y la Ley 40/2006 del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior”, *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2009.

GARCÍA MAHAMUT, R. y RALLO LOMBARTE, A., Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: La reforma de la LOREG de 2011, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.98, 2013, pp. 201-240.

OLIVER ARAUJO, J.:

- *Los sistemas electorales autonómicos*, Instituto de Estudios Autonómicos, Generalitat de Cataluña, Barcelona, 2011.

- “La mayor calidad democrática del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (Régimen electoral, Consejo Consultivo y procedimiento de reforma)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 78, 2008.

PASCUA MATEO, F., “La administración electoral en las elecciones autonómicas”, *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, (Dir. Gálvez, L.), CEPC, Madrid, 2009.

PAUNER CHULVI, C., “El tratamiento de la emigración en los nuevos Estatutos de Autonomía y el impacto de las recientes reformas de la LOREG sobre el derecho al voto de los residentes ausentes en las elecciones autonómicas”, en *La ciudadanía autonómica en el exterior: Comunidades Autónomas y emigración*, (ed. Pauner Chulvi, C.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

PRESNO LINERA, M.A., “Premisas para la implantación del voto electrónico en la LOREG”, en *Derecho de sufragio y participación ciudadana, a través de las nuevas tecnologías*, Cívitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011.

RUBIO NÚÑEZ, R., “Nuevas tendencias de regulación del uso de las nuevas tecnologías en campaña electoral”, *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Cívitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011.

RUIZ RICO, G., “Paridad y acción positiva en el Derecho electoral autonómico”, *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, CEPC, Madrid, 2009.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O.:

- Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación”, *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2009.
- *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007.

SANTOLAYA MACHETTI, P.:

- *Procedimiento y garantías electorales*, Cívitas- Thomson Reuters, Pamplona, 2013.
- “Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales” *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 24, 2010.
- “El modelo español de administración electoral”, *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010.

PROCEDIMIENTO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES A LES CORTS. ANÁLISIS Y PROPUESTA DE REFORMA

Rafael Pino Justo¹

SUMARIO: 1.Convocatoria de elecciones.- 1.1.Normativa Estatal.- 1.2.El marco estatutario y la Ley Electoral Valenciana.- 1.3.Contenido del Decreto.- 2.Procedimiento electoral.- 2.1.Representantes electorales.- 2.2.Candidaturas.- 2.3.Papeletas y sobres electorales.- 2.4.Apoderados e interventores.- 2.5. Jornada electoral.- 2.6.Escrutinio general y proclamación de diputados electos.- 3.Campaña electoral.- 3.1.Disposiciones generales sobre la campaña electoral.- 3.2.Propaganda y actos de campaña.- 3.3.Utilización de medios de comunicación para la campaña electoral.- 4.Procesos electorales y nuevas tecnologías.- 5.Conclusiones.- 6.Bibliografía.

RESUMEN: El presente informe, enmarcado dentro de los trabajos emprendidos por el Observatorio Electoral de la Generalitat Valenciana, pretende abordar tan sólo una parte del contenido normativo en materia electoral y, en concreto, en lo referido a la convocatoria electoral, los representantes electorales, candidaturas, impresos electorales, apoderados e interventores, jornada electoral, escrutinio general y proclamación de diputados, y finalmente las campañas electorales. Se trata quizás de la parte más procedimental de la ley electoral en donde necesariamente tenemos que acoplarnos a los márgenes de maniobra que nos otorgan legislaciones superiores como la propia Constitución Española, la LOREG y el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Por otra parte, muchos de los elementos que aquí se va a analizar estarán en buena medida condicionados por el sistema electoral que, en su caso, se establezca en la Ley Electoral Valenciana. Este aspecto, todavía no definido, genera una dificultad añadida a la hora de la exposición de los diferentes aspectos que, no obstante, se ha tratado de tener en cuenta. Por ello, quizá esta parte sea más extensa de lo que inicialmente hubiera sido deseable.

En cuanto al orden expositivo, se ha optado por seguir los actuales textos electorales de referencia (LOREG y LEV) con la finalidad de facilitar tanto la labor expositiva como su coherencia temporal. De esta forma, en cada uno de los apartados se señalan las diversas posibilidades de modificación para cada uno de los temas analizados.

Teniendo en cuenta que nuestra LEV tiene ya más de 28 años son muchos los aspectos que deben ser actualizados, tanto por los cambios que se han producido en este periodo como por la necesidad de que un nuevo texto sea una herramienta útil para la gestión de los procesos electorales en los próximos años.

1 Vocal del "Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana". Coordinador de procesos electorales y consultas populares. Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas. Generalitat Valenciana.

1. Convocatoria de elecciones

La expedición y publicación del correspondiente Decreto de disolución de Les Corts y convocatoria de nuevas elecciones marca el punto de arranque del período electoral, que concluye con el acto de votación el día fijado en el cual los ciudadanos y ciudadanas de un determinado territorio eligen a sus representantes.

El artículo 23.4 EACV especifica el contenido mínimo de este Decreto, que se articulará “de acuerdo con la Ley Electoral Valenciana”. Constituye por tanto objeto del presente apartado el análisis de aquellos elementos relacionados tanto con su contenido como con el procedimiento para su emisión, así como su marco jurídico actual, que necesariamente deben estar regulados en la futura Ley Electoral Valenciana, sin perjuicio de la potestad reglamentaria que necesariamente debe ejercer el propio Consell mediante la aprobación, expedición y publicación del correspondiente Decreto del President.

Como es evidente, algunas de las cuestiones analizadas están en íntima conexión con su contenido, como por ejemplo el número de diputados o la determinación de los distritos electorales, los cuales, una vez sean fijados en la propia Ley, determinarán su redacción.

Veremos por tanto a continuación los requisitos generales establecidos en la LOREG para la emisión del Decreto de convocatoria y a continuación el marco estatutario y la actual redacción de la Ley Electoral Valenciana.

1.1. Normativa estatal

El único condicionante que establece la LOREG como legislación básica del Estado² es en la casuística referente a la fecha de emisión del correspondiente Decreto de disolución de Les Corts y convocatoria de nuevas elecciones, para lo cual plantea tres supuestos, todos ellos recogidos en el artículo 42 del capítulo V “requisitos generales de la convocatoria de elecciones”, los cuales responden a su vez situaciones de partida diferentes, relacionadas con la potestad de disolución anticipada y su ejercicio.

Así, los artículos 42.1 y 42.2 responden a la situación de aquellas comunidades autónomas que en sus respectivos estatutos de autonomía tienen contemplada la posibilidad de disolución anticipada de las correspondientes asambleas legislativas, como es el caso de la Comunitat Valenciana³, diferenciándose un artículo del otro en función de si se ejerce la potestad de disolución anticipada (art.42.1) o no (art.42.2). En cualquiera de los dos casos, las elecciones se celebran 54 días después de la entrada en vigor del correspondiente Decreto de convocatoria, pero existe entre ambos supuestos alguna diferencia más.

En el segundo supuesto, cuando teniendo la potestad de disolución anticipada no se haga uso de ella, la LOREG obliga a emitir el decreto de convocatoria el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de Les Corts mientras que en el primero esta fecha no está evidentemente condicionada.

² Ver Apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la LOREG

³ Art. 28.4EACV “El President de la Generalitat, con el acuerdo previo del Consell, podrá ordenar mediante Decreto la disolución de Les Corts, excepto cuando se encuentre en tramitación una moción de censura que reúna los requisitos exigidos en el Reglamento de Les Corts. Modificación introducida en la reforma de 2006.

Por último, el tercer y último apartado del artículo 42 se introdujo en 1991⁴ con la finalidad de unificar el calendario electoral y fijar una fecha común para las trece comunidades autónomas que en ese momento no tenían posibilidad de disolución anticipada. Dicha reforma provocó por tanto que los respectivos estatutos de autonomía tuvieran que ser modificados para introducir la obligatoriedad de celebrar las elecciones el cuarto domingo de mayo⁵. Obviamente, con la reforma del Estatut de 2006, y la introducción del poder de disolución anticipada de les Corts ha desaparecido del texto la referencia a la obligatoria celebración de elecciones el cuarto domingo de mayo.

No obstante, cabe hacer aquí alguna apreciación al respecto. Desde la modificación estatutaria de 2006, las elecciones a Les Corts de 2011 y de 2015⁶ se han celebrado de forma concurrente con las elecciones locales, el cuarto domingo de mayo. Se colige por tanto que dichas elecciones a Les Corts fueron convocadas mediante el artículo 42.1, es decir, haciendo uso de la facultad de disolución anticipada, ya que mientras que el 42.1 tan sólo establece la obligación de celebrar las elecciones dentro a los 54 días de su publicación, en el caso del artículo 42.2, obliga a expedir el correspondiente decreto de convocatoria el día vigésimo quinto anterior a la expiración de las respectivas cámaras, lo que de acuerdo con el artículo 23.4 del EACV se produce “... cuatro años después de las elecciones, o el día de la disolución de la Cámara por el President de la Generalitat...”.

El Decret 2/2011, de 28 de marzo, del President de la Generalitat procedió de forma simultánea a la disolución de Les Corts y a la convocatoria de nuevas elecciones el día 22 de mayo de 2011, por lo que en aplicación del citado artículo 23.4 EA, Les Corts quedaron disueltas en 29 de marzo de 2011 (fecha de la publicación del Decreto en el DOCV). En aplicación del artículo 42.2 LOREG, para las elecciones de 2015 el decreto de convocatoria debería haberse expedido “el día vigésimo quinto anterior a la expiración de las respectivas cámaras”, es decir, el 4 de marzo de 2015 y no el 30 de marzo de 2015. Si tomamos en cambio como fecha de expiración del mandato el día de la celebración de las anteriores elecciones, en 2011 se celebraron el 22 de mayo por lo que el decreto de convocatoria de 2015 debería haberse expedido el 27 de abril de 2015 y no el 30 de marzo de 2015. Como vemos, en cualquiera de las dos opciones, la fecha real de celebración de las elecciones de 2015, 24 de mayo, está fuera del calendario previsto por el art.42.2 LOREG.

Dicho todo esto, parece razonable incluir en nuestro texto electoral alguna consideración acerca de la fecha de celebración de las elecciones ante la posibilidad de que coincidan en el tiempo y en el mismo ámbito territorial con otros procesos electorales con fechas de convocatoria cercanas. En la práctica esto no se ha producido porque, entre otras cuestiones, se han hecho coincidir con las elecciones locales. Véase por ejemplo el problema que podría suscitarse al solaparse dos períodos de campaña electoral, o las prohibiciones de difusión de encuestas, los plazos para los procedimientos de voto no presencial, la fecha de cierre del censo electoral y un largo etcétera de plazos.

4 Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, para la mejora del procedimiento electoral (BOE número 63, de 14 de marzo). Corrección de errores del 16 de marzo.

5 Modificación introducida en el EACV mediante la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, de modificación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: Artículo único de modificación del artículo 12.1 del EACV: “El mandato de las Cortes Valencianas será de cuatro años. Las elecciones se celebrarán el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General. En todo caso, las Cortes Valencianas electas se constituirán en el plazo máximo de noventa días, a contar desde la expiración del mandato”

6 La posibilidad de disolución anticipada entró en vigor después de las elecciones de 2007

En consecuencia y a modo de sugerencia, se podría incluir en la LEV algún artículo similar a lo contemplado en la disposición adicional quinta de la LOREG⁷, que contemplase, y por tanto diese base jurídica, a la posibilidad de coincidencia de procesos a Les Corts con elecciones locales o con elecciones generales, en un determinado período de tiempo. Para ello se podría introducir, por ejemplo, la prohibición de convocar elecciones a Les Corts si ya existe un proceso electoral en curso en la Comunitat Valenciana o bien forzar la celebración concurrente de los mismos si éstos fueran a coincidir en un periodo específico de meses.

Obsérvese que, dado que esta disposición adicional quinta sigue en vigor y las elecciones a Les Corts de 1995 se celebraron efectivamente el cuarto domingo de mayo, en caso de no producirse un adelanto electoral, en el año 2019 las elecciones a Les Corts deben celebrarse en la misma fecha que las elecciones europeas, como ya sucedió en 1999.⁸

1.2. El marco estatutario y la Ley Electoral Valenciana

Salvada esta regulación básica establecida en la LOREG, la siguiente remisión legislativa a la celebración de elecciones la encontramos en el Estatut d'Autonomia y en la propia Ley Electoral Valenciana.

Artículo 23.4 EACV:

“Les Corts son elegidas por cuatro años. El mandato de sus Diputados finaliza cuatro años después de las elecciones, o el día de la disolución de la Cámara por el President de la Generalitat en la forma que establezca la Ley del Consell. A determinados efectos, el mandato de los Diputados finalizará el día antes de las elecciones.”

La disolución y convocatoria de nuevas elecciones a Les Corts se realizará por medio de Decreto del President de la Generalitat. En cualquier caso, Les Corts electas se constituirán en un plazo máximo de noventa días, a partir de la fecha de finalización del mandato anterior.

El Decreto, que entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial de la Generalitat", especificará el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, la duración de la campaña electoral, el día de votación y el día, hora y lugar de constitución de Les Corts de acuerdo con la Ley Electoral Valenciana.

Artículo 27 (El President de la Generalitat)

6. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato obtuviera la confianza de Les Corts, el Presidente de Les Corts, por acuerdo de la Mesa, disolverá la Cámara y el President de la Generalitat en funciones convocará nuevas elecciones.

Artículo 28.4 (Funciones del President)

4. El President de la Generalitat, con el acuerdo previo del Consell, podrá ordenar mediante Decreto la disolución de Les Corts, excepto cuando se encuentre en tramitación una moción de censura que reúna los requisitos exigidos en el Reglamento de Les Corts.

7 “DAS LOREG: “En el supuesto de que en el mismo año coincidan para su celebración, en un espacio de tiempo no superior a cuatro meses, elecciones locales, elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas que celebraron sus elecciones el cuarto domingo del mes de mayo de 1995, con las elecciones al Parlamento Europeo, los decretos de convocatoria se expedirán el día quincuagésimo quinto anterior al de la fecha en que han de tener lugar las elecciones al Parlamento Europeo, en orden a asegurar la celebración simultánea”.

8 El 13 de junio de 1999 se celebraron de forma concurrente las elecciones europeas, locales y a Les Corts.

Son por tanto tres las causas por las que el President puede convocar elecciones:

- “automática”, por expiración natural del mandato de Les Corts.
- “automática”, como consecuencia de no haber obtenido el respaldo de Les Corts en la sesión de investidura, y
- “voluntaria”, de forma anticipada.

1.3. Contenido del decreto

De acuerdo con el artículo 23.4 EACV, “El Decreto especificará”:

- a) el número de Diputados a elegir en cada circunscripción
- b) la duración de la campaña electoral
- c) el día de votación y
- d) el día, hora y lugar de constitución de Les Corts

Todo ello “... de acuerdo con la Ley Electoral Valenciana.” Analicemos a continuación cada uno de estos apartados.

a) Número de Diputados y Diputadas

Obligatoriamente debemos hacer una referencia previa en este apartado a la posibilidad de que la reforma de la LEV pueda establecer un sistema electoral diferente en el cual varíen tanto el número de diputados y diputadas fijado actualmente como su distribución entre las diferentes circunscripciones que pudieran establecerse. Por tanto, el análisis que aquí se presenta responde al marco jurídico actual.

Para ello, se ha dividido en dos subapartados: en primer lugar el referido a la determinación del número total de diputados y diputadas, y seguidamente la determinación del número a asignar a cada circunscripción.

a.1) La determinación del número total de diputados y diputadas

El artículo 23.1EACV establece que “Les Corts estarán constituidas por un número de Diputados y Diputadas no inferior a noventa y nueve, elegidos por sufragio universal....., en la forma que determine la Ley Electoral Valenciana”. Esta previsión estatutaria tuvo su reflejo en el artículo 59 de la Ley 5/1983, del Consell, modificada al efecto mediante la Ley 12/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, el President de la Generalitat declarará disueltas Les Corts y convocará elecciones. En el decreto de convocatoria se especificará el número de diputados a elegir en cada circunscripción, de forma que el número total de diputados a elegir sea 99 o el superior que, en su caso, establezca la Ley Electoral Valenciana, duración de la campaña electoral, día de la votación, así como el lugar, día y hora de constitución de Les Corts; todo ello de acuerdo con la Ley Electoral Valenciana”.

Con la modificación del Estatuto de Autonomía del 2006⁹, se introdujo por tanto una doble variación en este campo: en primer lugar el número de diputados pasa de ser una horquilla (75 -

9 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de Julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (DOCV núm. 5238 de 11.04.2006)

100 diputados) a una cantidad mínima (“no inferior a 99.”) y en segundo lugar, se aumenta el número de diputados de 89¹⁰ a una cantidad “no inferior a 99” (Art. 23.1 EA), sin que dichas modificaciones tuvieran su reflejo directo en la LEV¹¹.

Como primera previsión en este apartado aclarar que el actual sistema de determinación del número de diputados y diputadas fijado en el EACV permite, y por tanto sin necesidad de modificación estatutaria, el establecimiento de otro sistema electoral mediante el cual sea necesario bien un aumento del número total de diputados y diputadas, bien regular alguna fórmula que incluya cierta elasticidad como por ejemplo, la posibilidad de un sistema que contemple, como sucede en otros modelos, escaños adicionales o complementarios.

Si se determina en la ley un número concreto, igual o superior a los 99 marcados por el EACV, debería considerarse la posibilidad de introducir algún criterio corrector que permitiera adaptar al alza el número de diputados y diputadas ante futuros cambios que debieran hacerse derivados, por ejemplo, de variaciones poblacionales, ya que no de contemplarse esta posibilidad, estas adaptaciones tendrían difícil implantación dado el carácter de ley reforzada que tiene nuestro texto electoral. Inclusive podría establecerse, siempre teniendo en cuenta las reservas de proporcionalidad territorial y el número total mínimo marcado por el EACV, que del número total de escaños coexistieran diversas fórmulas de atribución, como por ejemplo la reserva de determinados escaños para la corrección de la proporcionalidad.

Por otro lado, y como ya se ha apuntado anteriormente, en el caso de que se opte por un sistema donde al número total de diputados y diputadas fuera necesario añadirle una cantidad adicional a los 99 mínimos establecidos en el EACV, por la propia dinámica del sistema elegido, se nos plantean dos opciones: la primera establecer claramente en el propio texto electoral un número límite de escaños adicionales (y sus consecuentes normas de distribución) o bien dejar que sean las propias normas del sistema las que determinen el número total de escaños adicionales que necesita para su aplicación. La actual redacción del artículo 24 EACV permitiría esta posibilidad y por tanto no sería necesaria su modificación.

En cualquiera de los casos, parece lo más conveniente que sea la LEV el texto donde se fijen todos los criterios de forma clara y concisa, así como las variables a tener en cuenta, tanto para la determinación del número total de diputados y diputadas como para su distribución entre las diversas circunscripciones, reservando para el Decreto de convocatoria la aplicación práctica de dichos criterios para cada proceso electoral a celebrar.

10 El número inicial de diputados y diputadas de Les Corts se fijó inicialmente mediante la Disposición Transitoria séptima de la Ley Orgánica 5/1982, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana:

“2. En estas primeras elecciones el sistema electoral se ajustará a las siguientes normas: a) La circunscripción electoral de la provincia; b) Corresponderán veintinueve Diputados a la provincia de Alicante, veinticinco a la de Castellón y treinta y cinco a la de Valencia;...”

Esta misma cifra fue la que posteriormente quedó fijada en la Ley 1/1987, Electoral Valenciana que, en su artículo 11.1 indica “El número de Diputados de las Cortes Valencianas se fija en ochenta y nueve.”

11 La actual redacción de la LEV establece, en su artículo 11.1, el número de diputados de Les Corts en una cantidad fija de 89. En la convocatoria electoral a les Corts de 2007, primera en que se aplicó la reforma estatutaria, se fijó el número de diputados/as a elegir en 99 mediante el correspondiente decreto de convocatoria. Como consecuencia de la aparente contradicción en la fijación de diputados entre la LEV y el EA, se presentó, con fecha 16 de mayo de 2007 recurso número 329/2007 contra del Decreto de convocatoria (Decreto 4/2007, del President, de 02/04/07) que, en primera instancia desestimó el TSJCV (sentencia 492, de 25 de mayo de 2007, del TSJCV). Contra dicha sentencia se interpuso posteriormente recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª del Tribunal Supremo (recurso casación número 5287/2007), quien con fecha 26 de octubre de 2011 emitió sentencia desestimando la pretensión de los recurrentes (Sentencia de 26 de Octubre de 2011, del Tribunal Supremo: JUR/2011/395978).

a.2) El número de Diputados a elegir en cada circunscripción

El artículo 24 EACV obliga a la futura ley electoral, a que se garantice “un mínimo de 20 diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población”. Esta distribución se materializa actualmente en el correspondiente decreto de disolución y convocatoria aplicando las reglas contenidas en el artículo 11 de la actual LEV, es decir:

Artículo 11.2 LEV: “A cada una de las tres Provincias le corresponden un mínimo inicial de 20 Diputados.”

Tabla 1: asignación mínima de escaños por circunscripción

Circunscripción	Diputados/as
Alicante	20
Castellón	20
Valencia	20
Total diputados/as (art. 11.2 LEV):	60
Diputados/as por distribuir (art 11.3 LEV):	39

Una vez sumados el total de diputados que como mínimo corresponde a cada circunscripción, el resto se asigna de acuerdo con las reglas del artículo 11.tres LEV.

A estos efectos, las cifras de población que deben tomarse como referencia para el cálculo de la población son las últimas oficiales publicadas en el momento de la convocatoria. Por ello, en las pasadas elecciones de mayo 2015, de acuerdo con el Real Decreto 1007/2014, de 5 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2014. (BOE núm.308 de 22 de diciembre de 2014) la población oficial de la Comunitat Valenciana a 01/01/2014 es la siguiente:

Tabla 2: población Comunitat Valenciana

Provincia	población
Alicante	1.868.438
Castellón	587.508
Valencia	2.548.898
Total Comunitat Valenciana:	5.004.844

Fuente: RD 1007/2014, de 5 de diciembre

Tabla 3: distribución de diputados y diputadas por circunscripciones (Art.11.3 LEV)

	ALICANTE	CASTELLÓN	VALENCIA		ALICANTE	CASTELLÓN	VALENCIA
1	1.868.438	587.508	2.548.898	21	88.973	27.977	121.376
2	934.219	293.754	1.274.449	22	84.929	26.705	115.859
3	622.813	195.836	849.633	23	81.236	25.544	110.822
4	467.110	146.877	637.224	24	77.852	24.480	106.204
5	373.688	117.502	509.780	25	74.738	23.500	101.956

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

6	311.406	97.918	424.816	26	71.863	22.596	98.035
7	266.920	83.930	364.128	27	69.201	21.760	94.404
8	233.555	73.438	318.612	28	66.730	20.982	91.032
9	207.604	65.279	283.211	29	64.429	20.259	87.893
10	186.844	58.751	254.890	30	62.281	19.584	84.963
11	169.858	53.410	231.718	31	60.272	18.952	82.223
12	155.703	48.959	212.408	32	58.389	18.360	79.653
13	143.726	45.193	196.069	33	56.619	17.803	77.239
14	133.460	41.965	182.064	34	54.954	17.280	74.968
15	124.563	39.167	169.927	35	53.384	16.786	72.826
16	116.777	36.719	159.306	36	51.901	16.320	70.803
17	109.908	34.559	149.935	37	50.498	15.879	68.889
18	103.802	32.639	141.605	38	49.169	15.461	67.076
19	98.339	30.921	134.153	39	47.909	15.064	65.356
20	93.422	29.375	127.445				

Por tanto, los 39 diputados/as asignados de acuerdo con el artículo 11.3 de la LEV son:

Tabla 4. Asignación escaños art.11.3LEV

Provincia	Población	11.3 LEV
Alicante	1.868.438	15
Castellón	587.508	4
Valencia	2.548.898	20
TOTAL	5.004.844	39

La suma final de los 99 diputados/as correspondientes a cada una de las circunscripciones se obtiene de la suma de los asignados por el artículo 11.2 (mínimo de 20 por circunscripción) y los calculados de acuerdo con el artículo 11.3 (de acuerdo con la población):

Tabla 5. Total asignación diputados/as por circunscripción

Provincia	Población	11.2	11.3	TOTAL
Alicante	1.868.438	20	15	35
Castellón	587.508	20	4	24
Valencia	2.548.898	20	20	40
TOTAL	5.004.844	60	39	99

Lo que queda patente a través de la redacción del actual artículo 24 EACV es que se habla de varias circunscripciones provinciales, lo que viene además reforzado por el límite de desproporción máxima cuando establece la relación máxima de una a tres. Esta redacción del EACV impide, a mi juicio, que se considere una única circunscripción a nivel de Comunitat Valenciana. Nada obsta, sin embargo, a que un nuevo sistema electoral disponga varias circunscripciones inferiores dentro de los límites de cada provincia (tal y como se apunta en el propio texto cuando hace referencia a una posible comarcalización).

b) La fijación del tiempo de duración de la campaña electoral

Mediante el cual se determina, de acuerdo con el calendario electoral, el día y hora de inicio de la campaña y el de su finalización. A este respecto, ver el capítulo 3 de este mismo informe referido a la campaña electoral.

c) La fijación del día de votación

El artículo 14.2c) LEV indica que “El día de la votación, ... habrá de celebrarse en un plazo no inferior a 54 días ni superior a 60, contados desde la publicación de la convocatoria”. Como se ha visto anteriormente, en cualquiera de las situaciones éstas deben celebrarse exactamente el quincuagésimo cuarto día posterior al de la convocatoria, por lo que no cabe el margen indicado.

d) El lugar, día y hora de constitución de Les Corts

“art.14.4. El lugar, día y hora de constitución de las Cortes Valencianas, dentro del plazo máximo de 90 días, a contar desde la expiración del mandato anterior”.

Como se puede observar, tanto de la práctica de los procesos electorales a Les Corts como en lo indicado en la propia CE para las elecciones al Congreso¹², el plazo para la constitución de las cámaras se establece en una media de 25 días desde la celebración de las elecciones y no de 90 días desde la expiración del mandato anterior como regula nuestra LEV.

Así, de acuerdo con la CE, el plazo máximo para la sesión constitutiva del Congreso se fija en un máximo 79 días desde la finalización del mandato anterior (los 54 días del proceso electoral más los 25 regulados en la propia CE). Esta necesidad de otorgar un plazo posterior a las elecciones viene determinada en gran medida por los plazos de recurso que se establecen en la propia LOREG¹³.

El actual EACV, en su artículo 23.4 reproduce el mismo contenido de la LEV al indicar que “Les Corts electas se constituirán en un plazo máximo de noventa días a partir de la fecha de finalización del mandato anterior”.

Aunque considero conveniente reducir este plazo máximo, su modificación implica una reforma estatutaria lo que, añadido a que en la práctica éste plazo se reduce igualándolo a los 25 días mínimos asociados a los pertinentes recursos, hace innecesaria su modificación.

2. Procedimiento electoral

2.1. Representantes electorales

En la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas en materia electoral así como en la nacional se encuentran recogidas, de una forma u otra, las figuras de aquellas personas que, en representación de las diferentes formaciones políticas que se presenten a unas elecciones, actuarán ante la administración electoral (y en otros aspectos procedimentales, ante la administración con competencias en la gestión de procesos electorales). La Ley Electoral Valenciana, las recoge expresamente dentro del Título IV “Administración electoral”, Capítulo II, Sección Primera “Representantes de las candidaturas ante la Administración electoral”, artículos

12 Art. 68.6 CE “El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones”.

13 Arts. 108 y 112 LOREG.

del 21 al 24. Esta ubicación dentro del título dedicado a la Administración electoral carece de sentido por lo que se sugiere su reubicación al nuevo título propuesto dedicado al procedimiento electoral.

Existen, durante el proceso electoral, otras figuras que actúan en nombre y representación de los partidos políticos, como son los Apoderados y los Interventores, si bien en esta parte tan sólo se tratan las figuras de los Representantes Generales y de los Representantes de Candidatura por el diverso carácter que reviste cada uno de estos grupos.

La figura de los Apoderados e Interventores está íntimamente relacionada con la jornada electoral, actuando en las propias mesas electorales en nombre y representación de los partidos políticos. Los representantes electorales (generales y de candidatura) tienen en cambio atribuidas una serie de funciones a lo largo de todo el proceso electoral.

En términos generales, el representante electoral es el mandatario de la entidad política ante la Administración electoral. A partir de su designación, las relaciones de la formación política con las Juntas Electorales y con las Administraciones Públicas con competencias en procesos electorales, se realizarán única y exclusivamente a través de aquel¹⁴.

Así, y para cada proceso electoral, tanto la LOREG (artículo 43) como la LEV (artículos 21 y 22) establecen las figuras del Representante General y del Representante de Candidatura, con carácter obligatorio para *“los partidos, federaciones y coaliciones que pretendan concurrir a las elecciones”*. Dicho artículo de la LOREG no constituye legislación básica del Estado por lo que es posible su completa regulación mediante norma autonómica.

Requisitos de los representantes

Respecto a qué requisitos debe tener un representante, ya sea general o de candidatura, nada dice ni la LOREG ni la LEV, pudiendo ejercer esta función cualquier persona que pueda asumir la representación legal de otra. No obstante, la JEC ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto y, sobre la nacionalidad de estas personas, entiende que *la legislación electoral no impide que pueda designarse como representante de una candidatura a una persona con nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea y residente en España, a diferencia de lo que sucede para el nombramiento de Apoderado, Interventor o Administrador Electoral, en que se exige la plenitud de derechos civiles y políticos o la condición de elector, según los casos* (AJEC 24 de enero de 2008).

2.1.1. Representante general

“Los representantes generales actúan en nombre de los partidos, federaciones y coaliciones concurrentes” (artículo 43.2 LOREG y artículo 22.1 LEV). Esta figura no se contempla para las agrupaciones de electores ya que éstas se constituyen específicamente para un proceso electoral por un grupo de electores perteneciente a la circunscripción y por lo tanto, basta con el nombramiento de un representante de candidatura.

La LEV establece que el Representante General *“deberá ser designado, junto con un suplente, mediante escrito presentado ante la JECV antes del noveno día posterior al de la convocatoria de elecciones. El escrito deberá expresar la aceptación de la persona elegida. El suplente sólo podrá actuar en los casos de renuncia, muerte o incapacidad del titular”* (art. 21.1 LEV).

14 ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel. “Diccionario electoral”. El Consultor de los Ayuntamientos. 2009.

Pese a que, tanto la LOREG, en las disposiciones especiales para las elecciones de diputados y senadores, como nuestra LEV, establecen un plazo para nombrar a los representantes electorales, la JEC se pronunció sobre la posibilidad de llevar a cabo este trámite transcurridos dichos plazos. Así, en los Acuerdos de 5 y 11 de mayo de 1987, de 16 de mayo de 1994 y 20 de enero de 2000, se dice que *“es posible la designación tardía, si bien no implica retrotraer las actuaciones del proceso electoral. Los nombrados podrán llevar a cabo cuantas actuaciones sean legalmente posibles a partir de su designación”*, tales como la posibilidad de impugnación del censo electoral (art.39.4 LOREG).

Funciones de los Representantes Generales

A parte de la función principal asignada por la LEV de representación general a que se refiere el citado artículo 22.1, encontramos otras referencias en diversos artículos de la misma LEV:

Art.21.2 Designación de los representantes de candidatura (ver apartado siguiente)

Art.38.1 Nombramiento del administrador general.

Y en LOREG, como legislación básica:

Art. 41 de la LOREG, “los representantes generales podrán obtener (...) una copia del censo vigente de los distritos donde su partido, federación o coalición presente candidaturas. “

No se le asignan específicamente más funciones en el resto de la legislación, si bien puede entenderse que éstos ostentan las mismas que se les asignan a los representantes de las candidaturas, en función del ámbito territorial superior.

2.1.2. Representante de la candidatura

Se configuran como la representación de cada candidatura en una determinada circunscripción. Regulado en el artículo 43 de la LOREG y no siendo éste legislación básica del Estado, se encuentra desarrollado en los artículos 21 y 22 de la Ley Electoral Valenciana. Son nombrados por los Representantes Generales “a través de un *escrito presentado ante la JECV y antes del undécimo día posterior al de la convocatoria.*” (art. 21.2 LEV)¹⁵. También deberán nombrar en el mismo acto un suplente.

Tanto los representantes de las candidaturas como sus suplentes deberán personarse ante la JEP para la aceptación de su designación antes del decimoquinto día posterior al de la convocatoria (artículo 21 LEV).

En el caso de la agrupación de electores, sus promotores designan a los representantes (de sus candidaturas) y suplentes en el momento de presentación de la candidatura ante las Juntas Provinciales, debiendo ser dicha designación aceptada en ese acto (artículo 21.5 LEV).

Funciones del representante de candidatura

“Los representantes de las candidaturas lo son de los candidatos incluidos en ellas. A su domicilio se remiten las notificaciones, escritos y emplazamientos dirigidos por la administración Electoral a los candidatos y reciben de éstos, por la sola aceptación de la candidatura, un apoderamiento general para actuar en procedimientos judiciales en materia electoral” (art. 22.2 LEV). En idénticos términos se recoge en el artículo 43.3 LOREG.

15 Ver el apartado “Representantes Generales” en lo referente a la designación tardía de los mismos.

Al igual que sucede con los representantes generales, las funciones de los Representantes de Candidatura, además de las generales de representación descritas en el párrafo anterior, se encuentran dispersas por el resto de la norma, tanto de la LOREG como de LEV, como atribuciones concretas para un concreto momento electoral.

Funciones en la LOREG

Según el artículo 11 de la LOREG, de legislación básica, y relativo a la composición de las juntas electorales de zona, los representantes de las candidaturas proponen, conjuntamente, las personas para ser designados vocales no judiciales. Debe hacerse la propuesta antes del comienzo de la campaña electoral¹⁶, pues en caso contrario, la JEP procede a su nombramiento. El mismo régimen o sistema se establece en el artículo 10 respecto de los vocales no judiciales de las Juntas Electorales Provinciales. De no hacerse la propuesta de éstos antes del comienzo de la campaña electoral los vocales serán nombrados por la Junta Electoral Central.

Artículo 41 LOREG: “los representantes de las candidaturas podrán obtener dentro de los dos días siguientes a la proclamación de su candidatura una copia del censo del distrito correspondiente (...)”

Al representante de candidatura es a quien se le comunica, dos días después de la proclamación de candidaturas, los lugares que tiene para la colocación de carteles para la propaganda electoral, por parte de las juntas electorales de zona (art. 56.3 LOREG, artículo de legislación no básica).

Son quienes solicitan a las juntas electorales de zona la utilización de los locales y lugares destinados a la realización de actos de campaña (art. 57.2 LOREG, artículo de legislación no básica).

Según el art. 108.2 de la LOREG, artículo de legislación básica, los representantes y apoderados de las candidaturas, una vez se ha extendido acta de sesión del escrutinio general, disponen de un plazo de un día para presentar reclamaciones y protestas referidas a incidencias recogidas en las actas de sesión de las Mesas electorales o en el acta de sesión del escrutinio de la Junta Electoral

Funciones en la LEV

Art.27.4 LEV: Las listas presentadas por partidos políticos, federaciones y coaliciones deberán estar suscritas por los respectivos representantes de candidatura

Art.28.2 LEV: “A los representantes de la candidatura les corresponde ser notificados sobre las irregularidades apreciadas, de oficio o mediante denuncia de otros representantes, en las candidaturas presentadas, otorgándoseles un plazo de 48 horas para su subsanación.”

Art. 38.2 LEV: “designación de los administradores de candidatura ante la Junta Electoral Provincial por el representante de la candidatura en el acto de presentación de la misma.”

Art. 39 LEV: “comunicación a las Juntas Electorales Provinciales de la cuenta bancaria abierta”

Requisitos para ser nombrado representante de candidatura

Además de los requisitos generales indicados para los representantes electorales en referencia a la nacionalidad de los mismos (*ver apartado “Requisitos de los Representantes”, de este mismo informe*), la LEV establece, como condición para poder ser representante de la candidatura, que tenga domicilio en la circunscripción en que se presente la candidatura.

16 La campaña electoral comienza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria (art. 51LOREG).

Por último, es este apartado, señalar que el planteamiento actual de la LEV parte de las actuales circunscripciones provinciales, lo que reduce a tres como máximo a los representantes de candidatura. En el caso de que de optara por un sistema electoral que contemple más circunscripciones de las actuales (por ejemplo las comarcas) existirían 34 representantes de candidaturas, salvo que se habilitara una figura similar a la actual de forma que en el ámbito provincial existiera un único representante de candidatura.

2.1.3. Especial referencia a los representantes de candidatura ante las Oficinas Consulares durante el depósito del voto por los residentes en el extranjero (voto CERA)

El art.75.7 LOREG establece que *“los representantes de las candidaturas concurrentes a las elecciones podrán estar presentes en las dependencias consulares habilitadas durante los días del depósito de voto en urna”*. Esta apartado, introducido en la reforma de 2011, implica que en el caso de elecciones a Les Corts, la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, que es el órgano ante quien deben nombrarse los representantes de las candidaturas, debe comunicar al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación dichos nombramientos para que éste pueda dar traslado a las diferentes Oficinas Consulares ante las cuales deseen acreditarse. No obstante, cabe hacer aquí una precisión ya que, aunque la propia LOREG se refiera a ellos como *“representantes de las candidaturas”* debemos entender a éstos como una figura de representación diferente a los que con el mismo término se refiere en el resto de la Ley. Así se puede interpretar cuando la propia JEC en su Acuerdo 120/2014 indica *“Respecto del procedimiento de depósito del voto de los electores inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) en urnas en los Consulados, los representantes de las candidaturas concurrentes a las elecciones pueden designar representantes en dichos Consulados para que estén presentes durante los días en que debe producirse dicho depósito, conforme establece el artículo 75.7 de la LOREG, en su redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero”*. En abundamiento de este argumento diferenciador, la propia JEC se refiere a estos representantes como a *“los representantes de las formaciones políticas”*. Estos representantes deben entenderse por tanto como una figura nueva en el esquema actual de representación.

En consecuencia, se propone que el texto electoral valenciano incorpore esta nueva figura del representante de candidatura en las Oficinas Consulares, el cual debe ser designado por el Representante General para el conjunto del ámbito territorial donde presente candidatura, en nuestro caso la Comunitat Valenciana. Este nombramiento deberá contar igualmente con la aceptación de la persona designada.

Por otra parte, siendo de este modo la persona designada representante de una determinada formación política que ha presentado su candidatura por un territorio, condición indispensable para poder ostentar dicha representación, y ante la más que probable circunstancia de que se celebren de forma simultánea elecciones en varias comunidades autónomas en las que dicha formación política presente candidaturas, podría contemplarse la posibilidad de que la designación por todas ellas pueda recaer en una misma persona mediante cualquier fórmula de designación, máxime los indicado por la propia JEC¹⁷ a este respecto. Por ello, no parece razonable que le sea exigido el requisito de inscripción¹⁸ en el censo de su circunscripción.

17 AJEC de 17 de mayo de 2011 (Expte.321/253): *“... es razonable que en determinadas Oficinas Consulares pueda limitarse a dos los representantes de cada partido presente en cada momento siempre que se admita la sustitución de los mismos a lo largo de los*

2.1.4. Propuestas de modificación

- alterar el orden del contenido de los artículos de forma que la definición de las figuras precediera a su nombramiento, es decir, que el contenido del actual artículo 22 estuviera antes que el contenido del actual artículo 21.
- añadir una cláusula introductoria como la LOREG (art.43.1) que dice que *“los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan concurrir a una elección designarán, en el tiempo y forma previstos en los apartados/artículos siguientes a las personas que deban representarlos ante la Administración Electoral.”*
- la habilitación de la posibilidad de presentación telemática del escrito ante la JECV de la designación o nombramiento de los representantes, tanto general como de candidatura.
- nueva redacción en el sentido de posibilitar la fusión de las figuras de representante general y representante de candidatura en los casos en que el partido, federación o coalición solo presentase candidatura en una única circunscripción.
- Propuesta de cambio de ubicación del articulado:

En la Ley Electoral Valenciana, los representantes se regulan en la sección primera, Capítulo II, Título IV, denominado “Administración Electoral”. Sin embargo, conviene considerar la denominación de la sección (*“Representantes de las candidaturas ante la Administración Electoral”*) ya que el contenido de la misma hace referencia tanto del representante general como del representante de la candidatura. Por ello en la propuesta se ha optado por denominar el capítulo “Representantes ante la administración electoral”.

Además, se encuentra ubicada dentro del Título IV “Administración Electoral”, lo que no es técnicamente correcto en la medida en que aquella *está integrada por las juntas electorales y por las mesas electorales*, tal y como se recoge en los artículos 15.2 LEV y 8.2 de la LOREG, artículo que es legislación aplicable a las elecciones a Asambleas Legislativas de las CCAA (DA 1ª.2 LOREG).

En este sentido, y siguiendo la propuesta de modificación de nuestra ley electoral, se contempla en la misma un nuevo Título V al que denominaremos “Procedimiento Electoral”, y que engloba las figuras de los representantes, interventores, apoderados y lo relativo a la presentación y proclamación de las candidaturas, con lo que se pretende una división en Capítulos y Secciones más coherente y sencilla.

2.2. Candidaturas

Las candidaturas son, en términos generales, las diferentes opciones entre las que se pronunciará el electorado y tienen como punto de partida el régimen de inelegibilidad e incompatibilidades que, en su caso, se haya fijado, pues solo quienes reúnan los requisitos establecidos allí podrán formar parte o integrarse en las candidaturas. La condición de elegible se vincula a la de elector, que es aquella persona que, poseyendo la condición política de valenciano o teniendo los derechos políticos de dicha condición, sean mayores de edad y no carezcan de derecho de sufragio según lo previsto en el Régimen Electoral General.

tres días en los que es posible ejercer el derecho de voto en las urnas ubicadas en las Oficinas Consulares de acuerdo con el artículo 75 LOREG.”

18 Los electores del voto CERA, aún siendo residentes en el extranjero, están inscritos en la circunscripción donde tuvieron su última vecindad administrativa en España.

Nuestro sistema actual para las elecciones a Les Corts está configurado con listas *cerradas* y *bloqueadas* de forma que los electores, ejerciendo el voto, deben adherirse a una de ellas sin posibilidad de variar su contenido (los candidatos). A esta circunstancia debemos añadir que tan sólo los partidos políticos, coaliciones o federaciones y agrupaciones de electores pueden presentar candidaturas a los diferentes procesos electorales a celebrar.

Es pues objeto del presente apartado, analizar los aspectos procedimentales relacionados con las candidaturas electorales en sus diversas fases: sujetos legitimados, requisitos para la presentación, contenido, presentación y, finalmente, publicación, proclamación y recursos.

Significar también, que el análisis está basado en el sistema electoral actual, con tres circunscripciones, listas cerradas, etc., lo que implica que, en caso de variación de cualquier elemento del mismo, como puede ser la delimitación de las diferentes circunscripciones, el número de escaños, juntas electorales competentes, listas con voto preferencial, etc., muchos de los apartados que aquí se tratan deberán ser revisados.

La LEV dedica su Título V la "Presentación y proclamación de candidatos", Título que se divide en dos capítulos "*presentación de candidaturas*", integrado por tres artículos (arts. 26, 27 y 28) y "*proclamación de candidatos*", integrado por un único artículo (art. 29). En la presente propuesta se han mantenidos los dos capítulos, pero en lugar de configurarse como un Título propio, se propone su encuadramiento dentro de un nuevo Título "Procedimiento Electoral".

En la LOREG se encuentra regulado en los artículos del 43 al 49, siendo la mayor parte de su contenido legislación básica del Estado. No obstante, en la presente materia existen puntos importantes que pueden ser regulados por las comunidades autónomas, como se verá a lo largo de la exposición

2.2.1. Sujetos legitimados para la presentación de candidaturas

La LOREG, en su artículo 44, de aplicación directa a las elecciones autonómicas, establece que, para la presentación de candidaturas son los partidos y federaciones, las coaliciones y las agrupaciones de electores, siempre que éstos se constituyan de acuerdo con los siguientes requisitos:

1) Para los partidos políticos y federaciones de partidos, el único requisito de legitimación que deben cumplir es el de estar inscritos en el registro correspondiente.¹⁹

2) Respecto de las coaliciones, "*los partidos y federaciones que establezcan un pacto de coalición para concurrir conjuntamente a una elección deben comunicarlo a la Junta competente, en los diez días siguientes a la convocatoria. En la referida comunicación se debe hacer constar la denominación de la coalición, las normas por las que se rige y las personas titulares de sus órganos de dirección o coordinación*"²⁰.

Se constituyen para un proceso electoral concreto y en ellas no pueden participar agrupaciones de electores, sino tan solo partidos políticos o federaciones de partidos, por lo que el requisito de legitimación inicial de inscripción en el registro correspondiente debe cumplirlo cada una de las diferentes formaciones de conforman dicha coalición.

19 Registro de Partidos Políticos, dependiente de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior.

20 El modelo de comunicación de coalición es el recogido en el Decreto 168/2010,

3) Las agrupaciones de electores. Se puede definir, *grosso modo*, la agrupación de electores como el conjunto de ciudadanos que se asocia temporalmente con la única finalidad de presentar una candidatura a unas determinadas elecciones, en nuestro caso, a Les Corts.

En la medida en que la LOREG, en sus artículos de legislación básica, nada dice sobre los requisitos, características y demás cuestiones referidas a este colectivo, las Comunidades Autónomas tienen mayor margen de actuación en su regulación.

En este sentido, la LEV tan solo tiene regulado respecto a su legitimación para presentarse a unas elecciones la referencia al porcentaje mínimo de firmas necesario (ver apartado siguiente) y la prohibición de que un elector apoye a más de una agrupación electoral (art.26.2 LEV), lo que también contempla la LOREG, si bien lo hace en las disposiciones especiales para las elecciones de diputados y senadores.

Se regula igualmente en el artículo 44.3 de la LOREG que ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores pueden presentar más de una candidatura en la misma circunscripción.

Finalmente establece la LOREG, también como legislación básica, la prohibición a los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores “*de presentar más de una lista de candidatos en una circunscripción para una misma elección*”, así como que “*los partidos federales o coaligados no pueden presentar candidaturas propias en una circunscripción si en la misma concurre, para idéntica elección, candidatos de las federaciones o coaliciones a las que pertenecen*” (art.44.4 LOREG).

2.2.2. Contenido de las candidaturas

Regulado en el artículo 27 LEV, el escrito de presentación de candidaturas deberá recoger los siguientes extremos:

a) Denominación, siglas y símbolos

Denominación, siglas y símbolo de identificación que no induzca a confusión con los utilizados tradicionalmente por otros partidos legalmente constituidos ni reproduzcan las banderas o escudos de la Comunitat Valenciana o hagan referencia a la GVA (art. 27.2a LEV). Asimismo, no podrán presentarse candidaturas con símbolos que reproduzcan la bandera o el escudo de España o con denominaciones o símbolos que hagan referencia a la Corona (art. 46.4 y 46.5 LOREG, de legislación básica).

Es doctrina de la JEC que deberá figurar necesariamente el símbolo de la entidad política que promueve la candidatura (AJEC 17-1-1979 y 29-09-2011). En este mismo sentido se manifiesta el artículo 27.2ª LEV “*La denominación, siglas y símbolos figurarán necesariamente en todas sus candidaturas y no podrán ser modificados durante el proceso electoral*” .

b) Nombre, apellidos y domicilio de los candidatos

“*Nombre y apellidos de todos los candidatos y suplentes, domicilio, así como su orden de colocación dentro de la lista*” (art. 27.2.b) LEV). En el mismo sentido, “*El escrito de presentación de candidaturas debe expresar claramente (...) el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella*” (art. 46.1 LOREG, siendo legislación básica).

Por otra parte, con fecha 24/01/08, se dictó el siguiente Acuerdo de la JEC admitiendo el uso de pseudónimos o apodosos junto al nombre y apellidos:

“Acuerdo: Conforme a la doctrina de esta Junta Electoral Central, si bien el nombre y apellidos tienen legalmente la función de identificación personal de los candidatos, no se impide la utilización de seudónimos o apodos que sirven o ayudan a la identificación, pero siempre junto al nombre y apellidos.”

Sesión de la Junta Electoral Central: 24/01/2008

c) Indicación de la formación política de los candidatos en las listas

“Junto al nombre del candidato puede hacerse constar su condición de independiente o, en caso de coaliciones o agrupaciones electorales, la identificación específica del partido o federación al que pertenece, si la misma no concurre con lista propia a las elecciones dentro de la misma circunscripción” (art. 27.2c LEV). En términos similares se contempla en el artículo 46.7 LOREG, apartado que no es legislación básica, al indicar que junto al nombre de los candidatos puede hacerse constar su condición de independiente o, en caso de coaliciones o federaciones, la denominación del partido al que cada uno pertenezca.

d) Duplicidad de candidatos

El artículo 46.6 LOREG, de legislación básica, establece que ningún candidato puede presentarse en más de una circunscripción, ni formar parte de más de una candidatura. En similares términos se pronuncia el art. 26.4 LEV al indicar que “en los casos en que un candidato o suplente aceptase figurar expresamente en más de una lista, la JECV, cuando se tratase de un candidato que figura en varias circunscripciones, o la Provincial, en los demás, procederá a eliminarle de la lista o listas en que figure. En el supuesto de que figurara como suplente se aplicará el mismo criterio”.

La legislación valenciana va más allá de la obligación básica regulada en la LOREG, estableciendo el procedimiento para resolver dicha duplicidad consistente en la eliminación directa del candidato de todas las listas, lo que denota claramente el carácter punitivo de la medida. En otras legislaciones electorales, como es el caso del País Vasco, se otorga al interesado un plazo para que opte por una de ellas y, de no producirse esta opción sí se produce la eliminación de todas ellas.

En este apartado la LEV debería introducir algún procedimiento concreto para el cumplimiento de lo indicado en el art.26.4 LEV por parte de la JECV, ya que el actual art.27.5LEV tan solo hace referencia a la obligación de “remitir inmediatamente a la JECV” una de las copias de la documentación presentada por las candidaturas. Esta redacción, algo interpretable, debería concretarse en un plazo más específico, como por ejemplo la obligatoriedad de enviarlo a la JECV el mismo día de su presentación.

Por otro lado, se otorga la facultad de comprobación de duplicidades a la JECV en caso de que un candidato figure en más de una lista por varias circunscripciones y en el resto de casos, es decir cuando la duplicidad se produzca en una sola circunscripción, la competencia es de la JEP. El problema de esta redacción radica precisamente en la complejidad del trabajo entre las diferentes juntas electorales. Por ello, se podría introducir en la LEV medidas encaminadas a mejorar esta comunicación:

- Establecer la obligatoriedad para las JEP de notificar inmediatamente a la JECV la detección de estas duplicidades por si se diera la circunstancia de que el mismo candidato, además, también figurara en una lista por otra circunscripción, en cuyo caso tal y como indica la LEV la competencia corresponde a la JECV.
- Establecer un plazo concreto, una vez finalizado el de presentación de candidaturas, para la revisión por parte de la JECV de dichas listas.

e) Suplentes

“Las listas de candidatos deberán contener el número exacto de escaños a cubrir por circunscripción más un número de suplentes equivalente al 15% de dicho número, redondeado a la baja. No se admitirá ninguna lista que no cumpla inicialmente estos requisitos” (art. 26.3 LEV).

Tabla 6: cálculo suplentes. Datos referidos a 2015

CIRCUNSCRIPCIÓN	SUPLENTES
Alicante	15% 35 = 5 SUPLENTES
Castellón	15% 24 = 3 SUPLENTES
Valencia	15% 40 = 6 SUPLENTES

Nuestra ley electoral es la única que fija el número de suplentes en función de un porcentaje, ya que las demás legislaciones autonómicas y estatal establecen un número concreto. La LOREG, al referirse a los suplentes, establece que en el caso de incluirlos, su número no podrá ser superior a 10, con la expresión del orden de colocación. Esta cuantificación del número de suplentes en términos porcentuales tiene sentido únicamente cuando el número de diputados pueda ser variable de un proceso a otro.

2.2.3. Paridad en las listas electorales

La LO 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículo 14 apartado segundo, relativo a los criterios generales de actuación de los Poderes Públicos, establece “*la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones*”. Esta ley modificó la LOREG incluyendo el nuevo artículo 44bis, directamente aplicable en las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, el cual establece, básicamente, tres obligaciones:

1. Las candidaturas deben tener una composición equilibrada entre hombres y mujeres.
2. Porcentajes generales:

“En el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supondrá como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de hombres y mujeres será lo más cercana posible al equilibrio numérico”.

3. Porcentajes específicos:

“2. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista.”

Mediante la Ley 9/2003 de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres²¹, y por lo tanto con anterioridad a la ley estatal de igualdad que modificó el citado

21 Cap II; arts. 11, 12 y 13 LEV

artículo 44bis, se preveían determinadas medidas encaminadas a favorecer la presencia equilibrada entre hombres y mujeres en las candidaturas electorales.

CAPÍTULO II Igualdad y participación política

Artículo 10. Representación paritaria de mujeres y hombres Las Corts Valencianes y el Consell de la Generalitat procurarán en el nombramiento o designación de personas, para constituir o formar parte de órganos o instituciones, que exista una presencia paritaria de mujeres y hombres.

Artículo 11. Espacios electorales

El Consell de la Generalitat favorecerá la presencia de mujeres en las candidaturas presentadas a las Corts Valencianes por los partidos políticos y agrupaciones electorales.

Los medios de comunicación de titularidad pública tendrán en cuenta en la disposición del tiempo gratuito aquellas candidaturas con presencia equilibrada de mujeres y hombres, respetando, en todo caso, las previsiones de la Ley Electoral Valenciana.

Artículo 12. Subvenciones electorales

Las subvenciones electorales de la Generalitat reconocidas por ley se incrementarán en un 10 por ciento para los escaños obtenidos por mujeres, siempre que dicho incremento resulte compatible con las previsiones de la Ley Electoral Valenciana. Este mismo porcentaje se aplicará en la subvención para cada uno de los votos conseguidos por las candidaturas que se adecuen a lo dispuesto en el artículo anterior de esta ley, cuando tal porcentaje resulte compatible con las previsiones de la Ley Electoral Valenciana.

No obstante, mediante disposición transitoria segunda de dicha ley, se vinculó la entrada en vigor de determinados preceptos a una futura modificación de la Ley Electoral Valenciana:

Disposición transitoria Segunda

Las disposiciones contenidas en los artículos 11 y 12 de esta ley tendrán eficacia a partir del momento en que, conforme a lo establecido en el artículo 13 del Estatuto de Autonomía, se produzca la modificación de la Ley Electoral Valenciana.

Dichas previsiones, en buena parte han sido absorbidas por la posterior redacción del citado artículo 44bis de 2007, de aplicación directa a las elecciones de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Procede aquí hacer un inciso referido a la propia confección de las candidaturas donde, en función del modelo elegido, determinadas medidas tienen más o menos efecto con el objetivo perseguido. Así, por ejemplo, dependerá si se opta por continuar con el sistema actual de listas cerradas y bloqueadas, o se opta por otros sistemas como listas cerradas y desbloqueadas o listas abiertas. En cualquier caso, debe ser un objetivo de la ley lograr una presencia realmente equilibrada entre hombres y mujeres, no sólo en las listas sino también en la transformación efectiva de candidatas en representantes para lo cual, la ley electoral debe jugar un papel central en la determinación del sistema de confección de las listas.

a) Sistema de listas cerradas y bloqueadas: continuar con el sistema actual.

Respecto al artículo 11, la presencia equilibrada entre hombres y mujeres en las listas electorales, constituye ahora un requisito ineludible para todas ellas por lo que difícilmente, con su actual redacción, puede servir como elemento diferenciador a la hora de la disposición de los espacios gratuitos a que hace referencia.

Respecto al artículo 12, la primera parte del mismo referida al aumento en un 10% en las subvenciones por cada escaño obtenido por mujeres, puede seguir siendo un elemento motivador para que las mujeres ocupen, dentro de las normas de elaboración de las listas a que se refiere la legislación electoral, puestos donde las posibilidades de ser elegidas sean mayores. No obstante, la segunda parte de este artículo incurre en la misma obsolescencia que la comentada respecto al artículo 11, ya que todas las candidaturas presentadas deben tener una presencia equilibrada por lo que todas ellas deberían ser subvencionadas por igual, lo que se traduce únicamente en un aumento de las subvenciones a los partidos de forma prácticamente lineal.

En cualquier caso, el propio artículo 44bis de la LOREG, aún constituyendo legislación básica del Estado, permite expresamente a las Comunidades Autónomas, el establecimiento de medidas adicionales en esta materia: *“En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas.”* Posteriormente, la IJEC 5/2007, de 12 de abril, aclaró que las reglas contenidas en el artículo 44.bis LOREG no son aplicables *“cuando la legislación autonómica establezca respecto a las elecciones de miembros de su Asamblea Legislativa otras medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas presentadas a dichas elecciones”*.

En consecuencia, sería posible mediante ley electoral autonómica, mejorando y/o matizando lo dispuesto en los artículos 11 y 12 ya comentados, favorecer por una lado la presencia de mujeres en las listas electorales con determinadas medidas encaminadas a garantizar unos porcentajes de presencia superiores a los mínimos exigidos por la Ley, pudiéndose tratar de mejoras obligatorias o de mejoras incentivadas, y por otro lado favoreciendo la ocupación efectiva de escaños por mujeres.

Respecto a la presencia en las listas, como mejoras podría considerarse el establecimiento de un porcentaje mínimo de mujeres en las listas electorales comprendido entre el 51% de presencia y el 60% (máximo permitido, dado que cada sexo debe tener como mínimo un 40% de representación). Igualmente podrían introducirse mejoras en cuanto a los tramos específicos de cinco puestos y referido al porcentaje de presencia.

Alternativamente, podría considerarse la posibilidad de incentivar aquellas candidaturas que, cumpliendo los requisitos porcentuales de presencia equilibrada, tanto los generales como los específicos, ubicaran a mujeres en puestos claramente considerados como “de salida”, es decir, como cabezas de lista.

En el caso de que estas *mejoras* se introdujeran de forma voluntaria, nada obsta a que pudieran ser incentivadas desde la Administración con dos tipos de medidas:

- Medidas generales no económicas encaminadas a favorecer a aquellas formaciones que en la confección de sus listas electorales se favorezca la presencia de mujeres en porcentajes superiores a los requeridos por la ley: distribución de espacios de propaganda electoral, adición de tiempo en los medios de comunicación en un porcentaje superior al que les corresponda según lo establecido en la propia LEV, etc.
- Medidas económicas: ya apuntadas en el citado artículo 12 de la Ley 9/2003, de igualdad, destinada a favorecer la conversión de la presencia en las listas en escaños efectivos ocupados por mujeres.

La otra posibilidad podría consistir en introducir estas mejoras mediante la Ley Electoral de forma obligatoria, mediante la instauración de las denominadas "*listas cremallera*" donde hombres y mujeres ocuparían sus posiciones en las respectivas listas de forma alterna. En este caso, no tendría sentido introducir medidas incentivadoras adicionales.²²

b) Sistema de listas cerradas y desbloqueadas:

La posibilidad de establecer sistemas de listas cerradas y desbloqueadas o preferenciales, en sus muy diversas variantes significa, aunque resulta evidente, abrir la posibilidad de modificación de dichas listas por parte de los electores y, en consecuencia, la posibilidad de generar desigualdad en la representación. La magnitud de la circunscripción (cuanto mayor sea el número de escaños a elegir en una determinada circunscripción más probable será que la cuota sea efectiva), el control de las listas por parte de los partidos y por tanto el control sobre el orden de la candidatura (visibilidad de las mujeres), el modelo de lista desbloqueada que se elija (número de preferencias positivas o de "castigo" que puedan modificar el orden de los candidatos elegidos) y la posibilidad o no de votar a la lista completa, entre otros, son elementos fundamentales a la hora de elegir un sistema de listas desbloqueadas donde el actual sistema de paridad (60/40) se podría ver afectado en su utilidad a la hora de alcanzar el objetivo de equilibrio de género en la representación y, en consecuencia, cobra más sentido si cabe la adición a este sistema de las denominadas listas cremallera.

c) Sistema de listas abiertas:

Supone una singularidad dentro de la confección de las listas electorales respecto a la presencia equilibrada entre hombres y mujeres ya que mediante este sistema, el votante puede marcar los candidatos de su elección de una o de varias candidaturas diferentes (hasta un número finito). Si las listas desbloqueadas necesitan determinadas correcciones o requisitos para asegurar la representación equilibrada, mucho más sentido tiene introducir éstas y más medidas en las listas abiertas. Pero no por eso el orden de presentación deja tener una gran importancia, y para eso retomamos el tema de la visibilidad de las mujeres. Por otra parte, sigue siendo válido lo referido a la incentivación de la presencia equilibrada en las listas.

22 La Ley Electoral de Baleares, en su artículo 16, redacción dada por la ley 6/2002, establece que "*las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa*".

La Ley Electoral de Castilla La Mancha establece, en su artículo 23.1 bis "para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupación de electores, alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta Electoral solo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes". Esta redacción es de 2002 y es consecuencia de la aplicación de otra ley, ya que la ley de igualdad de esta Comunidad Autónoma es de 2010.

La ley electoral del País Vasco, en su artículo 50.4 establece "las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por el menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales del territorio histórico competentes solo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes. Esta redacción es de 2005, ya que es una modificación de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

La ley de Andalucía establece, en su artículo 23.1, "la presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres (...) ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares". Esta redacción es de 2005, siendo su ley de igualdad de 2007.

Un ejemplo real de listas abiertas en la Comunitat Valenciana: en las elecciones a Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana se utiliza el sistema de listas abiertas para la elección de los miembros de la Junta Vecinal. En el caso de una ELM en 2011, donde se elegían 7 miembros, se presentaron un total de 18 candidatos (13 hombres y 5 mujeres). Celebradas las elecciones obtuvieron la condición de miembros de la junta vecinal 7 hombres, a pesar de que en la lista electoral (única) ocupaban los puestos: 1, 8, 4, 10, 9, 11 y 2. Sólo en los casos en los que una única candidatura obtuvo todos los puestos de representación, la representación equilibrada de género fue real al haberse exigido la presencia equilibrada en la confección de las listas.

En cualquiera de los casos, la exigencia que realiza la LOREG en su artículo 44bis de presencia equilibrada de mujeres y hombres en las listas electorales es aplicable a todo tipo de listas, por lo que todas las medidas citadas encaminadas a potenciar la presencia de mujeres en las listas electorales son plenamente aplicables y factibles.

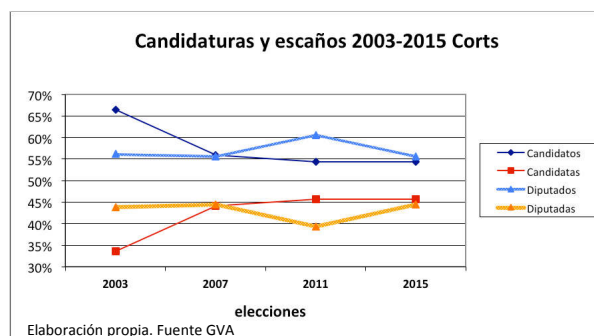
Respecto a las medidas económicas (subvenciones) encaminadas a fomentar la obtención de escaños por mujeres, como ya se ha visto, dependerá en gran medida del sistema de listas por el que se opte en la Ley, teniendo únicamente sentido la subvención a las formaciones políticas en el modelo en el cual son ellas las responsables de la distribución interna de sus candidatos y candidatas (y no se pueden alterar) y por tanto pueden influir directamente en la obtención de escaños por mujeres. Esta es la finalidad básica de cualquier subvención que no es otra que estar sujeta a la adopción de un comportamiento singular por parte de los beneficiarios, en este caso, la ubicación concreta de mujeres en puestos con más posibilidades de salir elegidas.

En la ya citada IJEC 5/2007, de 12 de abril, se establece que *“con la finalidad de facilitar la verificación por las Juntas Electorales de las exigencias legales sobre composición equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales, la lista de candidatos deberá incluir, junto al nombre y apellidos de estos la referencia a si es mujer u hombre, mediante la indicación «Doña» o «Don», o sus equivalentes en las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas”*. Mediante la Orden INT/529/2014, de 28 de marzo, por la que se modifican los anexos del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, se eliminó esta referencia en las papeletas con el objeto de simplificar su elaboración. A mi juicio, en el caso de optar por un sistema de listas abiertas, se debería mantener esta indicación en las papeletas.

Algunas conclusiones sobre la aplicación del art. 44bis LOREG en las elecciones a Les Corts

Con independencia que este asunto se trate con mucha mayor precisión y profusión de datos en el apartado correspondiente a la participación, sí cabría destacar aquí dos hechos observables de los datos obtenidos referidos a las elecciones a Les Corts para el período comprendido entre 2003 y 2015.

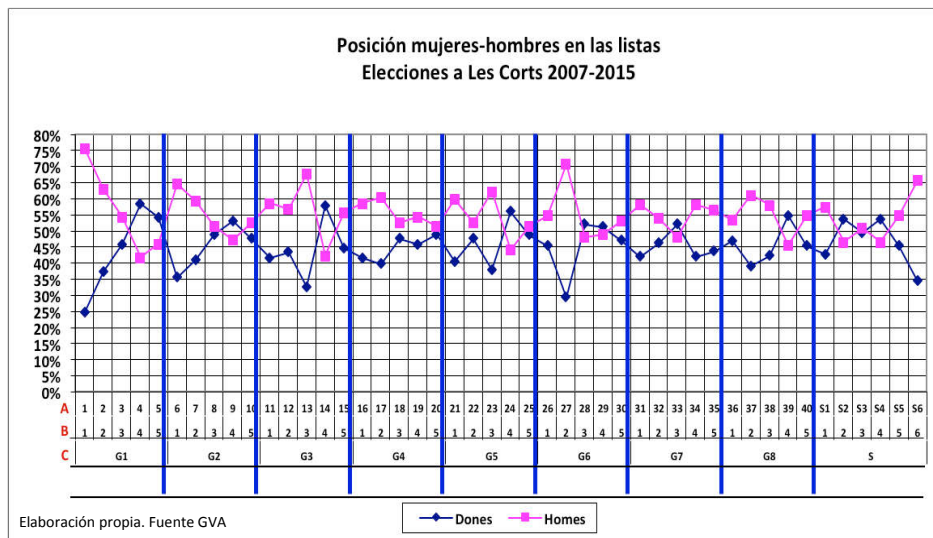
Figura1: candidaturas y escaños 2003-2015.Elecciones Corts



Como se observa en el gráfico, el año 2007 fue el primero en el cual se aplicó esta regla de presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales, lo que condujo inexorable y legalmente a asegurar que en el conjunto de candidaturas presentadas la presencia de las mujeres se mantiene en los umbrales 60/40, con una media alrededor del 45% en todos los procesos desde 2007. No obstante, esto no ha supuesto en absoluto que esta presencia se haya traducido en un mayor número de escaños obtenidos por mujeres que oscila entre el 39,30 de 2011 y el 44,44% de 2007 y 2015, lo que nos viene a demostrar la poca efectividad de la actual normativa en este campo respecto al 2003.

Los datos 2003-2015 muestran una media del 43,13% de presencia de mujeres en las listas mientras que en este mismo período se mantiene una media del 43,01% de escaños obtenidos por mujeres.

Figura 2: posición ocupada por mujeres y hombres en las listas. 2007-2015. Elecciones Corts



(A: posición general en la lista; B: posición en el grupo de cinco; C: grupo de cinco)

En la tabla anterior se muestra la media de presencia de mujeres/hombres en las listas electorales de 2007 a 2015, por orden de posición y grupos de cinco puestos. Como se observa, en todos los grupos la media de listas sitúa en clara ventaja a los hombres en los primeros puestos de cada grupo de cinco, y en especial en el primero, donde se encuentran los cabezas de lista.

Estos breves datos sugieren, como ya se ha apuntado anteriormente, la necesidad de adoptar determinadas medidas encaminadas a garantizar una presencia al menos del 50% en las listas, probablemente bajo la fórmula de la alternancia o cremallera, lo que sí garantizaría un mayor número de mujeres ocupando los escaños.

Evidentemente, estas consideraciones tienen sentido pleno, como ya hemos mencionado anteriormente, siempre que las listas electorales continúen siendo cerradas. No obstante, y a falta de un estudio más en profundidad, es de suponer que bajo cualquier modalidad de listas electorales, el efecto de presentar listas donde la presencia de mujeres suponga al menos un 50% debe derivar necesariamente en una mayor representación parlamentaria.

2.2.4. Presentación de las candidaturas

a) Plazo

“Las listas de candidatos se presentarán (...) entre el decimoquinto y el vigésimo día desde la publicación del Decreto de convocatoria en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana” (art. 27 LEV).

El artículo 45 LOREG establece el mismo plazo para la presentación de candidaturas. Se trata de un precepto aplicable a las elecciones a Asambleas Legislativas de las CCAA, es decir, de legislación básica, por tanto, no es posible su modificación.

b) Lugar

El artículo 26 LEV establece que la JEP es la competente en las materias relacionadas con la presentación y proclamación de las candidaturas, así como para el escrutinio de los resultados. El artículo 27 LEV establece que las listas de candidatos se presentarán ante la Junta Electoral Provincial (...).

El último inciso del artículo 26.1 LEV (“... así como para el escrutinio de los resultados.”) carece de sentido en esta ubicación, pues se encuadra dentro del apartado dedicado a la presentación de candidaturas. Esta idea podría incorporarse, bien en los artículos que regulen las funciones o competencias de las juntas electorales o preferentemente en los artículos que regulan el escrutinio.

Dentro de la idea general de introducción de nuevas tecnologías en los procesos electorales, se podría barajar la posibilidad de la presentación telemática de candidaturas, si bien debería tenerse en cuenta la documentación que necesariamente debe acompañar a la misma.

c) Documentación que debe acompañarse a la candidatura

El artículo 27.3 LEV establece la documentación que debe acompañar al escrito de presentación de candidaturas:

- documento acreditativo de la aceptación de la candidatura suscrito por cada candidato o suplente
- declaración de que sólo forma parte de una lista dentro de toda la Comunitat Valenciana para las elecciones a Les Corts y que reúne los demás requisitos de elegibilidad. Deberá acompañarse fotocopia del carnet de identidad.²³
- certificación de que los candidatos se encuentran inscritos en el Censo Electoral de la Comunitat Valenciana²⁴.

En el caso de agrupaciones de electores, los documentos acreditativos del número de firmas legalmente exigido para participar en el proceso electoral con fotocopias del carnet de identidad de los firmantes

23 Debe cambiarse la referencia al “carnet de identidad” por “Documento Nacional de Identidad” al ser ésta la denominación oficial de dicho documento.

24 Durante la tramitación parlamentaria de reforma de la LOREG, el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana – Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya – Verds presentó una enmienda a efectos de que en el artículo 46 de la LOREG se añadiese un nuevo apartado con el siguiente contenido: *todos los candidatos electorales deberán estar inscritos en el censo electoral del municipio en el caso de las elecciones municipales o de algún municipio de la circunscripción en la que se presenten, para el resto de convocatorias electorales*. La justificación es dotar al sistema de medidas para fomentar las garantías de democracia en la designación de candidatos.

Referente al primer punto, el artículo 46 de la LOREG, establece en su apartado 2, siendo legislación básica, que *“al escrito de presentación debe acompañarse declaración de aceptación de la candidatura, así como los documentos acreditativos de sus condiciones de elegibilidad”*, con similar redacción a la recogida en la LEV. Se propone la supresión de la expresión *“o suplente”* ya que todos ellos, incluidos los suplentes son candidatos.

En cuanto al segundo punto y al tercero, hay que mencionar la Instrucción 1/2000, de 20 de enero, de la Junta Electoral Central, sobre la documentación que debe acompañarse en la presentación de candidaturas a las elecciones generales, mediante la cual se suprime la obligación de acreditar su inscripción en el censo electoral dado que era un requisito para demostrar no estar incurso en alguna de las causas de inelegibilidad²⁵ y se sustituye por un *“escrito en papel común firmado por cada candidato en el que el mismo declare bajo juramento no estar sujeto a penas que le inhabiliten para ser candidato y no estar incurso en causa de inelegibilidad y formule, además, expresamente la aceptación de su candidatura.”*

En el caso de las elecciones a Les Corts, nada obsta a que pueda seguir exigiéndose en el texto legal estar en posesión de dicha certificación censal con el objeto de acreditar su condición política de valenciano²⁶, ya que de acuerdo con el art.3 LEV *“son elegibles los ciudadanos que poseyendo la condición de elector...”* y el art.2 LEV *“Son electores los que poseyendo la condición política de valenciano o teniendo los derechos políticos de dicha condición....”*. No obstante, este requisito formal (la presentación de la certificación censal) no puede constituir un obstáculo para quienes, por carecer de ella, acrediten su condición política de valencianos, debiendo en consecuencia el legislador otorgar algún medio de subsanación o medio alternativo a esta acreditación de forma que quede amparado el derecho fundamental a la participación política contenidos en el art. 23.2 CE., en este caso mediante el derecho a ser elegido. Se trata pues de que el requisito que se está exigiendo es la condición política de valenciano, extremo que puede ser acreditado fehacientemente mediante otros medios tales como el empadronamiento o cualquier otro medio que demuestren estar en posesión de los requisitos para ser elegible. Por tanto, el artículo 27.3 de la LEV puede seguir exigiendo la presentación de la certificación de estar inscrito en el censo de la Comunitat Valenciana pero debería añadirse al texto la alternativa formal *“o acreditación fehaciente de su condición política de valenciano”*.

En el apartado cuarto del artículo 27, se regula que *“las listas presentadas por partidos políticos, federaciones y coaliciones deberán estar suscritas por los respectivos representantes de candidatura. En el caso de agrupaciones de electores, por sus promotores”*.

Con respecto al acto en sí de la presentación de las candidaturas, el artículo 46.9 LOREG (legislación supletoria) establece que *“las Juntas electorales competentes extienden diligencia haciendo constar la fecha y hora de presentación de cada candidatura y expiden recibo de la misma. El Secretario otorgará un número correlativo por orden de presentación a cada candidatura y este orden se guardará en todas las publicaciones”*. Esta previsión no se contempla

25 “La desaparición en el vigente Código Penal de las penas de inhabilitación especial para el derecho de sufragio activo y pasivo y de suspensión del mismo derecho, da lugar a que no tengan acceso al censo electoral las condenas a penas de inhabilitación absoluta, de inhabilitación especial para cargo público o de suspensión de cargo público, dado que las mismas no llevan aparejada la privación del derecho de sufragio activo”

26 STC 086/2003: “... tratándose de Comunidades Autónomas, cuyas legislaciones electorales deben observar, en virtud de la disposición adicional primera, apartado 2 LOREG, los requisitos que para el sufragio activo y pasivo contiene la regulación del régimen electoral general en sus capítulos primero y segundo del título I, nada obsta para que, en principio, y en tanto no suponga vulneración del contenido esencial del derecho a ser elegido tal y como antes se señalaba, añada la legislación autonómica otros requisitos para el ejercicio de dichos derechos. En principio, según decimos, entre ellos podría encontrarse el de la inscripción censal para concurrir a las consultas electorales

en nuestra legislación. No obstante, en el decreto que regula los medios materiales²⁷, se recoge un modelo específico de recibo de presentación de candidaturas. Se propone su inclusión en nuestro texto electoral.

Igualmente en el artículo 27.5 LEV se indica que “Toda la documentación se presentará por triplicado. Uno de los originales se remitirá inmediatamente a la JECV. Los otros dos originales quedarán depositados en la JEP”. El número de copias a presentar es una cuestión regulada únicamente en nuestra ley electoral sin que nada se diga al respecto en la LOREG. En la práctica vienen haciéndose cuatro copias, a efectos de que el representante de la candidatura pueda quedarse con una de ellas, incluyendo éste modelo un apartado para la inscripción de la diligencia de presentación. Se propone mejorar la redacción de este apartado a efectos de adecuar la práctica a lo contenido en la ley, incluyendo la referencia a la utilización de los modelos oficiales.

Referir en este punto lo indicado en el apartado *Papeletas y sobres electorales* concerniente a la introducción en la nueva redacción de la LEV de medidas encaminadas a la obligatoriedad de las diferentes juntas electorales de comunicar los datos de los pasos realizados en la presentación, proclamación y recursos de las candidaturas, a la administración competente en materia de procesos electorales y por lo tanto, los encargados de la elaboración del material electoral.

d) Especial referencia a los avales para la presentación de candidaturas

Respecto del porcentaje de firmas necesario para que una agrupación de electores pueda presentarse a las elecciones, cada Comunidad Autónoma puede regularlo libremente. La LEV (art. 26.2), como la mayoría de legislaciones autonómicas, lo fija en el 1% del censo de la circunscripción. Solo Madrid y Extremadura contienen otro porcentaje (en el caso de Madrid el 0,5% y en el caso de Extremadura, el 2%. En ambos casos referidos igualmente al censo de la circunscripción). La LOREG, en las disposiciones especiales para las elecciones de diputados y senadores, lo fija en *un 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción* (art. 169). En el caso de las elecciones municipales, el número de firmas se determina, en cada caso, en función del número de habitantes del municipio de acuerdo con una tabla preestablecida (art. 187).

En lo que respecta tanto a partidos, federaciones y coaliciones, y sin ser legislación básica para las comunidades autónomas, conviene hacer referencia a la reforma de la LOREG de 2011, ya que modificó el artículo 169.3 de la misma en el sentido de imponer a los *partidos, federaciones y coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones* la necesidad de contar con *la firma, “al menos, del 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura”*. Desde la modificación de este precepto, este requisito no ha sido incorporado en ninguna ley electoral autonómica, pero nada impide que pueda hacerse.

27 Decreto 168/2010

Tabla 8: Evolución número de candidaturas elecciones al Congreso 2000-2015

Candidaturas presentadas al Congreso 2000-2015			
	Alacant	Castelló	València
2000	22	20	24
2004	21	19	24
2008	27	28	28
2011	11	12	15
2015	17	15	18

Fuente: elaboración propia

Tabla 9: Evolución número de candidaturas elecciones Corts 1999-2015

Candidaturas presentadas a Les Corts 1999-2015			
	Alacant	Castelló	València
1999	13	9	13
2003	14	13	15
2007	16	12	17
2011	20	15	24
2015	19	20	24

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la tabla referida al Congreso, la entrada en vigor del requisito de un número mínimo de firmas para la presentación de candidaturas supuso un descenso acusado en las primeras elecciones (2011) de su vigencia, mientras que en las elecciones a Les Corts, no exigiéndose este requisito, el número de candidaturas presentadas fue incluso superior a las del Congreso.

En cuanto a la oportunidad y legalidad acerca del establecimiento de un número determinado de avales para la presentación de candidaturas a determinadas formaciones, la STC 163/2011 declaró constitucional esta posibilidad con la siguiente argumentación:

"El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, si bien su libertad tiene limitaciones", "la exigencia de avales a los partidos políticos que no hubieran alcanzado representación parlamentaria "supone ciertamente una restricción a la libertad de presentación de candidaturas (en ningún caso ilimitada), pero obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral".

Añadiendo que no se puede derivar de la Constitución un supuesto derecho fundamental de los partidos políticos a participar ilimitadamente en todo proceso electoral y en cada una de las circunscripciones mediante la presentación de candidaturas "*cuando carezcan de un mínimo e imprescindible apoyo social*", ya que ello afecta al adecuado desarrollo de las elecciones "*por el destino de recursos públicos a candidaturas social y políticamente irrelevantes para el cuerpo electoral*".

Además, según el Constitucional, el requisito establecido en el artículo 169.3 de la LOREG "podría favorecer la clarificación de la oferta electoral" mediante la expulsión de aquellas candidaturas que no sean capaces de acreditar un mínimo respaldo o arraigo.

El tribunal avala como "objetivo y razonable" el distinto trato que la Ley da a los partidos con representación en las Cortes y concluye que el requisito de los avales "no es contrario al contenido del derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes", tal y como establece el artículo 23.2 de la Constitución.

En las pasadas elecciones a Les Corts se presentaron un total de 63 candidaturas entre las tres circunscripciones, lo que supuso la fabricación de más de 74.000.000 de papeletas electorales con un coste aproximado de 457.000 euros. No parece por tanto fuera de lugar incluir en nuestro texto electoral la exigencia de un número mínimo de firmas a aquellas candidaturas que reúnan determinados requisitos como los expuestos (no haber obtenido representación en las pasadas elecciones, etc.)

Dado que el requisito de obtener un mínimo de avales para aquellos partidos, federaciones o coaliciones que en el momento de la presentación de las candidaturas no tuvieran representación parlamentaria y para las agrupaciones de electores, se introdujo en la reforma de la LOREG de 2011, la Junta Electoral Central aclaró, en su Instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, el procedimiento de recogida y acreditación de firmas, si bien refiriéndose a las elecciones de diputados, senadores y al Parlamento Europeo. Del contenido de esta instrucción pueden extraerse las siguientes ideas, a efectos de que puedan servir de guía ante una posible regulación en nuestra ley electoral valenciana (al menos en lo referente a las agrupaciones de electores):

- Se especifica como juntas electorales competentes para la recepción y tramitación de las firmas a la Junta Electoral Provincial correspondiente.
- El requisito impuesto a los partidos, federaciones y coaliciones sin representación en ninguna de las cámaras en la anterior convocatoria de elecciones de presentar el porcentaje de firmas no es exigible en los casos en que en una coalición esté un partido que sí obtuvo representación.
- Las firmas deberán incluirse en los modelos de impresos elaborados a tal efecto, que en el caso de las elecciones a Les Corts se encuentran actualmente en el Decreto 168/2010 (modelo ECV 3.3).
- Las firmas deberán recogerse para cada proceso electoral y con posterioridad a la convocatoria electoral correspondiente.
- Los datos que los electores deben aportar son: nombre y apellidos, número de DNI (sin que sea preciso aportar fotocopia del documento), fecha de nacimiento y firma.
- El avalista debe estar inscrito como elector en la circunscripción correspondiente a la candidatura que pretende avalar.

Observatori per a l'estudi de diversos aspectos relacionats amb la normativa electoral valenciana

- Es posible la recogida de firmas mediante firma electrónica siempre que se ajuste a la ley de firma electrónica²⁸ y debiendo realizarse con un certificado electrónico de los reconocidos por la Sede electrónica del INE²⁹. El representante de la candidatura deberá comunicar a la junta electoral competente el sistema de firma electrónica y de verificación de firma utilizada que deberá incluir el sello o marca de tiempo en que se realiza la firma.
- Ningún avalista puede prestar su firma a más de una candidatura para el proceso electoral
- Los representantes de las candidaturas adjuntarán los avales a la documentación que acompaña la presentación de candidaturas
- La junta electoral ante la que se presentan las candidaturas remitirá las firmas a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral correspondiente para su verificación.
- La Oficina del Censo Electoral realizará las comprobaciones pertinentes para verificar el número y la validez de los avales presentados. De comprobar que un elector ha avalado a más de una candidatura, los avales del elector no serán tenidos en cuenta para ninguna candidatura. Asimismo, la Oficina del Censo Electoral, en función del número de avales y del plazo de comprobación, podrá realizar esa operación mediante un sistema de muestreo aleatorio y, si la comprobación, resultase negativa, se procederá a la comprobación material de la validez de las firmas.
- La certificación de la Oficina del Censo Electoral o de la Delegación Provincial de la comprobación realizada deberá ser remitida a la Junta Electoral competente en el plazo de un día después de la publicación de las candidaturas presentadas. Las juntas competentes comunicarán a los representantes de las candidaturas afectadas las irregularidades en los avales o la insuficiencia de los mismos, concediendo el plazo de subsanación de 48 horas. Tanto la comunicación de irregularidades como la subsanación son comunes a las establecidas en las disposiciones generales sobre candidaturas del artículo 47 de la LOREG
- La retirada de un aval realizada con posterioridad a la presentación de una candidatura no tendrá efectos

Por otra parte, la Junta Electoral Central, en sesión de 27/10/2011, dictó un Acuerdo referente a la subsanación de las firmas presentadas para las candidaturas con el siguiente tenor:

Acuerdo:

Ratificar la Resolución de la Presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011. Esta Junta entiende que la subsanación de las candidaturas presentadas por las formaciones políticas que hubieran presentado un número suficiente de avales de acuerdo con lo exigido por el artículo 169.3 de la LOREG no puede consistir en la presentación de firmas no aportadas con anterioridad. La aceptación de nuevos avales en el trámite de subsanación equivaldría a una ampliación del plazo de recogida y presentación de avales, algo expresamente prohibido por el apartado quinto de la Instrucción 7/2011.

Sesión de la Junta Electoral Central: 27/10/2011

28 Ley 59/2003, de 19 de diciembre

29 Entre los que se encuentra el emitido por ACCV Autoridad de Certificación de la Comunitat Valenciana.

2.2.5. Publicación, proclamación y recursos

a) Publicación de candidaturas

Las candidaturas presentadas se publicarán en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana y en los BOP de las provincias respectivas *el vigésimo segundo día posterior a la convocatoria de elecciones y serán expuestas en los locales de las respectivas JEP* (art. 28.1). El mismo plazo se prevé en el artículo 47.1 de la LOREG, apartado que no constituye legislación básica.

b) Irregularidades en las candidaturas y subsanación

El artículo 28.2 LEV establece que “dos días después de la publicación de las candidaturas presentadas, las JEP comunicarán a los representantes de las candidaturas las irregularidades apreciadas (...) de oficio o mediante denuncia de otros representantes. El plazo de subsanación de irregularidades es de 48 horas”. En idénticos términos se pronuncia el artículo 47.2 de la LOREG, que no es un apartado de legislación básica y, en consecuencia, puede ser modificado por la legislación de las CCAA, con la salvedad, ya mencionada, de que el plazo de presentación de candidaturas no admite modificación.

Aumentar los plazos tanto de comunicación de irregularidades como el de subsanación de las mismas iría en detrimento del plazo de fabricación, confección y distribución de las papeletas electorales, afectando también a la documentación del voto por correspondencia.

c) Proclamación de candidatos y publicación de candidatos proclamados

El art. 29 LEV establece que las JEP procederán a la proclamación de candidatos el vigésimo séptimo día siguiente a la fecha de publicación de la convocatoria, debiendo ser publicadas al día siguiente las listas proclamadas en el DOCV y en los BOP, discurriendo a partir de dicha publicación el plazo para la interposición de los recursos previstos en la legislación general.

En la LOREG se prevé que las JE competentes realizan la proclamación de candidatos *el vigésimo séptimo día posterior a la convocatoria*, es decir, coincide con la LEV. No se trata de legislación básica, por lo que sería posible su modificación. Ahora bien, como ya se ha comentado, siendo posible su modificación, ésta vendría condicionada por el resto de actuaciones y de plazos previstos, pues todos interactúan entre ellos.

El artículo 47.4 LOREG, que sí es legislación básica, establece que no procederá la proclamación de candidaturas que incumplan los requisitos señalados en los artículos anteriores o los que establecen las disposiciones especiales de esta Ley.

Si bien es cierto que la administración gestora de los procesos electorales a Les Corts, la Generalitat, tiene un deber específico de colaboración con la Administración Electoral (art.19.3 LEV), no es menos cierto que la Generalitat necesita a su vez de la colaboración de la Administración Electoral para poder llevar a cabo las funciones que le son propias en esta materia³⁰. En este sentido, e íntimamente relacionado con el proceso de publicación de las candidaturas en los diarios oficiales y en la fabricación de las papeletas, y en especial las relacionadas con el voto por correo y el voto CERA y sus exiguos plazos de tramitación, sería conveniente introducir en nuestra LEV alguna mención a la necesaria e inmediata comunicación

30 Art.19.4: “El Gobierno Valenciano, sin perjuicio de las funciones y competencias de las Juntas Electorales, efectuará todas las acciones técnicas necesarias para que el proceso electoral se lleve a cabo de acuerdo a los términos establecidos en la presente Ley y en el Régimen Electoral General”.

de todos aquellos actos de las correspondientes juntas electorales que puedan tener incidencia para la citada gestión.³¹

d) Recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos

El artículo 29 LEV establece que, *“a partir de la publicación de las listas proclamadas, discurren el plazo para la interposición de los recursos previstos en la legislación general”*. Es decir, se remite a la LOREG, cuyo artículo 49, de legislación básica, regula el recurso contra los acuerdos de proclamación de las juntas electorales ante el juzgado contencioso.

La LOREG dispone finalmente en su sección III, artículo 49, los recursos posibles contra las proclamaciones de candidaturas y candidatos, legislación que es de aplicación directa a las comunidades autónomas.

e) Modificación candidaturas proclamadas

Nuestra ley electoral no contempla nada respecto a la posible modificación de candidaturas. La LOREG, en su artículo 48, que no es legislación básica, establece que *“las candidaturas no pueden ser objeto de modificación una vez presentadas, salvo en el plazo habilitado para la subsanación de irregularidades y solo por fallecimiento o renuncia del titular o como consecuencia del propio trámite de subsanación. Cuando se trate de listas de candidatos, las bajas que se produzcan después de la proclamación se entenderán cubiertas por los candidatos sucesivos y, en su caso, por los suplentes”*.

Respecto de la modificación en relación con la subsanación de irregularidades de las candidaturas, la Instrucción 8/2007, de 19 de abril de la JEC sobre interpretación del trámite de subsanación de irregularidades previsto en el art. 48 LOREG por incumplimiento de los requisitos de los artículos 44 bis y 187.2 de la LOREG, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, estableció que *“durante el plazo de subsanación de las irregularidades advertidas por las Juntas Electorales competentes en las candidaturas presentadas, cuando la causa sea el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 bis de la LOREG o en la legislación autonómica aplicable sobre candidaturas paritarias, podrá modificarse el orden de los candidatos, o incluir o excluir algún candidato, siempre que con ello se trate estrictamente de subsanar la irregularidad apreciada, de conformidad con lo dispuesto en el último inciso del artículo 48.1 de la LOREG”*.

Como vemos, la LOREG permite las sustituciones en el plazo establecido para la subsanación de irregularidades (es decir, de 48 horas, art.47.2 LOREG) y solo en caso de fallecimiento o renuncia del interesado, no obstante sería posible introducir otras causas en nuestra legislación tales como la inelegibilidad sobrevinida. Cuestión diferente es determinar hasta que día pueden producirse estas modificaciones.

Finalmente en este apartado, como vemos, se establecen unos plazos y unas consecuencias en caso de renuncia de algún candidato pero no se prevé nada respecto a la retirada en bloque de una candidatura en una o varias circunscripciones por lo que, como ya ha sucedido en alguna

31 De acuerdo con el calendario electoral, una vez finaliza el plazo para la interposición de los recursos contra las proclamaciones de las candidaturas (art.49.1LOREG), las Delegaciones de la Oficina del Censo electoral disponen de cuatro días para enviar todas las papeletas del voto CERA (art.75.3LOREG). Por otra parte, la administración gestora no puede iniciar la fabricación de las papeletas hasta que por las propias juntas electorales no se certifica la no presentación de recursos, plazo que finaliza habitualmente a las 00,00 horas del último día.

ocasión³², podría una candidatura retirarse incluso el mismo día de la votación ya que nada lo impide.

2.3. Papeletas y sobres electorales

Los artículos 33, 34 y 35 LEV, encuadrados en el Título VI “Campaña electoral”, se dedican a las papeletas y sobres electorales para las elecciones a Les Corts. En ellos, se establecen únicamente aquellos aspectos ya regulados de forma básica en la LOREG, más la regulación esencial del contenido de las papeletas. Este apartado ha sido objeto de desarrollo legislativo por parte de la Generalitat, mediante la promulgación del DECRETO 168/2010³³, de 15 de octubre, del Consell, por el que se determinan las condiciones de los locales y las características de las urnas, papeletas, sobres y demás documentación electoral a utilizar en las elecciones a Les Corts.

En la redacción de la LOREG, este apartado se encuentra encuadrado como una sección más incluida en el capítulo VI “Procedimiento electoral”. No obstante, la LEV, que en su desarrollo siguió los pasos estructurales de la LOREG, encuadró este mismo apartado dentro del capítulo VI “Campaña electoral” lo que carece de sentido. Por ello, se propone en este apartado, y dentro de una reorganización general del articulado de la LEV, su inclusión como un capítulo más dentro de un nuevo título dedicado al *Procedimiento electoral*.

Otro de los aspectos que se sugiere como propuesta son los relativos a la especificación del procedimiento de homologación y fabricación de las papeletas de votación que, como se verá más adelante, supone unos de los puntos clave en la gestión de los procesos electorales por parte de la Generalitat. En este sentido, se incluyen con claridad los plazos y procedimientos de fabricación, se establece por primera vez la obligación para las Delegaciones de la Oficina del Censo Electoral de comunicar con suficiente antelación los datos relativos al voto por correo.

2.3.1. Marco normativo

La LOREG dedica la sección IX, dentro del título I, Capítulo VI, a las papeletas y sobres electorales. Dicha sección contiene los artículos 70 y 71, siendo la mayoría de los apartados en ellos comprendidos legislación supletoria para las comunidades autónomas, a excepción los artículos 70.1 y 70.3:

70.1. Las Juntas Electorales competentes aprueban el modelo oficial de las papeletas correspondientes a su circunscripción, de acuerdo con los criterios establecidos en las disposiciones especiales de esta Ley o en otras normas de rango reglamentario.

“70.3. Las Juntas Electorales correspondientes verificarán que las papeletas y sobres de votación confeccionados por los grupos políticos que concurren a las elecciones se ajustan al modelo oficial.”

De forma casi literal, el art.33LEV reproduce estos dos preceptos:

“Art.33.1: Las Juntas Electorales Provinciales aprobarán el modelo oficial de las papeletas correspondientes a su circunscripción, de acuerdo con lo establecido en el Régimen Electoral General”.

32 La candidaturas presentadas por “Los Verdes de Europa” por Alicante y Castellón se retiraron en las elecciones a Les Corts de 2007 unos días antes del día de votación por lo que hubo de proceder a retirar todas las papeletas de las mesas electorales por indicación de las Juntas Electorales.

33 Modificado por el Decreto 15/2015, de 9/2/2105.

“Art.33.2 Las Juntas Electorales Provinciales verificarán que las papeletas y sobres de votación, que en su caso hubieran confeccionado los grupos políticos concurrentes a las elecciones, se ajustan al modelo oficial”.

En la reforma de la LOREG de enero de 2011, se introdujo un apartado 4 al artículo 70, donde se introduce la obligatoriedad de suministrar a las juntas electorales las papeletas en formato electrónico³⁴ para su entrega a las diferentes formaciones políticas. Dado que este apartado no constituye legislación básica, sería conveniente introducirlo en nuestra legislación con las necesarias adaptaciones.

Así pues, fuera de estos condicionantes básicos, se deja en manos del legislador autonómico la capacidad para la determinación del resto de aspectos relacionados con las papeletas y sobres electorales, el contenido, la disponibilidad, la cantidad a fabricar, los plazos de fabricación y entrega y el órgano competente para su distribución, algunos de los cuales se desarrollan en los artículos 34 y 35 LEV:

“Artículo 34.

Las papeletas electorales deberán expresar las indicaciones siguientes:

La denominación, la sigla y el símbolo del partido, federación, coalición o agrupación de electores que presente la candidatura.

Los nombres y apellidos de los candidatos y de los suplentes, según su orden de colocación, así como, en su caso, la circunstancia a que se refiere el artículo veintisiete, apartado dos, c).”

En cuanto al apartado b) de este mismo artículo, hay que destacar dos cuestiones: en primer lugar, y referido a la inclusión de los nombres y apellidos de los candidatos y suplentes³⁵, ver el apartado de este mismo informe dedicado a la propuesta de mejora del diseño de la papeleta electoral que, entre otras cuestiones, propone la eliminación de dicha lista.

Finalmente, el artículo 27.2.c) citado en este mismo apartado, hace referencia a la posibilidad de hacer *“constar, junto al nombre del candidato, su condición de independiente o, en caso de coaliciones o agrupaciones electorales, la identificación específica del partido o federación al que pertenece, si la misma no concurre con lista propia a las elecciones dentro de la misma circunscripción”*.

“Artículo 35

La Generalitat garantizará la disponibilidad de papeletas y sobres de votación mediante su entrega inmediata a los Delegados Provinciales de la Oficina del Censo Electoral para su envío a los residentes-ausentes que vivan en el extranjero y a los electores que, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley 5/85 del Régimen Electoral General hayan de votar por correspondencia, así como a cada una de las Mesas Electorales en número suficiente, y que deberán obrar en poder de las mismas al menos una hora antes del momento en que deba iniciarse la votación.”

Este artículo es prácticamente una reproducción de lo regulado en el artículo 71 de la LOREG, con las siguientes diferencias:

34 Únicamente a los efectos de su reproducción para el mailing electoral.

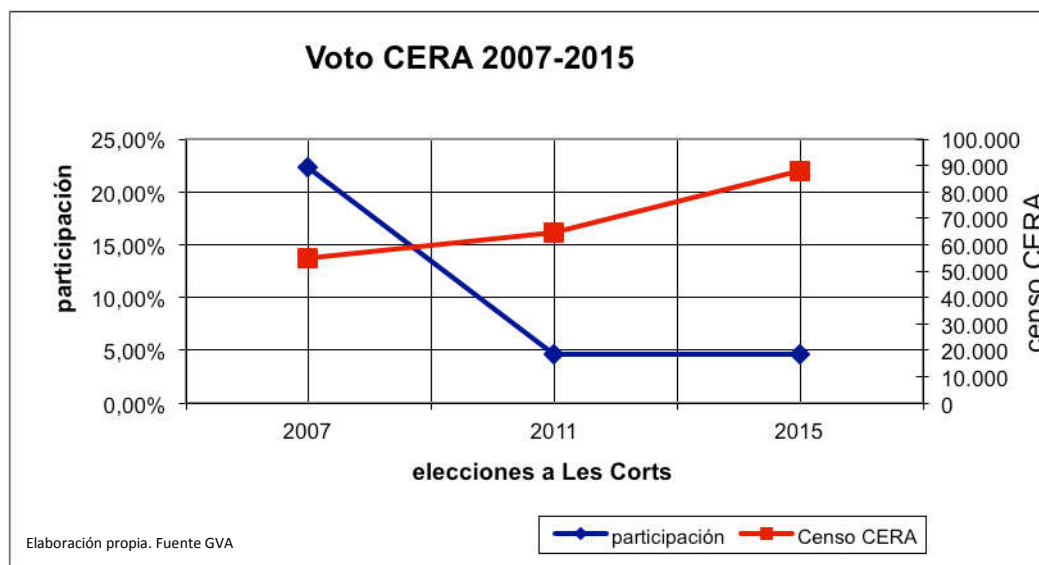
35 Sobre el uso de pseudónimos o apodos en las candidaturas, consultar Acuerdo de la JEC de 24/01/08.

- En nuestro texto no se hace mención al momento exacto de inicio de la confección de las papeletas
- No se hace referencia a las actuaciones a realizar, en cuanto a los plazos de fabricación y entrega de las papeletas, en caso de presentación de recursos contra la proclamación de candidaturas regulado en la propia LOREG.
- Se cita la obligación de entrega inmediata a la Oficina del Censo Electoral de las primeras papeletas para su envío a los votantes CERA, al igual que en la LOREG, pero se añade también las papeletas necesarias para el voto por correo, con expresa mención al artículo 72 de la LOREG.

Breve referencia al procedimiento del voto CERA

Referente al ejercicio del voto de los Españoles Residentes en el Extranjero (voto CERA), señalar que con la última gran reforma de 2011 se produjo una modificación sustancial en el procedimiento cuya principal novedad es la conversión en voto rogado y cuya principal consecuencia ha sido el notable descenso en la participación a pesar del aumento del censo.

Figura 3: evolución voto CERA 2007-2015. Elecciones Corts.



Este procedimiento regulado en el artículo 75 LOREG, es legislación básica del Estado, por lo que el margen de maniobra del legislador autonómico tan sólo puede incidir en determinados aspectos procedimentales relacionados con el material electoral y con el escrutinio general.

Teniendo en cuenta este marco normativo, debería instarse al legislador estatal para que dicha regulación del voto CERA fuera modificada de forma que se eliminaran las trabas demostradas para su ejercicio. De acuerdo con los datos de algunas fuentes relativas al colectivo de españoles residentes en el extranjero³⁶ en las últimas elecciones de mayo 2015, los principales motivos para la baja participación (entorno al 5%) son, en orden de importancia: 37,2% las papeletas no

36 Fuente: mareagranate.org

llegaron a tiempo; 20% no inscripción a tiempo y 19% por imposibilidad de desplazarse al consulado. De estas causas, la que mayor porcentaje tiene (las papeletas no llegaron a tiempo) es precisamente donde desde la LEV puede realizarse alguna acción que mejore su funcionamiento. Este será alguno de los aspectos que se verán a continuación.

2.3.2. Marco de gestión

El proceso de fabricación de las papeletas electorales está íntimamente ligado con la fase de proclamación de las diferentes candidaturas, lo que determina para su gestión unos plazos exactos, breves, y preclusivos.

Esta situación es especialmente delicada en el suministro para las papeletas de votación por correo que legalmente deben ponerse "inmediatamente" a disposición de la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral y que se suministran en bloques para su envío conjunto a cada elector por lo que un cambio en una candidatura significa rehacer la totalidad de los envíos. Por ello, históricamente la confección de papeletas electorales ha constituido uno de los momentos más complicados en la gestión electoral, y en especial, la decisión del momento exacto de comenzar la fabricación de las mismas.

Además de estos condicionantes, no hay que olvidar que el papel utilizado para la fabricación de las papeletas electorales en las elecciones a Les Corts es de color *sepia*, dado que hasta la fecha siempre se han realizado estas elecciones de forma concurrente con otras cuya competencia en la gestión recae en el Estado (municipales, generales, etc.) y que, por mandato legal, éstas tienen reservado el color blanco para sus papeletas³⁷. Esto genera un coste adicional para la Generalitat al tratarse de un papel ligeramente más caro que el blanco, y la necesidad de calcular con extrema precisión la cantidad de papel necesario, ya que éste debe ser encargado con meses de antelación. De esto se derivan las extremas precauciones que se deben tomar a la hora de determinar el momento de empezar la fabricación de las papeletas ya que un error en las candidaturas podría provocar una reimpresión, para la cual no se dispone del papel *sepia* necesario.

Por este motivo, en la redacción del Decreto 168/2010 antes citado, se tuvo en cuenta esta circunstancia y se determinó que el color de las papeletas electorales a utilizar es el blanco, sin perjuicio de que en caso de concurrencia, se determine un color diferente.

Por último, añadir que no existe en nuestra normativa actual, ninguna disposición relativa a la obligación para las juntas electorales de comunicar al órgano de la Generalitat competente en materia de gestión electoral las diferentes fases del proceso de presentación de candidaturas y recursos, más allá de su obligatoria publicación en los diarios oficiales correspondientes³⁸.

Como se ha visto, son factores determinantes de una buena gestión electoral de las papeletas electorales, las cantidades a fabricar, el tipo de papeleta, el color, las comunicaciones eficientes entre la administración electoral y la Generalitat, la distribución, etc.

37 Artículo 4 del RD 605/1999, de Regulación Complementaria de los Procesos Electorales.

38 En el pasado proceso electoral de 22 de mayo de 2011, las candidaturas fueron proclamadas el 25 de abril y publicadas en el DOCV al día siguiente, 26 de abril, momento en el que empieza la fabricación en serie de las papeletas. No obstante, con fecha 28 de abril fue admitida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo una nueva candidatura por la circunscripción de Valencia (Sentencia número 149/11, de 28 de abril, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 10 de Valencia sobre el recurso número 259/11), circunstancia que fue notificada a la Generalitat el 29 de abril mediante escrito de la JECV.

Por ello, en las propuestas que se formulan a continuación, se han tenido en cuenta todas estas circunstancias y se han introducido ciertos aspectos y concretado otros con el objetivo de conseguir una mejor gestión para procesos futuros.

2.3.3. Propuestas de modificación

En la línea de lo anteriormente expuesto, y con la intención de buscar la máxima eficiencia y eficacia en la gestión, así como economizar gastos electorales (tanto para la Generalitat como para las diferentes candidaturas), se proponen una serie de medidas de mejora en el proceso que abarcan desde las fases de presentación-proclamación de candidaturas hasta medidas técnicas en cuanto al diseño y proceso de fabricación de las papeletas electorales.

- a) inclusión como un capítulo más dentro de un nuevo título dedicado al *Procedimiento electoral*.
- b) Introducción en la nueva redacción de la LEV de medidas encaminadas a establecer la obligatoriedad para las Juntas electorales de comunicar los pasos que se vayan produciendo en el proceso de gestión de las candidaturas al órgano de la Generalitat encargado de su gestión. Esta medida agilizaría enormemente las comunicaciones y reduciría incertidumbre entre los diferentes actores del proceso.
- c) Homologación de los sobres de votación.
- d) Rediseño de las papeletas electorales (en caso de listas cerradas y bloqueadas)

En el actual modelo de papeletas electorales se hacen constar los datos reflejados en el artículo 34 de nuestra LEV: denominación del partido, el logotipo, símbolo y los nombres y apellidos de la totalidad de los candidatos más los suplentes. Estas circunstancias moldean el tamaño actual de la papeleta.

Si bien en todo el desarrollo legislativo se habla de la elección de candidatos, nada impediría que se rediseñara por completo el diseño de la papeleta haciendo constar únicamente los datos referidos a la candidatura (denominación, logotipo, símbolo) lo que reduciría como mínimo a la mitad el tamaño de la misma, siendo para ello necesario redefinir el contenido actual de las papeletas indicado en el citado artículo 34 LEV, eliminando la referencia a las listas de candidatos.

Por tanto, la propuesta que aquí se apunta iría en la línea de:

- Reducción a la mitad el tamaño de las actuales papeletas.
Con la introducción de esta medida se podría ahorrar la fabricación de la mitad de las papeletas lo que redundaría en el importe del contrato, en los tiempos de fabricación y en los tiempos de distribución, además del coste ecológico.
- Inclusión en cada una de ellas únicamente la información referida al proceso electoral (“Eleccions a Les Corts *año*”), la denominación de la candidatura (en tamaño sensiblemente más grande que en el diseño actual), el logotipo del partido y las siglas.
- Con la finalidad de salvar el posible impedimento legal que pudiera presentarse derivado de la ausencia en las papeletas de la totalidad de los nombres de candidatos y candidatas, elaborar, para cada colegio electoral y a modo de las actuales listas de votantes que se exponen en los colegios, una lista con todos los nombres y ordenada por candidatura para la consulta pública de cualquier elector en el colegio.

Observatori per a l'estudi de diversos aspectos relacionats amb la normativa electoral valenciana

- **Eliminación de la referencia a la circunscripción:** con ello se conseguiría una mayor agilidad en la gestión del material electoral, siendo intercambiables las papeletas entre las diferentes circunscripciones y por lo tanto esto redundaría en una reducción mínima del cómputo total de papeletas a realizar y una mayor economía de escala. Como consecuencia, debería añadirse como causa de nulidad de voto, el depósito de papeletas que no correspondan con candidaturas de la circunscripción.

En esta propuesta, se ha tenido también en cuenta el papel que juegan los “cabezas de lista” de cada una de las candidaturas y que en multitud de ocasiones se identifican con la intención de voto de los electores. Por otra parte, ese “cabeza de lista” puede resultar clarificador también para el elector en aquellas candidaturas en que la denominación de la candidatura es similar, por lo que se baraja como opción su inclusión en la papeleta. Esto eliminaría alguna de las ventajas apuntadas anteriormente como la no identificación de la circunscripción (cada cabeza de lista lo es por una concreta) por lo que dejan de ser intercambiables entre circunscripciones con la consecuente pérdida del ahorro global derivado de la impresión conjunta por candidatura. Aunque esta modalidad es una opción también viable, esta circunstancia (la no inclusión del primero de la lista) podría salvarse con los listados de candidatos en los colegios que se han sugerido más arriba.

A continuación se reproducen dos modelos de papeletas: la real utilizada en el pasado proceso electoral de 24 de mayo de 2015 y el modelo que se sugiere en la presente propuesta.

PAPELETA ACTUAL	PAPELETA NUEVA
<p>ELECCIONS A LES CORTS VALENCIANES ANY ELECCIONES A LES CORTS VALENCIANES AÑO</p> <p>DIPUTATS I DIPUTADES DIPUTADOS Y DIPUTADAS</p> <p>ALACANT ALICANTE</p> <p>Done el meu vot a la candidatura presentada per: Doy mi voto a la candidatura presentada por:</p> <p>CANDIDATURA (SIGLES-CAND)</p> <p>1. _____ PARTIT 2. _____ PARTIT 3. _____ PARTIT 4. _____ PARTIT 5. _____ PARTIT 6. _____ PARTIT 7. _____ PARTIT 8. _____ PARTIT 9. _____ PARTIT 10. _____ PARTIT 11. _____ PARTIT 12. _____ PARTIT 13. _____ PARTIT 14. _____ PARTIT 15. _____ PARTIT 16. _____ PARTIT 17. _____ PARTIT 18. _____ PARTIT 19. _____ PARTIT 20. _____ PARTIT 21. _____ PARTIT 22. _____ PARTIT 23. _____ PARTIT 24. _____ PARTIT 25. _____ PARTIT 26. _____ PARTIT 27. _____ PARTIT 28. _____ PARTIT 29. _____ PARTIT 30. _____ PARTIT 31. _____ PARTIT 32. _____ PARTIT 33. _____ PARTIT 34. _____ PARTIT 35. _____ PARTIT</p> <p>SUPLENTS SUPLENTEES</p> <p>S1. _____ PARTIT S2. _____ PARTIT S3. _____ PARTIT S4. _____ PARTIT S5. _____ PARTIT</p>	<p>ELECCIONS A LES CORTS VALENCIANES 2015 ELECCIONES A LES CORTS VALENCIANES 2015</p> <p>DIPUTATS I DIPUTADES DIPUTADOS Y DIPUTADAS</p> <p>Done el meu vot a la candidatura presentada per: Doy mi voto a la candidatura presentada por:</p> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 100px; margin: 10px auto; display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> (logo) </div> <p style="text-align: center;">PARTIDO ----- (siglas)</p>

e) Papeletas especiales para voto por correo y voto CERA

Como ya se ha comentado anteriormente, el ejercicio del voto CERA supone, en su regulación actual, un proceso largo y en ocasiones difícil y desmotivador para los electores que de forma permanente residen en el extranjero. Del mismo modo, sucede para el ejercicio del voto de los residentes temporales, siendo una de las fases más conflictivas para ambos procedimientos la de la fabricación y envío del juego completo de papeletas a estos electores en tiempo y forma, que no se puede fabricar hasta la proclamación definitiva de las candidaturas lo que puede retrasar el envío por parte del INE de la correspondiente documentación.

Esta modalidad de votación está regulada en el art.75 LOREG, que es legislación básica del Estado, por lo que el margen de maniobra de la normativa autonómica se limita a determinados aspectos procedimentales.

Por ello, y en tanto en cuanto no se desarrollen las medidas para hacer efectivo el voto electrónico, podría estudiarse la posibilidad de que dicho juego de papeletas pudiera ser descargado, en formato electrónico (PDF) bien desde la página oficial que con ocasión de cada proceso habilita la Generalitat, bien a través de alguna Junta Electoral. Para garantizar el secreto del voto, sólo se permitiría la descarga completa del juego correspondiente a su circunscripción, para que el elector, una vez realizada su elección pueda imprimirla en papel corriente y utilizarla como voto válido. Para ello sería necesario que nuestra legislación electoral habilitara esta modalidad de papeleta y revisara, por tanto, las cuestiones de nulidad.

Por otro lado, el inconveniente que presenta esta opción viene dado por la obligatoriedad impuesta por la LOREG de que, en caso de concurrencia electoral, el color blanco del papel está reservado bien a las elecciones locales, bien a las del Congreso³⁹. Lo mismo sucede con la utilización de los sobres oficiales. Cuestión esta que podría ser instada a la propia Junta Electoral Central.

Otras propuestas relacionadas con el voto por correo y el voto CERA

- Las primeras papeletas confeccionadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la presente Ley, se entregaran inmediatamente a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral para su envío a los electores que ejerzan su derecho al voto por cualquiera de las modalidades de votación por correo reguladas en el Régimen Electoral General así como para el voto de los Residentes en el Extranjero (CERA). A estos efectos, las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral comunicarán con la suficiente antelación a la Generalitat el número de solicitudes estimadas o en su caso presentadas para cada una de las modalidades de votación por correo.

Otras propuestas de adición al articulado

- La confección de las papeletas se iniciará inmediatamente después de la homologación de las mismas por parte de las correspondientes Juntas Electorales Provinciales.
- En el plazo de los dos días siguientes desde la homologación de las papeletas oficiales, la Generalitat remitirá a las Juntas Electorales Provinciales correspondientes, en formato electrónico, las papeletas de las distintas formaciones que concurren a las elecciones para su entrega también en formato electrónico, a las mismas, a los efectos de su reproducción para los envíos de publicidad y propaganda electoral.

39 RD 605/1999, de regulación complementaria de los procesos electorales.

- Si se hubiere interpuesto recurso contra la proclamación de las candidaturas, de acuerdo con lo dispuesto en el régimen electoral general, la fabricación de las papeletas correspondientes a la circunscripción se pospone en la circunscripción electoral donde hayan sido interpuestos, hasta la resolución de los mismos y su notificación al órgano de la Generalitat encargado de la elaboración.

2.4. Apoderados e interventores

Son los representantes de las candidaturas en determinados actos y operaciones electorales, centrándose fundamentalmente su labor en los actos de votación y escrutinio en las mesas electorales, a diferencia de los representantes generales y de candidaturas (abordados anteriormente) cuyas funciones son mucho más amplias y generales. Por otro lado, los representantes son una figura obligatoria para las formaciones política que deseen concurrir a unas elecciones mientras que tanto el nombramiento de apoderados como los interventores es potestativo.

La LOREG les dedica su sección XI, artículos 76 a 79, como legislación supletoria. No obstante, en la LEV hay una escasa regulación al respecto en los artículos 23 a 25, siendo éstos básicamente una referencia a lo indicado en la LOREG. Además, se encuentran actualmente encuadradas dentro del título IV “Administración electoral” lo que organizativamente no es del todo correcto. Por dicho motivo, y dentro de la propuesta general de reorganización del contenido de la LEV, se propone su ubicación dentro del título dedicado al proceso electoral, situándolos temporalmente en el momento de su aparición dentro del mismo.

Aún tratándose conjuntamente en el presente informe ambas figuras, la naturaleza de ambas es bien diferente ya que el APODERADO lo es de la candidatura en “actos y operaciones electorales” y por lo tanto, se designa en la práctica como un delegado del representante de la candidatura en aquellos actos en que éste no pudiera acudir. Los interventores, en cambio, y tratándose igualmente de representantes de las formaciones políticas, son nombrados específicamente por el representante de la candidatura para una mesa electoral.

2.4.1. Apoderados

Se nombran por el representante y ostentan la representación de la candidatura en los actos electorales. En cuanto a la formalización y requisitos para el apoderamiento, así como las funciones a desarrollar, el artículo 24 de la LEV se remite al Régimen Electoral General.

La LEV los regula en su artículo 23, cuya redacción debe ser actualizada con la finalidad de asignar al representante de la candidatura como el responsable del nombramiento de los apoderados, así como eliminarse la referencia a la necesidad de un poder específico ya que se realiza mediante los correspondientes impresos oficiales y se formalizan ante notario o ante la correspondiente Junta electoral.

A estos efectos, la LOREG indica que la formalización del nombramiento debe realizarse ante la Junta Provincial o la de Zona. Debería indicarse en nuestra ley electoral que para las elecciones a Les Corts la junta electoral competente es la Provincial ya que éstos son nombrados por el representante de la candidatura.

En cuanto a las funciones, además de las genéricas derivadas de su condición de “delegados” de los representantes de las candidaturas, la LOREG les otorga las siguientes:

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

- “Los apoderados tienen derecho a acceder libremente a los locales electorales, a examinar el desarrollo de las operaciones de voto y de escrutinio, a formular reclamaciones y protestas así como a recibir las certificaciones que prevé esta ley cuando no hayan sido expedidas a otro apoderado o interventor de su misma candidatura” (art. 77 LOREG).
- Realizar las funciones de interventor, en ausencia de éste. En la reforma de la LOREG de 2011, se incluyó un apartado 5 al artículo 79 con la precisión de que *“una vez el apoderado tome posesión como interventor de una mesa, ya no podrá ejercer de apoderado en otras mesas electorales”* (Art. 79.4).
- suministro de papeletas de su candidatura cuando advierta su ausencia (Art. 84.4)
- reclamar la identidad de cualquier elector que se presente ante la Mesa (Art. 85.4)
- “El Presidente pondrá de manifiesto cada papeleta, una vez leída, a los vocales, interventores y apoderados” (durante la realización del escrutinio) (Art. 95.4)
- Presentar reclamaciones “sobre la votación y el escrutinio” durante la realización del mismo. (Art. 97.2)
- Obtención de copia del Acta de Sesión (Art. 99.1)

De los artículos citados, la gran mayoría no son legislación básica del Estado por lo que, en caso de que en nuestra LEV ser regulen, determinados aspectos relacionados con éstas funciones que ahora no están deberá tenerse en cuenta.

2.4.2. Interventores

Al igual que sucede con los Apoderados, se trata de una figura voluntaria para las diversas formaciones políticas y toda su regulación pueden articularse mediante norma autonómica. Estos no ostentan una representación general sino que son nombrados por el representante de la candidatura para una Mesa Electoral concreta, lo que condicionará, entre otras cuestiones, la forma de ejercer su derecho al voto y su ámbito de actuación como representante.

En cuanto al ejercicio del derecho de sufragio, la LOREG establece que los interventores ejercen su derecho al voto en la mesa donde figuren inscritos (para la cual haya sido nombrados), aunque no estén incluidos en el censo de la misma, siempre que estén inscritos en el censo de la circunscripción electoral a la que pertenezca dicha mesa.

A los efectos que aquí nos interesan, es decir, en el caso de elecciones a Les Corts, y siguiendo literalmente lo dictado por la LOREG, basta para poder votar en la mesa que pertenezcan a la misma circunscripción, es decir, a la provincia. El conflicto surge cuando se celebran simultáneamente varios procesos electorales con circunscripciones diferentes⁴⁰ (elecciones locales, el municipio; elecciones europeas, España; elecciones a Les Corts, la provincia). Dado que la propia LOREG no especifica nada al respecto más allá de lo indicado en su artículo 79, ha sido la doctrina de la JEC la que ha ido sentando las bases para el ejercicio del derecho del sufragio de los interventores en los casos de concurrencia electoral.

La casuística es demasiado extensa para enumerarla aquí pero la podríamos resumir en que, como norma general:

40 Salvo cambios en las convocatorias electorales, en 2019 está previsto que se celebren de forma simultánea elecciones locales, autonómicas y al parlamento europeo.

Celebración simultanea de elecciones locales y autonómicas

- Si el Interventor está censado en el municipio, podrá votar en ambos procesos
- Si no está censado en el municipio, pero sí en la provincia, podrá votar en las autonómicas pero no en las locales (siempre que no haya solicitado el voto por correo)
- Si no está censado ni en el municipio ni en la provincia donde radica la mesa donde actúa, deberá necesariamente votar por correo.

Celebración simultanea elecciones parlamento europeo y autonómicas

- Si el interventor sí está censado en la provincia podrá votar en la mesa siempre que esta esté en su misma circunscripción (la provincia)
- Si el interventor no está censado en la provincia donde ejerza como tal, se permite que vote al parlamento europeo ya que la circunscripción es nacional. No obstante, la propia JEC ha indicado que *“dado que el cargo de interventor está estrechamente ligado a la condición de elector, para ser designado interventor será necesario ser elector en los tres procesos electorales convocados y estar inscrito en el censo del municipio en que esté situada la Mesa en la cual se vaya a ejercer la función interventora”*⁴¹

Por tanto, debemos interpretar, visto lo indicado por la JEC que en caso de celebración de elecciones a Les Corts y al Parlamento Europeo, para poder ejercer de interventor y tener derecho a voto en la mesa donde ejerza como tal, deberá necesariamente estar censado en la provincia donde radique la mesa por ser la circunscripción provincial la más pequeña de las dos.

En consecuencia, nuestra LEV debería incluir alguna indicación al respecto que podría consistir en ratificar que en las elecciones a Les Corts para ejercer de interventor y tener derecho al voto en la mesa donde esté acreditado deberá estar censado en la misma circunscripción, actualmente la provincia, donde radique la mesa, añadiendo que, para el caso de que se celebren elecciones simultaneas en una de las cuales su circunscripción sea menor (elecciones locales o a entidades locales menores), podrá votar en las elecciones a Les Corts siempre que esté no haya solicitado el voto por correo y se encuentre censado en el municipio (lo que se corresponde con la doctrina de la JEC).

Finalmente, la LOREG otorga a los Interventores que, siendo trabajadores por cuenta ajena o funcionarios ejerzan como interventores, derecho durante el día de la votación y el día inmediatamente posterior, a los permisos que esta misma ley otorga a los miembros de la Mesa, lo que también debería ser trasladado a la ley Electoral Valenciana sustituyendo el término “funcionarios” por empleados públicos.

2.4.3. Conclusiones

Como se ha visto, la práctica totalidad del articulado referente a los apoderados e interventores reflejada en la LOREG no constituye legislación básica del Estado, pudiendo por ello las diferentes legislaciones electorales autonómicas regular su contenido. No obstante, y al igual que sucede con otros aspectos relativos al día de la votación, cabe tener muy presente que una regulación diferente de los procedimientos que conforman la jornada de votación en los colegios puede dar lugar a disfunciones en los mismos en caso de celebración de procesos electorales concurrentes con otros cuya competencia en la gestión recaiga en la Administración del Estado.

41 AJEC núm. 271/33, de 3/6/99 para el supuesto de celebración simultánea de elecciones locales, autonómicas y europeas.

2.5. Jornada electoral

La jornada de votación constituye uno de los ejes centrales de todo proceso electoral y es por ello que la LOREG dedica más de veinte artículos (del 80 al 102) a su desarrollo, entrando en detalle en multitud de aspectos procedimentales para el correcto funcionamiento de las votaciones. Muchos de estos artículos, como se verá más adelante, se configuran como legislación no básica, salvo aquellos en los que se regulan aspectos básicos como el derecho al voto, situaciones censales, votación de personas ciegas y orden público, y por lo tanto son susceptibles de un pleno desarrollo legislativo autonómico.

No obstante, en la actual redacción de la LEV resulta algo huérfano el articulado ya que no existen artículos específicos dedicados ni a la constitución de las mesas, ni a la jornada de votación ni al escrutinio en las mesas electorales, debiéndonos remitir a la LOREG de forma supletoria. En la propuesta de texto articulado que se redacte debería hacerse especial hincapié en la utilización de un lenguaje no sexista en la denominación de los diferentes miembros de las mesas electorales y en general a cuantos cargos aparezcan nombrados a lo largo del texto legal.

Por último, citar en este apartado el impacto de las nuevas tecnologías en el desarrollo de la jornada electoral, tanto de aspectos ya probados (la comunicación de los resultados vía dispositivos de transmisión de datos, la introducción de herramientas informáticas para los miembros de mesa, la informatización de determinados modelos de impresos, etc.), como de aquellos que sin duda formarán parte de los procesos electorales en un futuro no muy lejano: voto electrónico, presentación telemática, voto por Internet, etc., dado que las nuevas tecnologías forman parte de la tendencia futura en cuanto a la gestión de los procesos electorales y esto condicionará, sin ningún género de duda, el actual concepto o procedimiento de votación.

Este aspecto, obviamente, requeriría de un profundo estudio de posibilidades, acompañado de informes de viabilidad técnicos, jurídicos y económicos para su progresiva implantación, no estimándose oportuno su desarrollo completo en la nueva redacción de la LEV, pero si se ha de considerar que un nuevo articulado debe adaptarse a este camino y también debe prever y por tanto facilitar su implantación en futuros procesos electorales.

2.5.1. Constitución de las mesas electorales

Todos los aspectos relacionados con la constitución de las mesas se encuentran regulados actualmente en los artículos 80 a 83 de la LOREG, legislación supletoria para las comunidades autónomas. No obstante, pudiendo regular en la LEV aspectos como el horario de la mesa, el procedimiento de formación, los supuestos de no constitución, los medios, etc., y, siendo la Mesa Electoral única para todos los procesos electorales que se celebren a la vez⁴², sus normas, al menos en cuanto a su constitución y funcionamiento deben ser igualmente únicas. Regular de otra forma podría generar diversos problemas para los propios miembros de mesa y por lo tanto para el proceso electoral.

2.5.2. Votación

Al igual que sucede con el procedimiento de constitución de las mesas, buena parte del articulado recogido en la LOREG referente a la votación no constituye legislación básica, pudiendo desarrollar la LEV cuestiones como:

42 Artículo 25.2 LOREG

Observatori per a l'estudi de diversos aspectos relacionats amb la normativa electoral valenciana

- La fijación de la hora de inicio y final de las votaciones
- El procedimiento y repercusiones de la suspensión de las votaciones
- El momento de la votación
- La posibilidad de ser asistido en la votación a las personas que no sepan leer o por discapacidad.
- Finalización del acto de votación.

Se reservan como legislación básica del Estado las materias referidas al derecho de sufragio, listas censales, secreto del voto, procedimiento de votación para personas ciegas (voto accesible), lo referente al orden público en el local electoral, el orden de escrutinio y la determinación del voto nulo o blanco.

Especial referencia al voto accesible

El artículo 87.2 de la LOREG, en su modificación efectuada mediante la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, habilitó al Gobierno para la regulación de un procedimiento de votación para personas ciegas o con discapacidad visual que les permita ejercer su derecho de sufragio, garantizando el secreto de voto.

Dicho precepto tuvo su desarrollo con la publicación del Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio, estableciéndose como un procedimiento obligatorio para las elecciones de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, pese a no estar citadas expresamente en el artículo 87.2 de la LOREG, y excluyendo además expresamente, y hasta su posterior desarrollo legislativo, a las elecciones locales.

Así, en el pasado proceso electoral de mayo de 2015, concurriendo elecciones municipales y elecciones autonómicas, dicho procedimiento se utilizó únicamente para las elecciones a les Corts, lo que resulta en cierta medida paradójico ya que éstos electores continúan necesitando a una persona de su confianza para votar en las elecciones locales, lo que ha derivado en un bajo índice de solicitudes de voto accesible a Les Corts. Tratándose de legislación básica del Estado, se propone instar al Estado para que este procedimiento de voto accesible sólo sea exigible en el caso de que lo fuera para todos los procesos que se celebren de forma concurrente.

Especial referencia a las nuevas tecnologías

En elecciones pasadas se han realizado diversos procesos de introducción de nuevas tecnologías en el proceso electoral, con la condición de que el funcionamiento “... *no suponga la modificación o sustitución de los trámites previstos en la legislación electoral aplicable, ni el menoscabo de ninguna de las garantías legalmente establecidas.*”⁴³

Tratándose de un futuro reto que inevitablemente habrá de incorporarse a los procesos electorales, se considera conveniente introducir, aunque fuera únicamente con carácter habilitador, alguna referencia a la posibilidad de utilización de alguna de estas tecnologías en nuestra legislación. Así lo ha manifestado la JEC respecto “*a la implantación de nuevos modelos*

43 Acuerdo de la JEC, de 2 de marzo de 2011, mediante el cual se autoriza la puesta en marcha para las elecciones de mayo de 2011 del sistema de “Mesas Administradas Electrónicamente” en determinadas ciudades de España, entre las cuales se encontraba Castellón.

tecnológicos siempre que se lleven a cabo por los cauces que el ordenamiento jurídico prevé y con pleno respecto a las garantías electorales”.

2.5.3. Escrutinio en las mesas

Regulado en la LOREG, en sus artículos 95 a 102, comprende el proceso desde el momento del cierre de la votación, el escrutinio de votos, definición de votos nulos, la confección de documentación de la mesa (actas), exposición de resultados y, finalmente, la entrega por parte de los miembros de la mesa de la documentación electoral a la autoridad competente.

El procedimiento, aunque tratándose en la mayor parte de legislación no básica y por lo tanto regulable por las comunidades autónomas, admite pocas variaciones. No obstante, debería ser adaptado al escrutinio autonómico en el supuesto de que en nuestro sistema electoral se optará por alguna modalidad de listas diferente al actual, como podría ser la utilización de listas cerradas y desbloqueadas mediante un sistema preferencial en cualquiera de sus modalidades. En dicha circunstancia la LEV, que en su actual redacción no contiene ningún artículo dedicado al proceso de escrutinio en las mesas, deberá incluirlo.

2.6. Escrutinio general y proclamación de diputados electos.

2.6.1. Escrutinio general

Por escrutinio general se entiende el recuento de votos que realiza la Junta Electoral correspondiente a toda su circunscripción, en el caso de las elecciones a Les Corts, y con el modelo actual, la provincia.

La LOREG, a través de sus artículos 103 a 108 regula un procedimiento general para dicho escrutinio y, aunque se trata mayoritariamente de legislación no básica, apenas encontramos alguna referencia en nuestra Ley Electoral Valenciana en el artículo 36 de la LEV, dentro del capítulo IV, dedicado a la proclamación de diputados electos, mezclando por tanto en un solo artículo cuestiones relativas al escrutinio general y con la proclamación de diputados electos lo que no resulta lógico, máxime teniendo en cuenta que previamente no se ha hecho ninguna referencia al proceso de escrutinio ni a su desarrollo y que el escrutinio y la proclamación de electos son dos fases del proceso electoral totalmente diferenciadas que se realizan en sesiones diferentes.

a) Fecha del escrutinio

La LOREG indica en su artículo 103 que el escrutinio se realizará el tercer día siguiente al de la votación. Nada impide desde el punto de vista técnico que este plazo pueda cumplirse salvo en lo referente al escrutinio del voto CERA sobre el cual, en la fase inicial del proceso de reforma de la LOREG, la Junta Electoral Central emitió un informe⁴⁴ apuntando algunos problemas detectados:

“D) El segundo tipo de problemas es el relativo a la dificultad de ejercicio efectivo del voto. Para los electores inscritos en el CERA, los calendarios establecidos por la LOREG resultan insuficientes en algunas áreas geográficas para garantizar que los votos emitidos puedan llegar a ser escrutados.

Para las elecciones parlamentarias, desde que se envía la documentación, el día trigésimo cuarto posterior a la convocatoria, hasta el final del plazo que tiene el elector para remitir su voto a la Junta

44 “Informe de la Junta Electoral Central sobre aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa”, enero de 2009.

Observatori per a l'estudi de diversos aspectos relacionats amb la normativa electoral valenciana

Electoral competente, el día anterior a la votación (art. 75.3 LOREG), sólo hay 19 días y si el elector opta por entregarlo en los Consulados el tiempo disponible se reduce a 13 días. Estos plazos se reducen cuando se presentan recursos contra la proclamación de candidatos, supuesto en que la confección de papeletas se pospone y el plazo de envío de la documentación se retrasa hasta 8 días, hasta el cuadragésimo segundo después de la convocatoria, con lo cual el tiempo disponible para el elector es de 11 días si envía su voto por correo y de 5 si opta por entregarlo en el consulado.

Pues bien, la documentación electoral que incluye el voto del elector residente en el extranjero debe estar en poder de las Juntas Electorales competentes antes del comienzo del escrutinio general que se lleva a cabo el tercer día después de las elecciones (artículo 103.1 LOREG).

Para mejorar esta situación podrían adoptarse las siguientes reformas legales:

- Adelantar los plazos de presentación y proclamación de candidaturas.
- Dotar de medios informáticos que permitan facilitar el envío de la documentación electoral con la mayor celeridad posible en la línea que se sugiere más adelante al referirnos al voto por correo.
- Retrasar el escrutinio general, dentro de los plazos previstos para la constitución de las Cámaras o de las Corporaciones locales correspondientes.”

De las medidas apuntadas por la propia Junta Electoral Central, la referida al retraso del escrutinio general puede ser modificada por la LEV, siempre que se respeten los plazos máximos establecidos para la constitución de Les Corts⁴⁵. Se propone en consecuencia que se fije el día del escrutinio general el quinto día siguiente al de la votación.

b) Procedimiento escrutinio voto CERA

El artículo 75 LOREG regula que se realizará a las ocho de la mañana del día del escrutinio, mientras que en las disposiciones relativas al escrutinio general (artículo 104.2), se indica que éste se realizará a las diez de la mañana, otorgando por tanto apenas dos horas para el escrutinio del voto CERA. Dado que el contenido de dicho artículo (104.2) no es legislación básica del estado se propone una nueva redacción que señale a las Juntas Electorales Provinciales como las competentes para el escrutinio y, además, otorgue mayor flexibilidad a la hora de determinar la hora del escrutinio general, fijándolo “una vez finalizado el escrutinio del voto CERA”.

c) Procedimiento del escrutinio general

La redacción actual de la LOREG (arts.104 y 105) indica que una vez constituida la junta, se procederá a la apertura de los sobres de cada una de las mesas electorales que contienen las actas de sesión y demás documentación a que se refiere el artículo 100 LOREG⁴⁶. También regula el procedimiento a seguir en caso de reclamaciones o actas aportadas por los representantes o apoderados presentes.

En la práctica, desde hace algunos años, la administración pública que realiza el escrutinio provisional, en este caso la Generalitat, proporciona a las Juntas Provinciales un soporte informático con el contenido de dicho escrutinio, realizado el mismo día de las elecciones, así como una aplicación de seguimiento de cada una de las mesas, para que la propia junta realice las modificaciones que estime pertinentes en función de las reclamaciones presentadas. Por ello se

45 Noventa días después de la finalización del mandato anterior (art.23.4 Estatut d'Autonomia)

46 “original del acta de constitución de la Mesa, original del acta de la sesión, los documentos a que esta última haga referencia y, en particular, la lista numerada de votantes y las papeletas a las que se hubiera negado validez o que hubieran sido objeto de alguna reclamación, la lista del Censo Electoral utilizada y las certificaciones censales aportadas”

propone que, sin que suponga una modificación de las atribuciones en materia de escrutinio tiene asignadas cada una de las juntas provinciales, se añada a la actual redacción la posibilidad de que el escrutinio pueda también efectuarse mediante soporte informático.

d) Finalización del escrutinio

La LOREG, en su artículo 107.2 dispone que *“el escrutinio deberá concluir no más tarde del sexto día posterior al de las elecciones”*, por lo que se deberá tener en cuenta, en el caso de que tal y como se apunta arriba, la LEV incluya en su articulado una ampliación del mismo como consecuencia de lo indicado para el escrutinio del voto CERA.

En cuanto a las actuaciones a seguir por las juntas electorales en la finalización del proceso de escrutinio general, nos encontramos con que la LOREG le dedica enteramente su artículo 108, la práctica totalidad del cual no constituye legislación básica.

En él se describen con detalle las actas a expedir, su contenido, los procedimientos de reclamaciones y protestas con indicación de los plazos para su resolución y órgano ante el cual se presentan y resuelven, y los recursos que contra dichas resoluciones caben y ante qué órgano. No obstante, la actual redacción de la LEV en esta materia puede resultar algo confusa por los siguientes motivos:

En primer lugar, como ya se ha indicado anteriormente, por su propia ubicación dentro del texto, ya que el único artículo referido a esta materia es el 36, dentro del capítulo IV *“Proclamación de diputados electos”*, mencionando el procedimiento de escrutinio como parte del procedimiento de proclamación de diputados electos. En la LOREG esta misma sección se denomina *“Escrutinio General”*, dedicándole la mayor parte de sus artículos y finalizando con la proclamación de diputados electos como fin del proceso de escrutinio.

En segundo lugar, porque a través de dicho artículo 36 se regula tan solo una parte del procedimiento de escrutinio general, debiéndose aplicar de forma supletoria lo regulado en la LOREG. De esto se derivan algunas cuestiones contradictorias o confusas entre ambas leyes.

“Art.36.Dos.a) El acta del escrutinio se extenderá por duplicado y será suscrita por el Presidente y el Secretario de la Junta y contendrá mención expresa del número de electores, de los votos válidos, de los votos nulos, de los votos en blanco y de los votos obtenidos por cada candidatura. En ellas se reseñarán también las protestas y reclamaciones producidas y las resoluciones adoptadas sobre ellas.”

La LOREG indica que dicha acta se extenderá por triplicado e irá firmada, además de por el Presidente y el Secretario, *“por los vocales de la Junta y por los representantes y apoderados generales de las candidaturas debidamente acreditados”*, como efectivamente se realiza en la actualidad. Cabe tener en cuenta que dicha acta servirá de base para los futuros recursos.

Se hace referencia en la LEV a que el acta debe expresar el número de electores, cuando la expresión más adecuada debería ser *“el número de electores según las listas del censo electoral”*. Igualmente, falta en la LEV la referencia a la necesaria expresión de las certificaciones censales presentadas.

En cuanto a la indicación de los votos, se hace referencia a la inclusión de los votos válidos, en blanco, nulos y a candidaturas. Dado que los votos válidos corresponden a la suma de votos en blanco más los votos a candidaturas, se debería modificar dicha referencia a los votos válidos por la referencia al número de votantes.

Finalmente, en el último punto de este apartado 36.2.a) se indica que “En ellas (en las actas de escrutinio) se reseñarán también las protestas y reclamaciones producidas y las resoluciones adoptadas sobre ellas”. Siguiendo el modelo de la LOREG, en el proceso de escrutinio general se realizan tres tipos de actas:

- *Acta de constitución de la Junta para el escrutinio general*
- *Acta de escrutinio general*
- *Acta de sesión del escrutinio general.*

La primera de ellas, el acta de constitución, sirve como documento constituyente de la Junta y en ella se anotan las incidencias en su constitución, la fecha y la hora. El acta de escrutinio general debe contener los datos referidos al escrutinio antes indicados (votos blancos, a candidaturas, etc.) y no las protestas o reclamaciones a dicho escrutinio y mucho menos las resoluciones a los mismos. Y esto es debido a la existencia de una tercera acta, la de sesión, donde sí tienen cabida la mención a las incidencias producidas durante en escrutinio, no así las protestas y las reclamaciones.

Esta parte es fundamental ya que el artículo 108.2 de la LOREG, el cual constituye legislación básica del Estado indica que “Los representantes y apoderados de las candidaturas disponen de un plazo de un día para presentar las reclamaciones y protestas, que sólo podrán referirse a incidencias recogidas en las actas de sesión de las Mesas electorales o en el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral”.

Por lo tanto, la propia LOREG nos indica en este artículo que el plazo para interponer protestas y reclamaciones es de un día (por lo que éstas no pueden constar ni en el acta de escrutinio ni en la de sesión) y además, que dichas protestas y reclamaciones únicamente pueden referirse a las incidencias recogidas en las citadas actas de sesión. En la LEV no se hace mención a las actas de sesión. Finalmente, anotar que el lugar reservado para la constancia de las resoluciones adoptadas en resolución de recursos es el acta de proclamación de diputados electos.

“Art.36.Dos.b) La Junta archivará uno de los dos ejemplares del acta del escrutinio. Remitirá inmediatamente el segundo a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana para que ésta determine y declare qué candidaturas han cumplido el requisito impuesto por el artículo 12 del Estatuto de Autonomía.”

Este artículo 12 EACV, ahora suprimido con la reforma de 2006, hacía referencia al porcentaje mínimo de votos necesario que debe haber obtenido una determinada candidatura para obtener algún escaño (la barrera electoral).

“Art.36.Dos.c) Acto seguido, la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana pondrá su declaración en conocimiento de las Juntas Electorales Provinciales para que éstas, en consecuencia, realicen la proclamación definitiva en acta por triplicado, que contendrá los extremos especificados en el apartado a) para el acta del escrutinio, así como los escaños obtenidos por cada candidatura y la relación nominal de los electos.”

Como continuación a lo anteriormente expuesto, en cuanto al contenido de las actas de escrutinio y de sesión, en el acta de proclamación de diputados electos deberían constar los recursos presentados así como las resoluciones adoptadas.

“Art.36.Dos.d) Las Juntas Electorales Provinciales archivarán un ejemplar del acta de proclamación de electos. Remitirán el segundo a las Cortes Valencianas y el tercero a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana que, en el período máximo de cuarenta días a partir de los actos de

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

escrutinio, procederá a la publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana de los resultados generales y por circunscripciones, sin perjuicio de los recursos contencioso-electorales contra la proclamación de electos.”

Nada más indica la LEV en cuanto al procedimiento de escrutinio general a realizar por las Juntas Electorales, debiéndonos remitir por tanto, en lo no regulado expresamente, al articulado de la LOREG como norma supletoria.

Del citado texto de la LEV, nada se refiere a la existencia de recursos, protestas y/o reclamaciones, haciendo además alusión a los plazos en términos como “inmediatamente”, “acto seguido”, etc., cuando la LOREG nos indica claramente los plazos de cada fase. A modo de ejemplo, en la LEV no se establece el plazo concreto para la proclamación de diputados electos, ni el plazo para la remisión de las actas de escrutinio a la JECV, etc. Esta redacción parece entrar en contradicción con los propios plazos establecidos en la LOREG en materia de recursos y reclamaciones y a los cuales no hace ninguna mención expresa la propia LEV.

Así lo entendió la propia JECV en su Resolución de 21 de mayo de 1991, sobre aplicación del artículo 108 de la LOREG en relación al artículo 36 de la LEV:

“La reciente modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General⁴⁷ en relación a la nueva regulación de su artículo 108 sobre el escrutinio, puede plantear algunas dudas con lo establecido en el artículo 36 de la Ley Electoral Valenciana.

A pesar de que la disposición adicional primera, número 2, de la LOREG, sólo establece que se aplican en las elecciones a las Cortes Valencianas los párrafos 2º y 8º del artículo 108, parece aconsejable, al igual que se hizo en las anteriores elecciones autonómicas de 1987, no privar a las candidaturas que participan en el proceso electoral de los mecanismos de reclamaciones y recursos previstos en los párrafos 3º al 7º del referido artículo 108 de la LOREG.

Por todo ello, para regular este procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 20.1.a) de la Ley Electoral Valenciana, se acuerda aprobar la siguiente instrucción:

1. En el escrutinio de las elecciones a las Cortes Valencianas se aplicará lo preceptuado en el artículo 108 de la LOREG, entendiéndose que las referencias a la Junta Electoral Central lo son a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley Electoral Valenciana; por lo que lo establecido en el artículo 36.2 de esta ley en relación al escrutinio, se efectuará conforme a lo regulado en el artículo 108 de la LOREG en los términos de la presente instrucción.
2. Las juntas electorales provinciales, una vez transcurrido el plazo de un día para presentar reclamaciones y protestas sin que ningún representante ni apoderado de candidatura lo haya ejercido, comunicarán inmediatamente a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana los resultados obtenidos en su circunscripción para las elecciones a Cortes Valencianas, haciendo mención expresa del número de electores que haya en las mesas según las listas del censo electoral y las certificaciones censales presentadas, de votantes, de los votos obtenidos por cada candidatura, de los votos en blanco y de los votos nulos.
3. En el supuesto que se haya formulado reclamaciones y (que haya) transcurrido el plazo para recurrir la resolución de las juntas electorales provinciales sin que se interponga el recurso ante la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, las juntas electorales provinciales comunicarán inmediatamente a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana los datos y resultados indicados en el párrafo anterior.

47 En referencia a la **LEY ORGÁNICA 8/1991**, de 13 de marzo, para la mejora del procedimiento electoral (BOE número 63, de 14 de marzo).

Observatori per a l'estudi de diversos aspectos relacionats amb la normativa electoral valenciana

4. Comunicada la resolución de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana a las juntas electorales competentes sobre las reclamaciones o protestas recurridas, éstas comunicarán inmediatamente a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana los datos a que se refiere el segundo apartado de esta instrucción.

5. La Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, una vez conocidos los resultados en las tres circunscripciones de la Comunidad Valenciana y resueltas las reclamaciones y recursos, y, en todo caso, antes del día de la proclamación, determinará y declarará qué candidaturas han cumplido el requisito impuesto por el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía, lo que comunicará inmediatamente a las juntas electorales provinciales para que éstas puedan proceder a la proclamación de candidatos».

Por otra parte, si bien el artículo 108.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, no es básico, debe tenerse en cuenta, la instrucción de 28 de mayo de 1995 (BOE núm. 128, de 30 mayo 1995), que dictó la Junta Electoral Central en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 19.1, letra c), de la mencionada ley, relativa a la tramitación de los recursos a que se refiere el artículo 108.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. De acuerdo con la misma:

«Primero.-Cuando se interpongan ante las correspondientes juntas electorales escrutadoras recursos contra la resolución por las mismas de las protestas o reclamaciones contra el acto de escrutinio, en los términos a que se refiere el inciso primero del artículo 108.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, las citadas juntas electorales escrutadoras habrán de remitir a la Junta Electoral Central, el mismo día o al día siguiente de la interposición de dicho recurso, el expediente completo, encabezado con el recurso seguido del informe de la propia junta electoral y del resto del expediente debidamente foliado y sellado en cada una de sus hojas. En el informe de la junta se hará constar el contenido y el número de folios del expediente.

La remisión del expediente se realizará por el procedimiento más rápido, sin que se admita en ningún caso que tal remisión se realice por medio de telefax. Los gastos de remisión, en caso de que no se utilice el correo oficial, serán sufragados en los términos previstos en el artículo 13.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Segundo.-La resolución de la Junta Electoral escrutadora que ordene la remisión del expediente a la Junta Electoral Central habrá de notificarse, inmediatamente después de su cumplimiento, a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándoles mediante dicha notificación para que puedan comparecer ante la Junta Electoral Central, en su sede del Palacio del Congreso de los Diputados, Floridablanca, sin número, en Madrid, dentro del día siguiente a la notificación.

Los escritos de notificación referidos se unirán al expediente, si ello no implica demora en la remisión de éste o, en otro caso, se remitirán por el procedimiento más rápido a la Junta Electoral Central, anticipándolos en todo caso por telefax.

Tercero.-Los interesados podrán comparecer, por escrito, ante la Junta Electoral Central en el plazo indicado de un día; desde ese momento, disponen de un día más para examinar el expediente en las dependencias de la Junta Electoral Central».

De lo anteriormente expuesto se deriva la necesidad de regular de forma más concreta en nuestra LEV lo concerniente al proceso de escrutinio general a realizar por las juntas electorales.

2.6.2. Proclamación de electos

Se configura en nuestra legislación la proclamación de electos como la conclusión del proceso de escrutinio general, vistas y resueltas las protestas y reclamaciones presentadas por los

apoderados y representantes de las diferentes candidaturas contra dicho escrutinio (o transcurrido el plazo sin que se hubieren presentado) y mediante la cual se concreta el nombre de aquellos candidatos y candidatas que formarán Les Corts.

Tal y como se ha comentado anteriormente, nuestra LEV incluye la proclamación de electos en su artículo 36, como parte del proceso del escrutinio general (aunque el epígrafe general se denomine "Proclamación de diputados electos" y no "escrutinio general"). En este sentido, realizar las mismas observaciones en cuanto a la falta de referencia a los posibles recursos y sus resoluciones como parte fundamental del proceso.

Por ello, se propone que en el presente capítulo IV se ordenen cronológicamente las diferentes fases del proceso de escrutinio general, con inclusión de los recursos, protestas y/o reclamaciones que contra los actos dictados se permitan, así como a las resoluciones en los mismos y su inclusión en el acta concreta del proceso (de constitución, de escrutinio, de sesión o de proclamación).

En esta fase debería constar claramente diferenciado el proceso de proclamación de electos del de escrutinio, para lo cual bastaría con la simple titulación de los correspondientes artículos.

Como anotaciones concretas al articulado, observar que en el artículo 36.dos.d), relativo a la publicación de los resultados en el *diari oficial*, se establece un plazo máximo de cuarenta días "*a partir de los actos de escrutinio*", momento que, a tenor de su literal, resulta difícil de concretar. Por coherencia con el resto de plazos que tanto la LOREG como la LEV indican con exactitud, se propone que el inicio del citado plazo sea más preciso ("*desde la finalización del escrutinio general*" o similar). En este mismo sentido, el art. 23.4 EACV indica que "*Les Corts electas se constituirán en un plazo máximo de noventa días a partir de la fecha de finalización del mandato anterior*", es decir, en un plazo máximo de 36 días desde la celebración de las elecciones, si descontamos los 54 días del período electoral. Se produce por tanto una colisión de plazos ya que no parece tener sentido que se disponga de más plazo para publicar los resultados (40 días desde el escrutinio general) que para la constitución de Les Corts, o dicho de otra manera, que se produzca la constitución de Les Corts sin que los resultados oficiales de las elecciones hayan sido publicados en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

Referente al apartado 3 del mismo artículo 36 LEV, se indica que "*se entregarán copias certificadas del acta de proclamación de electos a los ...*" Mientras que en la LOREG, se entregan "*copias certificadas del acta de escrutinio general*", considerando más acertada la indicación de nuestra LEV, dado que en el acta de proclamación de electos constan todas y cada una de las fases del escrutinio.

En cuanto al contenido del acta de proclamación, en nuestra LEV se refiere al mismo contenido que el especificado en el apartado 36.dos.a) referido al Acta de Escrutinio General, incluyendo además la indicación de los escaños obtenidos por cada candidatura y la relación nominal de los electos. No obstante, se omite la necesidad de incluir en dicha acta las reclamaciones y protestas, su resolución, el recurso ante la JECV si lo hubiere y su correspondiente resolución.

Al igual que lo indicado para la descripción del contenido del acta de escrutinio, en el caso de que nuestra LEV fije un sistema diferente de listas electorales, deberán adaptarse la totalidad del articulado referido a ello en nuestra ley o, incluir nuevo articulado en los casos que no exista.

Añade por último la LOREG en su artículo 108.10 el procedimiento de toma de posesión de los diputados electos:

“En el momento de tomar posesión y para adquirir la plena condición de sus cargos, los candidatos electos deben jurar o prometer acatamiento a la Constitución, así como cumplimentar los demás requisitos previstos en las Leyes o reglamentos respectivos”

Nada tiene regulado nuestra LEV al respecto por lo que, tratándose de un apartado de legislación supletoria es de aplicación a las elecciones a Les Corts. Se propone la inclusión de una fórmula propia, haciendo directa alusión al Estatut d'Autonomia.

3. Campaña electoral

Dedica la LOREG, dentro del Título Primero, Capítulo VI “Procedimiento Electoral”, tres secciones completas a las campañas electorales, constituyendo la mayor parte de su articulado legislación básica conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional primera y estructurándose de la siguiente forma:

- Sección IV Disposiciones generales sobre la campaña electoral. Artículos 50, 51 y 52
- Sección V Propaganda y actos de campaña: Artículos de 53 a 58
- Sección VI utilización de medios de comunicación para la campaña electoral. Artículos de 59 a 67.

A través del citado articulado se desgranar cuestiones como la definición de la campaña institucional, actos institucionales, inauguraciones, definición de campaña electoral, exclusiones, periodo de campaña, duración, obtención de medios gratuitos de titularidad pública, espacios gratuitos cedidos por los Ayuntamientos, utilización de medios de comunicación para la campaña electoral y distribución de tiempo.

Con la modificación de la LOREG de 2011, éste fue uno de los apartados que generó más conflicto⁴⁸ ya que se eliminaron determinadas facultades para algunas Comunidades Autónomas, como se verá más tarde, y se introdujeron además algunas nuevas limitaciones. No es de extrañar pues que, de las nueve instrucciones dictadas por la Junta Electoral Central durante el año 2011, cinco de ellas estuvieran dedicadas íntegramente al contenido de alguna de las tres secciones citadas.

Nuestra LEV dedica los artículos 30, 31 y 32, dentro del título VI “Campaña electoral” a dichas materias, debiéndose realizar importantes cambios en los mismos como a continuación se pasa a exponer, derivado de las modificaciones arriba apuntadas.

3.1. Disposiciones generales sobre la campaña electoral

Correspondiente a los artículos 50, 51 y 52 de la LOREG y al artículo 30 de la LEV

Aunque tanto la LOREG como la LEV denominan de forma genérica a estas secciones como *Campañas electorales*, conviene aquí hacer una primera distinción entre las campañas electorales

48 “Esta materia es una de las que mayor número de conflictos suscita en cualquier proceso electoral. Ante las diferentes Juntas Electorales se plantean múltiples recursos contra actos organizados o financiados por los poderes públicos que directa o indirectamente suponen exposición de logros o realizaciones o bien tienen alguna connotación electoralista”. Informe de la JEC sobre “Aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa”. 2009.

institucionales y las campañas electorales realizadas por las diferentes formaciones que concurren a las elecciones.

3.1.1. Campaña institucional

En este contexto, se denomina campaña institucional a aquella campaña informativa que realizan las diferentes administraciones públicas que, en virtud de su competencia, convoquen un proceso electoral.

Este apartado no ha sufrido ninguna modificación en cuanto a su redacción en la reforma de la LOREG de 2011, pero sí en cuanto a su posición normativa ya que la disposición adicional primera lo sitúa como legislación básica del Estado, invalidando por tanto parte del contenido del artículo 30 de nuestra LEV que, en su redacción actual, sí permite que dicha campaña esté destinada a *“informar e incentivar el voto de los electores, sin influir en absoluto en la orientación del mismo”*, mientras que el 50.1 de la LOREG limita esta campaña institucional a *“una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores”*.

Igualmente, añade una limitación en cuanto a la determinación de los espacios destinados a albergar dicha campaña institucional al establecer que *“esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña”*. Estas limitaciones afectan a la totalidad del período electoral, es decir, al *“comprendido entre la fecha de publicación de la convocatoria de las elecciones en el boletín oficial correspondiente y el día mismo de la votación”*⁴⁹

Resumiendo, esta aplicación directa del artículo 50.1 de la LOREG implica la supresión de la posibilidad de incentivar el voto de los electores en las campañas institucionales y la imposibilidad de realizar dicha campaña fuera de los medios de comunicación social de titularidad pública. En consecuencia, debe modificarse la actual redacción del artículo 30, párrafo segundo, de la LEV, eliminando la referencia actual a la incentivación al voto y por lo tanto en los términos indicados por la LOREG. Igualmente, en este mismo párrafo de la LEV se cita escuetamente como competentes para la realización de una campaña electoral a los “poderes públicos” en general. Una referencia más correcta sería la concerniente a “los poderes públicos convocantes de un proceso electoral en virtud de su competencia” o en su defecto, una referencia directa al artículo 50.1 de la LOREG que, siendo ahora legislación básica del Estado, queda perfectamente delimitado.

3.1.2. Actos institucionales

El presente punto constituye igualmente legislación básica del Estado, tratándose además de un apartado nuevo introducido en la última reforma de la LOREG de 2011, a petición expresa de la Junta Electoral Central a través de su informe, de 20 de enero de 2009, sobre aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa, *“para evitar las dificultades de determinar el régimen jurídico aplicable a las elecciones a Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”*. No existe articulado en la LEV referido a dichos actos.

49 Instrucción JEC 2/2011, de 24 de marzo, sobre interpretación del artículo 50 de la LOREG en relación al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en periodo electoral

El nuevo artículo 50.2 de la LOREG estableció que “Desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas queda prohibido cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones”.

3.1.3. Inauguraciones

Al igual que en apartado anterior referido a los actos institucionales, la modificación de la LOREG introdujo el nuevo apartado 50.3, también como legislación básica del Estado, referido a las inauguraciones en periodo electoral: *“Asimismo, durante el mismo período queda prohibido realizar cualquier acto de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos, cualquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho período”*.

De forma expresa, la redacción de la LOREG diferencia entre los actos en general realizados por los poderes públicos (ver apartado anterior) y lo referido a las inauguraciones en particular (art.50.3). Así, de acuerdo con el literal del texto se desprende que queda prohibido expresamente cualquier tipo de inauguración en período electoral sin ninguna clase de matices. Sí permite el texto que dichas obras o servicios entren en funcionamiento. Este artículo fue desarrollado posteriormente mediante la Instrucción 2/2011 de la JEC.⁵⁰

En cuanto a la Ley Electoral Valenciana, nada se dispone en la misma referida a los actos e inauguraciones institucionales en período electoral, siendo además con la actual redacción de la LOREG, y su desarrollo mediante la IJEC 2/2011, indisponible su regulación por tratarse, como ya se ha mencionado, de legislación básica del Estado y por lo tanto directamente aplicable a las comunidades autónomas. Se considera conveniente dedicar en nuestra LEV un único artículo destinado a las campañas institucionales, con las modificaciones apuntadas.

3.1.4. Campaña Electoral

Visto lo expuesto sobre las campañas electorales institucionales, procede analizar a continuación a examinar las campañas electorales que realizan las diferentes formaciones en período electoral. Dicha regulación se encuentra tanto en la LOREG como en nuestra LEV (en menor medida) en los siguientes artículos:

LOREG

50.4. Se entiende por Campaña Electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la capitación de sufragios.

50.5. Salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior podrá realizar Campaña Electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el [artículo 20 de la Constitución](#)

Artículo 51.

51.1. La Campaña Electoral comienza el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria.

51.2. Dura quince días.

50 Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del artículo 50 de la LOREG en relación al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en periodo electoral.

51.3. Termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.

LEV

Artículo 30

La campaña electoral, entendida como el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones encaminadas a la captación del voto, tendrá una duración de quince días como mínimo y veintiuno como máximo y deberá terminar a las cero horas del día inmediato anterior a la votación.

La definición de campaña electoral que realiza el artículo 30 de la LEV coincide con la especificada en la LOREG, no así en lo referente a la duración de la misma ya que el artículo 51.2 de la LOREG, que es legislación básica del Estado, establece que la campaña electoral tendrá una duración de 15 días. Por tanto, la primera modificación a realizar en nuestra legislación debe consistir en la eliminación de la referencia a un plazo mínimo y uno máximo.

Inició y fin de la campaña

Siendo de obligado cumplimiento lo establecido en los apartados 2 y 3 del artículo 51 (la campaña “*dura quince días*” y “*termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación*”), la LOREG deja el apartado 1 del citado artículo que regula el día de comienzo de la misma como legislación no básica, por lo que es posible regular en nuestra legislación el día de inicio de la misma, siempre que su finalización cumpla con lo establecido en el artículo 51.3 de la LOREG es decir, que “*termine a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación*”.

3.2. Propaganda y actos de campaña electoral

3.2.1. Límites propaganda y campaña electoral

El artículo 53 LOREG, circunscribe la obtención gratuita de medios proporcionados por las administraciones públicas al estricto periodo de campaña electoral, estableciendo asimismo la prohibición de publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes, etc., desde el momento de la convocatoria electoral y hasta el inicio de la campaña. Al igual que ocurre en apartados anteriores, estas disposiciones constituyen legislación básica del Estado y no se encuentran reguladas en la actual redacción de la LEV.

Con fecha 24 de marzo, la JEC emitió la Instrucción 3/2011, sobre interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral establecida en el artículo 53 de la LOREG que, por su interés, se reproduce íntegramente:

Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral incluida en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

La Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha realizado importantes modificaciones en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). Uno de los aspectos que sufre un cambio profundo es el del régimen jurídico de las campañas electorales, y más concretamente el de los límites temporales a los que deben someterse las candidaturas en las actividades de captación del voto. La finalidad de estas modificaciones es, según la exposición de motivos de la ley, «la reducción del peso de la publicidad y propaganda» en el período electoral y correlativamente «una mayor incidencia» durante el mismo de «la exposición y debate de los programas y propuestas» de las formaciones políticas que participan en las elecciones.

La nueva redacción del artículo 53 de la LOREG limita la posibilidad de que las entidades concurrentes a las elecciones puedan realizar determinados actos de propaganda electoral, como la contratación de espacios publicitarios o la petición directa del voto, antes y después del período de campaña electoral delimitado por el Capítulo VI del Título I de la LOREG. Parece aconsejable la elaboración de unos criterios que faciliten la interpretación de la nueva redacción de la Ley con el fin de otorgar mayor seguridad jurídica a las candidaturas.

Con esta finalidad, la Junta Electoral Central, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19.1.c) y f) de la LOREG, y previa consulta a las formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados, ha aprobado la siguiente

INSTRUCCIÓN

Primero. Prohibición de difusión de propaganda electoral entre la convocatoria de las elecciones y el inicio de la campaña electoral.

1. Conforme establece el artículo 53 de la LOREG, desde la fecha de publicación de la convocatoria de un proceso electoral en el correspondiente boletín oficial hasta el trigésimo séptimo día posterior a la convocatoria «queda prohibida la difusión de publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales,» sin que dichas actuaciones «puedan justificarse por el ejercicio de las funciones constitucionalmente reconocidas a los partidos, federaciones y coaliciones», y, en particular, de acuerdo al propio precepto, en el derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 20 de la Constitución.

2. En consecuencia, durante el referido periodo, las formaciones políticas y las candidaturas no podrán contratar directamente ni a través de tercero, espacios, soportes o sitios para la difusión de publicidad o propaganda electoral, ya se realice en lugares, públicos (jardines, plazas, parques, etc.), ya en soportes comerciales de cualquier tipo, sean vallas, muebles urbanos para la presentación de información («mupis»), objetos publicitarios iluminados («opis»), cabinas, medios de transporte o similares. Tampoco está permitida la inserción de anuncios en prensa o revistas, o en cuñas radiofónicas, o en formatos publicitarios en Internet («banners»), o en canales comerciales de televisión, o en otros soportes en medios digitales.

3. Tampoco se considera permitido en el período indicado el reparto con fines de propaganda de material diverso como llaveros, bolígrafos, mecheros, pins u otros objetos similares, que incluyan el nombre o la foto de los candidatos o la denominación o siglas de la formación política, ni la exhibición de fotos de los candidatos o de carteles con la denominación, siglas o símbolos de una formación política en el exterior de domicilios privados.

4. En el supuesto de que en el momento de la convocatoria electoral hubiese propaganda electoral difundida con anterioridad a ésta, deberá ser inmediatamente retirada, siendo, en todo caso, responsable a efectos de la Administración electoral el candidato o la formación política a la que se refiera la propaganda.

Segundo. Actos permitidos.

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los candidatos y los representantes de las entidades políticas que concurran a las elecciones no incurrirán en la prohibición establecida en el artículo 53 de la LOREG, entre otros, en los siguientes casos, siempre que no incluyan una petición expresa del voto:

1.º La realización o participación en mítines y actos destinados a presentar las candidaturas o el programa electoral. Para ello, las formaciones políticas y los candidatos podrán dar a conocer estos actos por cualquier medio de difusión.

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

2.º La intervención de los candidatos y de los representantes de las formaciones políticas que concurren a las elecciones en entrevistas o debates en los medios de comunicación de titularidad pública o privada.

3.º La realización y distribución de folletos, cartas o panfletos, o el reparto de soportes electrónicos (cd, dvd, memorias usb, etc.), en los que se den a conocer los candidatos o el programa electoral.

4.º La utilización de vehículos particulares con fotos de los candidatos o la denominación, siglas o símbolos de una formación política, para dar a conocer a los candidatos o informar sobre los actos públicos de presentación de éstos o del programa electoral, siempre que no suponga contratación alguna para su realización.

5.º La exhibición de fotos de los candidatos o de la denominación, siglas o símbolos de una formación política en la fachada exterior de los lugares en que radiquen las sedes y locales de ésta.

6.º El envío de correos electrónicos o de mensajes sms, o la distribución de contenidos por radiofrecuencia (bluetooth) para dar a conocer a los candidatos o el programa electoral, siempre que no implique la contratación de un tercero para su realización.

7.º La creación o utilización de páginas web o sitios web de recopilación de textos o artículos (blogs) de las formaciones políticas o de los candidatos, o la participación en redes sociales (Facebook, Twitter, Tuenti, etc.), siempre que no suponga ningún tipo de contratación comercial para su realización.

Tercero. Facultades de las Juntas Electorales.

Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53 de la LOREG, las Juntas Electorales competentes en función del acto realizado y del proceso electoral convocado resolverán las denuncias, reclamaciones o recursos que los representantes generales de las formaciones políticas concurrentes y los de las candidaturas puedan plantear. A tal efecto, podrán requerir a los afectados para que de forma inmediata procedan a la suspensión de cualquier acto prohibido o a la retirada cualquier instrumento de publicidad o propaganda que incumpla la legislación vigente.

3.2.2. Cesión de espacios gratuitos

La LOREG dedica sus artículos 54.3, 55, 56 y 57 a la obligación que compete a los Ayuntamientos para la cesión de locales oficiales y locales públicos de uso gratuito así como a los espacios gratuitos para la propaganda electoral, en sus diversas modalidades, a los plazos para su gestión: determinación de los lugares, publicación, criterios de asignación, competencias de las Juntas Electorales, etc. Salvo lo dispuesto en el artículo 54.3, ninguno de estos artículos es legislación básica por lo que son plenamente regulables por nuestra normativa electoral.

Emplazamientos para propaganda electoral

El artículo 55.1, impone la obligación que compete a los ayuntamientos de “reservar lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a postes o farolas por el sistema llamado de banderolas. La propaganda a través de las pancartas y banderolas sólo podrá colocarse en los lugares reservados como gratuitos por los Ayuntamientos”.

Igualmente el artículo 55.2 establece que: “2. Aparte de los lugares especiales gratuitos indicados en el apartado anterior, los partidos, coaliciones, federaciones y las candidaturas sólo pueden colocar carteles y otras formas de propaganda electoral en los espacios comerciales autorizados”.

Criterios y procedimiento

El artículo 56 LOREG hace referencia al criterio que debe observar la JEZ para la distribución de espacios gratuitos entre las diferentes formaciones políticas para la colocación de publicidad electoral en función de los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes en cada circunscripción. La asunción de la competencia por parte de las Juntas Electorales de Zona viene determinada por la obligación que impone a los Ayuntamientos de reservar espacios y locales para dichos fines. Para ello, los Ayuntamientos deben comunicar dichos emplazamientos a la JEZ en el plazo de siete días siguientes a la convocatoria.

Ante estos criterios fijados por la LOREG surgen dos cuestiones:

a) Por un lado, se indica que los resultados a tener en cuenta serán los obtenidos en cada circunscripción, lo que en el caso de celebración de procesos electorales concurrentes en los cuales la circunscripción sea diferente para cada uno de ellos (como es el caso de las elecciones locales, las europeas y las autonómicas⁵¹), puede llevar a una distorsión en la distribución de los espacios.

En este sentido, en el propio artículo 56 se hace una mención específica en caso de celebración de elecciones al parlamento Europeo⁵² con el siguiente inciso:

En el caso de las elecciones al Parlamento Europeo, esta distribución se realiza atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes en el ámbito de la correspondiente Junta Electoral de Zona, atribuyéndose según las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones con mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes en el mencionado ámbito

Podría igualmente llegarse a la situación en la cual el partido más votado de un municipio (circunscripción para las elecciones locales) corresponda a una formación y el más votado a nivel provincial (circunscripción para las autonómicas) sea otro distinto lo que deriva en la dificultad de establecer por parte de la Junta Electoral de Zona cuál es el “partido más votado en cada circunscripción”. Inversamente, podría darse el caso de una formación que, habiendo obtenido un buen número de votos a nivel provincial, no los tuviera o no tuviera tanta en el municipio en cuestión lo que les relegaría a las últimas posiciones en el momento de solicitar espacios en el caso de que únicamente sea la circunscripción municipal la tenida en cuenta para dicha asignación.

b) La segunda cuestión que plantea la redacción del artículo 56 es la referida al concepto de resultados obtenidos “.. en las últimas elecciones equivalentes”, en la que buena parte del razonamiento anterior referido a la determinación de las circunscripciones es aplicable. Esto se traduce en que, como ha ocurrido hasta ahora, en caso de celebración de elecciones concurrentes, existen dos resultados electorales para la misma formación en el mismo ámbito territorial, sea el municipio en el caso de elecciones locales, la provincia en el de Elecciones Generales o los municipios incluidos en el ámbito de la correspondiente Junta Electoral de Zona en el caso de elecciones al Parlamento Europeo⁵³.

En este sentido, la JEC se pronunció mediante acuerdo de 27/02/1996 sobre la consulta planteada por una junta electoral de zona a los efectos de clarificar el concepto de “resultados anteriores equivalentes” dada la coincidencia de dos convocatorias electorales simultáneas (autonómicas en

51 En el caso de Elecciones Generales la circunscripción coincide con la utilizada en las elecciones a Les Corts: la provincia.

52 En las elecciones al Parlamento Europeo, la circunscripción es única para todo el territorio nacional.

53 En el caso de que no se produzca ninguna variación en cuanto a las convocatorias electorales previstas, en el año 2019 coincidirán las Elecciones Locales, a Les Corts y al Parlamento Europeo.

Andalucía y generales), y cuyo acuerdo fue: *“Comunicar que a dicho efecto han de tenerse en cuenta los resultados de las anteriores elecciones al Parlamento de Andalucía, si bien las entidades políticas que no presenten candidaturas a dichas elecciones pero sí a las generales tendrán asimismo derecho a obtener el mínimo de espacios que corresponde a la entidad política que menos espacios tenga según el criterio anterior”*⁵⁴.

Sí se pronuncia en cambio la LOREG en su artículo 63, destinado a regular la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación (materia constitutiva de legislación básica), acerca de los supuestos de concurrencia de procesos:

“2. Si simultáneamente a las elecciones al Congreso de los Diputados se celebran elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma o elecciones municipales, solo se tiene en cuenta los resultados de las anteriores elecciones al Congreso, para la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales.

Si las elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma se celebran simultáneamente a las elecciones municipales, sólo se tiene en cuenta los resultados de las anteriores elecciones a dicha Asamblea para la distribución de espacios en los medios de difusión de esa Comunidad Autónoma o en los correspondientes programas regionales de los medios nacionales.

En el supuesto previsto en el párrafo anterior, y siempre que no sea aplicable la regla del párrafo segundo de este artículo, la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales se hace atendiendo a los resultados de las anteriores elecciones municipales.

Si simultáneamente a las elecciones al Parlamento Europeo se celebran elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, sólo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones a dicha Asamblea para la distribución de espacios en los medios de difusión de esa Comunidad Autónoma o en los correspondientes programas regionales de los medios nacionales.”

Como vemos, la exactitud que aplica la LOREG a la distribución de espacios en los medios no se incluye para los aspectos relacionados con los locales y espacios para la propaganda electoral. No obstante, tanto el artículo 56 como el 57 no constituyen legislación básica del Estado por lo que cabría regularlo en nuestra norma autonómica estableciendo los criterios de reparto en base, por ejemplo, a los mismos criterios utilizados por la LOREG para la distribución de espacios gratuitos en los medios arriba citados. En este sentido, cabría introducir en este apartado las mejoras apuntadas respecto a la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las listas electorales vistas en este mismo informe.

Por otro lado, como hemos visto el artículo 56 atribuye a las Juntas Electorales de Zona la competencia para la distribución de espacios. Dado que, con la configuración actual las circunscripciones a Les Corts son provinciales, nuestra legislación debería atribuir a las Juntas Electorales Provinciales competencias en esta materia, al menos en lo concerniente a la comprobación de los resultados equivalentes anteriores.

Se propone introducir en nuestra legislación, una referencia a la determinación de los “resultados anteriores equivalentes” tanto en el caso de elecciones concurrentes como no. Igualmente, se deberían otorgar competencias a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana en esta materia, más allá de las que el propio artículo 21 de la LOREG asigna en materia de recursos electorales.

Finaliza el artículo 56 introduciendo la obligación para la JEZ de comunicar dichos emplazamientos a los representantes de las candidaturas *“el segundo día posterior a la proclamación de candidatos”*.

54 Sesión de la Junta Electoral Central: 27/02/1996.

Con respecto a los plazos de solicitud de dichos emplazamientos, es reiterada doctrina de la JEC que “los que no efectúen la solicitud correspondiente en el plazo prescrito no tienen derecho a la colocación gratuita de carteles en los emplazamientos asignados” (Acuerdos JEC de 25 de febrero y 4 de abril de 1991, entre otros), no obstante matiza la propia JEC que “la formulación tardía de solicitudes de locales o de otros elementos afectos de propaganda electoral no impide que se atiendan estas solicitudes siempre que queden elementos disponibles”⁵⁵. En este sentido, en la redacción actual no se establece un plazo para realizar dicha petición, debiéndose entender que, dado que la JEZ debe comunicar a los representantes de las candidaturas la asignación de emplazamientos “el segundo día posterior a la proclamación de candidatos” (art.56 LOREG), éste finaliza el mismo día de la proclamación de candidatos.

Locales para actos de campaña

De forma similar a la regulada para la distribución de los espacios para publicidad electoral vista en el apartado anterior, el artículo 57 de la LOREG establece la obligación de los Ayuntamientos de comunicar a la JEZ, esta vez dentro de los diez días siguientes al de la convocatoria, los locales públicos disponibles para la realización de actos electorales. A su vez la JEZ debe comunicarlo a la JEP, aunque en esta ocasión no se determina plazo alguno para dicha comunicación.

A continuación se establece que dicha relación de locales debe especificar “los días y horas en que cada uno sea utilizable y deberá ser publicada en el BOP, dentro de los quince días siguientes a la convocatoria”, momento a partir del cual los diferentes representantes de las candidaturas pueden solicitarlos.

Sobre este punto anotar que de la actual redacción se genera cierta confusión entre las diferentes juntas electorales, como se pudo comprobar en el pasado proceso electoral de mayo de 2011. Así, determinadas JEZ publicaron sus correspondientes edictos en los Boletines Oficiales de la Provincia y en otras ocasiones la publicación se hizo como edicto de la Junta Electoral Provincial. Además, en unos se especificaba, como marca la LOREG, los horarios de disponibilidad de los locales y en otros no. Para finalizar, alguna JEZ publicó los locales juntamente con los espacios gratuitos para la colocación de publicidad electoral, publicación que no es preceptiva.

Por último, el propio artículo 57 no establece un plazo final para la solicitud de los emplazamientos indicando únicamente que “*el cuarto día posterior a la proclamación de candidatos, las Juntas de Zona atribuyen los locales y espacios disponibles...*” por lo que deben aplicarse la doctrina citada anteriormente relativa a la asignación de espacios para propaganda.

Con respecto a los criterios para atribución de dichos locales, la LOREG, en su artículo 57.3, establece un procedimiento diferente al regulado para la distribución de los espacios gratuitos para la propaganda electoral, para lo cual fija el siguiente orden:

1. En primer lugar, en función de las solicitudes.
2. En segundo lugar, cuando varias sean coincidentes, atendiendo al criterio de igualdad de oportunidades y
3. subsidiariamente, a las preferencias de los partidos con mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes en la misma circunscripción⁵⁶.

55 Acuerdos JEC de 01/06/2006, de 24/05/2007 y de 10/11/2011, entre otros.

56 Ver el análisis referente a las equivalencias en el apartado dedicado a la distribución de emplazamientos para propaganda electoral.

Por tanto, vemos que para la distribución de locales se establecen, además del único criterio fijado para la distribución de emplazamientos para la propaganda electoral, dos criterios más y además con preferencia sobre este último.

De todo lo anteriormente expuesto, se desprende que la actual redacción de los artículos 56 y 57 debería ser más precisa, en especial en lo referente a los plazos y juntas electorales, por lo que se propone su inclusión en el texto electoral valenciano, al tratarse de articulado disponible para el legislador autonómico. A estos efectos, debería tenerse en cuenta también el supuesto de que en la definición del sistema electoral en las elecciones a Les Corts se opte por circunscripciones diferentes a las actuales.

Respecto a la redacción del artículo 57.1, se observa una incongruencia en la remisión al articulado cuando dice: “a los efectos de lo dispuesto en el artículo 55”, ya que este punto (el artículo 57) se refiere íntegramente a la asignación de locales públicos para la realización de actos electorales y el artículo 55 se refiere íntegramente a la distribución de emplazamientos gratuitos para la propaganda electoral, por lo que la remisión correcta del artículo 57 debería ser al artículo 54.3: “Los Ayuntamientos deberán reservar locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral”. Este error en la referencia, que se ha arrastrado hasta nuestros días, se debe a que en la redacción original de la LOREG de 1985, tanto la obligación de los ayuntamientos de reservar tanto emplazamientos para la propaganda electoral como la obligación de reservar locales estaban regulados ambos en el artículo 55:

Artículo 55 LOREG (1985)

“Los ayuntamientos deben reservar lugares especiales para la colocación gratuita de carteles, así como locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral.”

La división en artículos diferentes se produjo mediante la *LO 13/1994, de 30 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, manteniéndose la citada referencia errónea al artículo 55 hasta el texto actual.

3.2.3. Límite de gastos en publicidad

En el artículo 55.3 (de legislación no básica), y dentro de la sección V intitulada “Propaganda y actos de campaña electoral”, se regula una de las medidas de ahorro en el gasto que los diferentes partidos realizan en campaña electoral al limitar el tope de gastos que pueden realizar en este concepto:

55.3: “El gasto de las candidaturas en este tipo de publicidad no podrá exceder del 20 por ciento del límite de gastos previsto en los artículos 175.2, 193.2 y 227.2, según el proceso electoral de que se trate.”⁵⁷

Actualmente, y al no ser de obligada aplicación en las elecciones a Les Corts, no es exigible a los partidos políticos. Así se demuestra en el reciente informe de la Sindicatura de Comptes sobre la regularidad de las contabilidades electorales de mayo de 2011, en el que expresamente no entra a valorar el cumplimiento de este límite fijado en la LOREG. No obstante, si se observan los detalles de gastos presentados por las diferentes formaciones a la Sindicatura de Comptes se advierte que ninguna de ellas supera dicha barrera, al tratarse de un proceso concurrente con las elecciones locales.

57 La reforma de la LOREG de enero de 2011 redujo el citado porcentaje del 25 al 20%.

Sería conveniente, de cara a la celebración de un proceso electoral a les Corts no concurrente, incluir este punto en la LEV, por lo que se propone la siguiente redacción:

3. El gasto de las candidaturas en este tipo de publicidad no podrá exceder del 20 por ciento del límite de gastos previsto en los artículos XX de la presente ley. En caso de que se celebren procesos electorales concurrentes, se aplicará el límite menor regulado en sus respectivas legislaciones electorales.

Por el contrario, en el artículo 58 LOREG, que constituye legislación básica, sí se establece una limitación obligatoria en cuanto a los gastos que pueden realizar las diferentes candidaturas de publicidad en prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada.

3.3. Utilización de medios de comunicación para la campaña electoral

La LOREG dedica sus artículos 59 a 67 a regular la utilización de los medios de comunicación social para la campaña electoral, siendo la mayor parte de este articulado legislación básica del Estado, comprendiendo desde la regulación de las tarifas de envíos postales de propaganda electoral hasta la utilización de los medios de comunicación, públicos y privados, y los principios que éstos deben seguir.

3.3.1. Envíos postales de propaganda electoral

Establece la LOREG en su artículo 59 el procedimiento de actualización de las tarifas postales para envíos de propaganda electoral, cuya regulación expresa se encuentra recogida en el artículo 12 del RD 605/1999, de regulación complementaria de los procesos electorales. No obstante, en ningún proceso electoral a Les Corts se ha abonado cantidad alguna por este concepto ya que no existe disposición normativa alguna en nuestra legislación que contemple dichas subvenciones a los partidos. Por tanto tampoco abonaría la Generalitat este gasto, en el caso de celebración de elecciones no concurrentes, como aclaró la JEC en su Instrucción 4/1999, de 20 de abril⁵⁸, indicando que *“En el caso de elecciones a Asambleas Autonómicas, si la Ley Electoral de la Comunidad Autónoma prevé subvención por envío de propaganda electoral, habrá que estar a lo previsto en dicha legislación”*.

3.3.2. Distribución de espacios publicitarios en los medios de comunicación

Una de las principales novedades introducidas por la reforma de la LOREG de enero de 2011 es la prohibición expresa de contratar espacios de publicidad en emisoras de televisión privadas (art.60.1 LOREG), así como la obligación a dichas emisoras de respetar los principios de pluralismo e igualdad (art.66.2 LOREG). Ambos preceptos son legislación básica del Estado.

De forma resumida, se conforman como legislación básica en esta materia los siguientes aspectos:

- Prohibición de contratar espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública ni en las emisoras de televisión privada.
- Derecho a espacios gratuitos para propaganda electoral en radios y televisiones de titularidad pública.

58 Instrucción 4/1999, de 27 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre la subvención por envío directo y personal de documentación electoral en el caso de elecciones simultáneas Sesión JEC: 27/04/1999. Núm. Acuerdo: 144/1999. Núm. Expediente: 349/76.

- Distribución de espacios según el número total de votos obtenidos en procesos electorales anteriores equivalentes.

La LOREG (*art. 65.1*) establece la competencia exclusiva de la Junta Electoral Central como el órgano encargado para la distribución de espacios gratuitos en medios de comunicación social de titularidad pública sea cual sea la titularidad de los mismos:

Artículo Sesenta y cinco.

1. La Junta Electoral Central es la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten por los medios de comunicación públicos cualesquiera que sea el titular de los mismos, a propuesta de la comisión a que se refieren los apartados siguientes de este artículo.

No obstante, introduce matices en función del ámbito territorial de dichos medios de comunicación, de los procesos electorales convocados y de la concurrencia o no de varios procesos.

Procesos electorales concurrentes:

En el caso de que se celebren dos o más elecciones concurrentes, establece una serie de parámetros para determinar cuáles serán los resultados electorales a tener en cuenta a la hora de determinar o asignar dichos espacios, en función de los procesos que concurren: locales y generales, europeas y generales, generales y asambleas de comunidades autónomas, etc.

En segundo lugar, establece una distinción entre la programación nacional de los medios de comunicación de titularidad pública y sus diferentes programaciones regionales o desconexiones, así como de los medios de titularidad pública de las diferentes comunidades autónomas e inferiores.

Así, por ejemplo, en el caso de concurrencia de elecciones municipales con elecciones a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, y dado que la distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número de votos que obtuvo cada formación política en las anteriores elecciones equivalentes, sólo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones autonómicas para la distribución de espacios en los medios de difusión de esa comunidad autónoma o en los correspondientes programas regionales de los medios nacionales.

En todos estos supuestos, se constituye una comisión de radio y televisión que será la encargada de proponer la distribución de esos espacios. Dicha distribución deberá ser aprobada posteriormente por la Junta Electoral Central.

La propia LOREG prevé que la Junta Electoral Central pueda delegar la distribución de dichos espacios en las programaciones regionales y locales de los medios de comunicación de titularidad pública en las correspondientes Juntas Provinciales. También, de forma habitual, la propia Junta Electoral Central delega en las Juntas Electorales de las comunidades autónomas, *en relación con los espacios en los medios de comunicación de titularidad de las Comunidades Autónomas o*

*municipal o en las programaciones de ámbito territorial limitado de los medios de titularidad estatal.*⁵⁹

Procesos no concurrentes:

En el caso de celebración únicamente de elecciones a las asambleas de las comunidades autónomas, la propia LOREG realiza una otorga dichas competencias en las correspondientes Juntas Electorales de cada comunidad autónoma, en su artículo 65.6:

6. En el supuesto de que se celebren solamente elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, las funciones previstas en este artículo respecto a los medios de titularidad estatal, se entenderán limitadas al ámbito territorial de dicha Comunidad, y serán ejercidas en los términos previstos en esta Ley por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma o, en el supuesto de que esta no esté constituida, por la Junta Electoral de la provincia cuya capital ostente la de la Comunidad. En el mismo supuesto la Junta Electoral de Comunidad Autónoma tiene respecto a los medios de comunicaciones dependientes de la Comunidad Autónoma o de los municipios de su ámbito, al menos, las competencias que este artículo atribuye a la Junta Electoral Central, incluida la de dirección de una Comunidad Autónoma que regule las elecciones a las respectivas Asambleas Legislativas.

Dichas delegaciones, legal y expresa, encuentran su desarrollo en los artículos 31 y 32 de nuestra Ley Electoral Valenciana. Así, el artículo 31 está dedicado a la creación de una propia comisión de radio y televisión en el ámbito autonómico, prácticamente en los mismos términos que se regula para el ámbito nacional en la LOREG, en el caso de que se celebren únicamente elecciones a Les Corts o en caso de delegación expresa mencionada. La diferencia fundamental la encontramos en el artículo 32 de la LEV, que establece un baremo diferente al regulado con carácter general en la LOREG, como podemos ver en la siguiente tabla:

Tabla 10 : comparativa distribución tiempos medios de comunicación LOREG-LEV

59 "Las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas en las que se celebran elecciones a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, la Junta Electoral Provincial competente, distribuirán los espacios gratuitos en los medios de comunicación de la respectiva Comunidad Autónoma y en la programación regional de los medios nacionales. Estos espacios consistirán en un bloque para las elecciones a la correspondiente Asamblea Legislativa, distribuido con arreglo a los resultados de las anteriores elecciones a la misma y otro bloque distribuido con arreglo a los resultados de las anteriores elecciones municipales y a los criterios fijados en la presente Instrucción.". **IJEC 2/2015**, de 15/04/2015 sobre distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública y delegación de competencias en las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma y Provinciales en relación con las elecciones de 24 de mayo de 2015."

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

Art. 64 LOREG	Art.32.1 LEV
<u>Diez</u> minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes.	<u>Cinco</u> minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron en las anteriores elecciones equivalentes, o que concurriendo no alcanzaron representación parlamentaria.
Quince minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, <u>no hubieran alcanzado el 5% del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional</u> o, en su caso, en las circunscripciones a que hace referencia el artículo 62.	Quince minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes <u>hubieran alcanzado un resultado inferior al 15% del total de los votos emitidos.</u>
<u>Treinta</u> minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado <u>entre el 5 y el 20%</u> del total de votos a que se hace referencia en el párrafo b).	<u>Veinte</u> minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado <u>entre el 15% y 20%</u> del total de los votos emitidos.
<u>Cuarenta y cinco minutos</u> para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado, <u>al menos, un 20%</u> del total de votos a que hace referencia el párrafo b).	<u>Treinta minutos</u> para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo concurrido en las anteriores elecciones equivalentes hubieran alcanzado <u>más del 20%</u> de los votos emitidos.

Añade la LOREG (*art.64.2*), además de los requisitos relacionados en la tabla anterior, que dichos espacios corresponden a *“aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente”*, mientras que la LEV requiere que dichas formaciones presenten candidatura en todas las circunscripciones (*art.32.3*), lo que en caso de que se opte por otro sistema de circunscripciones, como por ejemplo las comarcas, prácticamente imposibilitaría obtener espacios a numerosos partidos actualmente extraparlamentarios.

Además, la LOREG otorga 15 minutos a aquellas formaciones políticas que, no alcanzando el porcentaje indicado de presentación de candidaturas, hubieren obtenido al menos un 20% de los votos emitidos en el ámbito de una Comunidad Autónoma, limitándose el ámbito de emisión a dicha comunidad.

Finalmente, tanto la LOREG como la LEV otorgan tiempo a las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de comunicación de titularidad pública, siempre que cumplan con los porcentajes de presentación de candidaturas establecidos en sus respectivas leyes, otorgando la LOREG 10 minutos y la LEV 5 minutos.

Con posterioridad, y aunque no regulado en la LOREG ni en la LEV, la JEC en desarrollo del artículo 66 de la LOREG, dictó la Instrucción 4/2011 que, en su modificación mediante la IJEC 2/2015, incluyó a los “grupos políticos significativos” en los planes de cobertura:

“2.2. Los planes de cobertura informativa deberán incluir las candidaturas de aquellas fuerzas políticas que no se presentaron a las anteriores elecciones equivalentes o no obtuvieron en ellas

Observatori per a l'estudi de diversos aspectos relacionats amb la normativa electoral valenciana

representación y posean la condición de grupo político significativo. Esa cobertura no podrá ser igual o superior a la dedicada a las candidaturas que lograron representación.

2.3. Se reconocerá la condición de grupo político significativo a aquellas formaciones políticas concurrentes a las elecciones de que se trate que, pese a no haberse presentado a las anteriores equivalentes o no haber obtenido representación en ellas, con posterioridad, en recientes procesos electorales y en el ámbito territorial del medio de difusión, hayan obtenido un número de votos igual o superior al 5% de los votos válidos emitidos.”

Sería posible por tanto incluir en la LEV alguna medida favorable en la asignación de tiempos a aquellas formaciones que cumplan con determinados requisitos referidos a la presencia equilibrada de mujeres y hombres.

Respecto a los tramos porcentuales regulados en la LEV que sirven para asignar los diferentes tiempos se observan algunos “saltos” incompresibles ya que el primer grupo es para aquellos que no se presentaron o bien no obtuvieron representación parlamentaria (que con la actual barrera electoral equivale a un 5%) y el segundo grupo es para aquellos que obtuvieron “un resultado inferior al 15% del total de los votos emitidos”, el tercer grupo para los que obtuvieron entre un 15% y un 20%, y finalmente el cuarto grupo para los que tuvieron un resultado superior al 20%. Por tanto, parecería más razonable que existiera una continuidad porcentual entre los diferentes grupos, de forma que el máximo fijado para un tramo fuera el punto de partida inicial del siguiente.

Por último, el punto cinco del artículo 32 LEV añade que dichos criterios de asignación “*serán también de aplicación para la propaganda electoral en cualesquiera otros medios de comunicación de titularidad pública*”, artículo que deja de tener sentido ya que el propio artículo 60 LOREG prohíbe expresa y taxativamente contratar espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública.

Como se ha visto, ambas legislaciones contienen elementos básicamente comunes, no obstante, entre ambas regulaciones existe una diferencia sustancial ya que la LOREG otorga espacios en función del total de votos válidamente emitidos (es decir, a candidaturas y blancos) mientras que la LEV habla de votos emitidos (y por lo tanto a candidaturas, blancos y nulos), lo que constituye una singularidad en nuestra legislación electoral, al igual que sucede en lo regulado para la atribución de escaños.

Respecto a la determinación del momento y orden de emisión de los espacios de propaganda electoral, la LOREG le dedica el artículo 67:

“Para la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral a que tienen derecho todos los partidos, federaciones o coaliciones que se presenten a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, la Junta Electoral competente tendrá en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes”.

Dicho artículo, calificado como de legislación supletoria y por lo tanto no básica para las comunidades autónomas, debe entenderse en la medida que la propia LOREG otorga competencias a la JECV en la distribución de espacios gratuitos vista anteriormente, y fija el mismo criterio de asignación que el establecido de forma genérica para la asignación de locales y de emplazamientos para publicidad vistos anteriormente.

Significar que este artículo viene referido únicamente “*al momento y orden de emisión*”, ya que el artículo 61 de la LOREG, de legislación básica, establece que “*la distribución de espacios para*

propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes”.

Finalmente, añadir que la JEC dictó la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de interpretación del artículo 66 de la LOREG, con el objeto de *“regular los procedimientos para garantizar el respeto durante los periodos electorales de los principios de pluralismo político y social, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública y de las emisoras de titularidad privada”*. Dicho artículo 66 es legislación básica del Estado, no obstante, la citada instrucción atribuye competencias a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana en los supuestos previstos en la propia LOREG (celebración únicamente de elecciones autonómicas o delegación expresa de la propia JEC):

- Conocer de los recursos presentados por los representantes generales o de las candidaturas contra las actuaciones y los programas emitidos durante el periodo electoral por los medios de comunicación de titularidad pública con incidencia electoral.
- Conocer los recursos contra las resoluciones de las Juntas Electorales Provinciales relativas a unas elecciones a la Asamblea Legislativa de dicha Comunidad Autónoma.
- Conocer de los recursos presentados contra las actuaciones y programas difundidos por emisoras (*de radio y de televisión*) de titularidad privada

3.3.3. Debates electorales

Nada indica la LOREG ni nuestra LEV respecto a la celebración de debates entre las diferentes formaciones que concurran a las elecciones, más allá de la necesaria imparcialidad exigida por parte de los medios de comunicación respecto a garantías de pluralismo político y social (art. 66 LOREG, legislación básica del Estado) y en especial en lo dispuesto en su apartado 2 respecto a los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales. En aplicación de dicho precepto la Junta Electoral Central aprobó su Instrucción 4/2011, modificada por la Instrucción 1/2015, respecto a la cual, es especialmente relevante y clarificador el Acuerdo de la JEC 507/2015, de 2 de diciembre de 2015 que en su apartado octavo número 2 indica que *“Corresponde a los órganos de dirección de las televisiones privadas decidir libremente sobre la oportunidad de organizar o difundir entrevistas o debates electorales, pero de hacerlo deberán tener particularmente en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes.*

En el caso de que un medio decida emitir un debate entre los dos candidatos que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes, deberá emitir otros debates bilaterales o plurilaterales, o proporcionar información compensatoria suficiente sobre los demás candidatos que también hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes”.

Cuestión diferente es regular en nuestra LEV la obligatoriedad de la celebración de dichos debates, al menos en las emisoras de titularidad pública en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, las cuales deben en cualquier caso *“respetar el pluralismo político y social, así como la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación”* (art.66.1 LOREG). Es reiterada doctrina de la JEC la exigencia de medidas compensatorias destinadas a las formaciones

que no hayan participado en debates en los cuales solo participen determinadas formaciones bien por ser las más votadas o bien por tener grupo parlamentario⁶⁰.

4. Procesos electorales y nuevas tecnologías

Parece evidente señalar que desde el momento en que se aprobó la presente Ley Electoral Valenciana, la sociedad de la información ha avanzado hasta límites entonces no sospechados. Su incorporación a los procesos electorales ha sido mucho más limitada.

Hasta la fecha, las principales incorporaciones de las TICs a los procesos han ido encaminadas al acto de escrutinio mediante la introducción de dispositivos para la transmisión de los resultados desde la mesa al centro de recogida de información (PDA, tablets, etc) y las experiencias de Mesa Administrada Electrónicamente (Castellón en 2011 y Torrent 2015), además de pequeñas medidas encaminadas a la obtención de determinados impresos electorales en formato PDF.

No obstante, el camino a andar en el terreno de las nuevas tecnologías aplicadas a los procesos electorales todavía es muy largo: plataformas de gestión electoral, presentación telemática de impresos, intercomunicación entre juntas electorales y administración gestora, publicaciones de acuerdos de las juntas en boletines oficiales, firma electrónica, candidaturas, y un largo etcétera de aspectos a incluir en el procedimiento electoral tradicional que en un futuro necesariamente debe desembocar en el voto electrónico, en cualquiera de sus modalidades presencial o remoto, por lo que la ley que se pretenda aprobar debe necesariamente constituirse como norma habilitadora para su progresiva introducción.

5. Conclusiones

El presente trabajo no ha pretendido ser una guía exhaustiva de todos aquellos elementos que deben conformar un proceso electoral, pero sí ha querido señalar, tanto desde el marco normativo actual como desde las necesidades de innovación y actualización, aquellos aspectos que a mi juicio pueden ser mejorados en el texto electoral valenciano. No se hacen afirmaciones sobre lo que es correcto o no, pues esto deberá ser fruto del consenso que determinará cuál es el sistema y procedimiento mediante el cual los valencianos y valencianas queremos elegir a nuestros representantes.

60 "En el caso de que un medio decida emitir un debate entre representantes de las dos candidaturas que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes, deberá emitir otros debates bilaterales o plurilaterales, o proporcionar información compensatoria suficiente sobre las demás candidaturas que también hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes".

De la citada normativa se desprende que corresponde a los órganos de dirección de los medios públicos decidir libremente si organizan debates electorales, en cuyo caso deben respetar los principios de pluralismo político, neutralidad informativa, igualdad y proporcionalidad.

En lo que se refiere al debate con representantes de aquellos partidos políticos que concurren a las elecciones y cuentan con grupo parlamentario, hay doctrina reiterada de la Junta Electoral Central sobre su admisibilidad siempre que se compense de manera suficiente a las demás candidaturas que consiguieron representación en las últimas elecciones equivalentes pero no grupo parlamentario. Dicho criterio ha sido además expresamente aceptado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2006". (Acuerdo JEC 521/2015, de 2 de diciembre de 2015).

6. Bibliografía

- ALVAREZ CONDE, E. "Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos" en *Revista de Derecho Político* Núm.75-76. UNED.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO, Manuel. "Código electoral". *El consultor de los Ayuntamientos*. 8ª edición marzo 2015.
- COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO. COMISIÓN DE VENECIA. "Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo". Venecia, 18-19 de octubre de 2002. Conseil de l'Europe.
- Informe de la subcomisión creada en el seno de la Comisión Constitucional sobre las posibles modificaciones del Régimen electoral General. 2010.
- Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general. Madrid 2009.
- Informe de la Junta electoral Central sobre aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma. Madrid.2009.
- MARTINEZ-SOSPEDRA, M. "Sobre la necesidad de una Ley electoral Valenciana (Los condicionantes constitucionales y estatutarios de la Ley electoral Valenciana)". *Anuario Derecho Parlamentario. Corts Valencianes*, núm.18. 2007. 121-145.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. "Elecciones generales 2011. La modernización de la gestión electoral". 2011.
- PRESNO LINERA, Miguel A. "Nuevos estatutos de autonomía con viejos sistemas electorales" en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm.5/2007. 101-146.
- PASCUAL MATEO, Fabio (Director). *Estado Democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales del derecho electoral*. Thomson Reuters.Civitas. Madrid 2010.
- PEREZ, David. "L'administration en ligne dans le processus électoral : L'expérience électoral de la République Française sur le vote électronique". *Ministère des Affaires Etrangères et Européennes / Chargé de misión Modernisation pour le Vote électronique de la République Française*. Seminario procesos electorales. Mallorca 2014.
- SANTOLAYA MANCHETTI, P. *Procedimiento y garantías electorales*. CIVITAS. 2013.

EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO EN LA COMUNITAT VALENCIANA: MARCO NORMATIVO Y PROPUESTA DE REFORMA¹

Joaquín Martín Cubas²

SUMARIO: 1. Introducción: Las *Entidades Locales Menores* en la Comunitat Valenciana.- 2. El marco normativo del sistema electoral valenciano para las entidades locales menores.- 3. La convocatoria.- 4. La administración electoral.- 5. El derecho de sufragio.- 6. El sistema electoral.- 7. Papeletas, sobres, impresos y otro material electoral.- 8. Votación, escrutinio, proclamación de electos y constitución de las Juntas Vecinales.- 9. Subvenciones y gastos electorales.- 10.- El régimen de Concejo Abierto.- 11.- Consideraciones sobre la técnica normativa para la implementación de la propuesta de reforma.- 12. Conclusión recapituladora.- 13. Bibliografía.- 14. Normativa.

1. Introducción: las Entidades Locales Menores en la Comunitat Valenciana

En España existen aldeas, parroquias, pedanías y otros entes similares que han podido o no constituirse como una *entidad local de ámbito inferior al municipio* (EATIM) en los términos establecidos por el artículo 45 de la Ley de Bases de Régimen Local (LOREG) antes de su reforma de 2013. Si lo hicieron así, son entes territoriales locales con autonomía en su respectivo ámbito competencial. Si no lo hicieron así, su capacidad de autogobierno depende de posibles delegaciones o desconcentraciones del ayuntamiento al que pertenecen.

Actualmente existen 3.713 *entidades de ámbito inferior al municipio* en España. Las provincias con mayor número de ellas son León con 1.231, Burgos con 651, Cantabria con 524, Navarra con 347 y Álava con 335. No existe ninguna en las provincias de La Coruña, Lugo, Málaga, Murcia, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, ni en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

1 Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación "Sostenibilidad y competitividad urbanas en un contexto global. El área metropolitana de Valencia (CSO2013-46863-C3-1-R), de la convocatoria 2013 de los proyectos I+D+I del Programa estatal de investigación, desarrollo e innovación orientada a los retos de la Sociedad del Ministerio de Economía y Competitividad y del Proyecto de investigación Estructura social, encuestas y elecciones (CSO2013-43054-R) financiado por la convocatoria 2013-Proyectos I+D+I-Programa estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los retos de la Sociedad del Ministerio de Economía y Competitividad.

2 Vocal del "Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana". Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Universitat de València.

Estos entes tradicionalmente se han conocido como *entes locales menores* (ELM). De hecho, ésta fue su denominación en el momento de su creación institucional por el Estatuto Municipal de 1924: “Bajo la denominación de *Entidades Locales Menores* se comprenden los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y pedanías que, dentro de un Municipio, y constituyendo núcleo separado de edificaciones, forman conjunto de personas y bienes, con derechos o intereses peculiares y colectivos, diferenciables de los generales del Municipio.”

Bajo la denominación de *entidades de ámbito territorial inferior al municipio*, el artículo 45 de la Ley 7/85, de Bases del Régimen Local estableció estas formas de organización municipal diferentes al municipio:

“Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes”

Algunas comunidades autónomas han desarrollado legislativamente la organización de estas entidades en sus respectivos territorios dándoles diferentes denominaciones: *entidad local menor* (Aragón³, Castilla-La Mancha⁴, La Rioja⁵, Castilla y León⁶, Murcia⁷ y Comunitat Valenciana⁸), *entidad local autónoma* (Andalucía⁹), *entidad municipal descentralizada* (Cataluña¹⁰), *junta vecinal* (Cantabria¹¹), *concejo* (Navarra¹²) o *parroquia rural* (Asturias¹³).

En la Comunitat Valenciana y en desarrollo de dicho precepto estatal, se dictó la *Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana* (LRLCV), en cuyo preámbulo se expone, en referencia a estas entidades, que:

“Con el fin de cubrir el vacío legal existente hasta la fecha, cubierto sólo de modo parcial por la aplicación de la legislación básica estatal, la ley dedica uno de sus títulos a la regulación pormenorizada de las entidades locales menores. A estas entidades se les reconoce su categoría de entidad local con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. La regulación de las mismas que se lleva a cabo persigue los objetivos de mejorar la calidad de vida de los vecinos, mejorar la gestión de los asuntos locales, incrementar la participación ciudadana y proteger determinadas singularidades culturales e históricas existentes en nuestro territorio. Por lo que respecta a las funciones que estas entidades pueden asumir, la ley regula cuáles son las competencias de las mismas y aquellas otras que pueden asumir por delegación del municipio del que dependen. El régimen jurídico de estas entidades se regula en todos sus aspectos, incluyendo los procedimientos de creación y supresión, las normas de organización interna y los procesos electorales de las mismas.”

Según el artículo 54 de la Ley 8/2010, en la Comunitat Valenciana las *entidades locales menores* son los núcleos de población separados territorialmente del municipio al que pertenecen y que, teniendo características peculiares, se han constituido como una entidad local menor. Todas estas

3 Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

4 Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

5 Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja.

6 Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

7 Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

8 Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

9 Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía.

10 Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

11 Ley de Cantabria 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores de Cantabria.

12 Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

13 Ley 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la Parroquia Rural.

entidades locales menores de la comunidad tienen la consideración de entidad local y disfrutan de personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias.

La reforma operada de la LOREG por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de las administraciones locales, sin embargo, ha modificado en cierta forma este marco normativo generando una especie de degradación en el estatus de este tipo de entes¹⁴. El actual artículo 3 de la Ley 7/85 ha dejado de considerar entidades locales a las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al anterior artículo 45 de la LRBR. Asimismo ha dejado sin contenido el antiguo artículo 45 creando un nuevo artículo, el 24bis, según el cual “las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes”. Y añade, en el apartado 3 que “sólo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

Ahora bien, esta degradación sólo tiene efectos a futuro, desde la fecha de aprobación de la reforma, porque esa misma ley, la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en su Disposición transitoria cuarta establece que “las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local”. Esto es, los entes locales de la Comunitat Valenciana constituidos con anterioridad a 2013 siguen teniendo la consideración de entes locales.

En la Comunitat Valenciana actualmente existen siete entidades locales menores, 3 en la provincia de Valencia, otras 3 en la provincia de Alicante y una en la provincia de Castellón:

PROVINCIA	ENTIDAD LOCAL MENOR	MUNICIPIO	POBLACIÓN INE 1/1/2014 ¹⁵
Alicante	La Llosa de Camacho	Alcalalí	203
	La Xara	Dénia	1.593
	Jesús Pobre	Dénia	718
Castellón	Ballestar	La Pobla de Benifassà	39
Valencia	La Barraca d'Aigües Vives	Alzira	801
	Mareny de Barraquetes	Sueca	814
	El Perelló	Sueca	2.370

Fuente: BOP de Alicante nº BOP de Castellón nº 27 de 3 de marzo de 2015; BOP de Valencia nº 41 de 2 de marzo de 2015.

14 Véase VILLANUEVA CUEVAS, A. (2013) “El Anteproyecto de reforma del régimen local español y sus consecuencias sobre las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio” en *Diario La Ley*: 8098.

15 Real Decreto 1612/2010, de 7 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2010. Real Decreto 1079/2015, de 27 de noviembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2015.

Estas entidades locales disponen de un sistema de gobierno fundado en la participación de los ciudadanos ya sea a través de fórmulas de representación democrática ya sea a través de fórmulas de *concejo abierto* que requieren, en cualquier caso, la elección de un alcalde pedáneo. En el presente trabajo se tratará de ofrecer una visión lo más extensa y concreta posible sobre el sistema electoral en el que se asienta la representación de los ciudadanos en las entidades locales menores valencianas, su contexto normativo, experiencias anteriores y nuevas propuestas de regulación.

A tal fin, se ha estructurado el trabajo siguiendo el esquema tradicional en este tipo de trabajo que responde, de alguna forma, al orden temporal del proceso cuando no, a la propia regulación normativa de los sistemas electorales: definición y antecedentes, normativa, administración electoral, sufragio activo y pasivo, convocatoria, candidaturas, material electoral, votación y escrutinio, proclamación de electos y gastos electorales, finalizando con una serie de consideraciones de carácter técnico sobre la forma de implementar normativamente la propuesta de reforma que se sustenta en la regulación de estos procesos en la Comunitat Valenciana¹⁶.

2. El marco normativo del sistema electoral valenciano para las Entidades Locales Menores

Hasta la entrada en vigor de la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, las elecciones a EATIMS se regían por lo dispuesto en la LOREG cuyo artículo 199 dispone que *“el régimen electoral de los órganos de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio será el que establezcan las leyes de las comunidades autónomas, que en todo caso deberán respetar lo dispuesto en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local”*. A continuación, este mismo artículo 199 establece el régimen electoral que debe regir en ausencia de regulación autonómica.

2. Los alcaldes pedáneos son elegidos directamente por los vecinos de la correspondiente entidad local por sistema mayoritario mediante la presentación de candidatos por los distintos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores.
3. Las Juntas vecinales de las Entidades locales menores están formadas por el alcalde pedáneo que las preside y dos vocales en los núcleos de población inferior a 250 residentes y por cuatro en los de población superior a dicha cifra, siempre que el número de vocales no supere al tercio del de concejales que integran el Ayuntamiento, en cuyo caso el número de vocales será de dos.
4. La designación de estos vocales se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la entidad local menor.
5. La Junta Electoral de Zona determinará, aplicando el procedimiento establecido en el artículo 163, el número de vocales que corresponde a cada partido, federación, coalición o agrupación.
6. Realizada la operación anterior, el representante de cada candidatura designará entre los electores de la entidad local menor a quienes hayan de ser vocales.
7. Si las Juntas vecinales no hubiesen de constituirse, de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre Régimen Local, por haberse establecido el funcionamiento de la entidad en régimen de concejo abierto, se elegirá, en todo caso, un alcalde pedáneo en los términos del número 2 de este artículo.

¹⁶ Para la elaboración de este estudio se ha utilizado la información suministrada desde la Consellería de Justicia en el informe CONSELLERÍA DE GOVERNACIÓ Í JUSTÍCIA (2012) *Notas de trabajo sobre las elecciones en las entidades locales menores*, Consellería de Justicia, Mecanografiado. Este estudio, por otro lado, no se hubiera podido realizar sin la ayuda inestimable de Rafael Pino Justo, coordinador de Procesos Electorales de la Consellería de Justicia, que aportó su experiencia y conocimientos en el estudio de muchos de los aspectos que aquí se han abordado.

Así, el sistema electoral fijado en el artículo 199 de la LOREG establece, por un lado, la elección del Alcalde Pedáneo por votación directa de los vecinos mediante sistema mayoritario –aunque no especifica éste, se aplica el sistema uninominal a una vuelta- y, por otro lado, la asignación de los vocales entre las distintas fuerzas políticas mediante la aplicación de un sistema basado en la fórmula d'Hondt, de acuerdo con los resultados obtenidos por las formaciones políticas en las elecciones locales correspondientes al municipio; sistema éste que, a la postre, tiene también resultados mayoritarios dado el número de vocales a elegir –dos o cuatro, en el mejor de los casos-.

La Ley 8/2010, de 23 de junio de la Generalitat de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, con posterioridad, ha desarrollado la habilitación prevista en la LOREG, regulando para las entidades locales menores valencianas el sistema de elección de los miembros de sus órganos de gobierno en el artículo 66 que, para no dejar margen de duda, establece taxativamente que “la elección de los miembros de los órganos de gobierno se regirá por lo dispuesto en la normativa de régimen electoral de acuerdo con las especialidades establecidas en el presente artículo”.

Las novedades de la regulación valenciana respecto a la normativa estatal se pueden resumir en las siguientes¹⁷:

- Implantación de un *proceso electoral diferenciado*: desvinculación de los candidatos con la representatividad obtenida en el municipio al cual pertenecen.
- El alcalde pedáneo pasa a denominarse presidente/a.
- El *número de vocales* de la junta pasa de ser de 2 ó 4 vocales a un número que será determinado por la Junta Electoral de Zona *en función de su población*.

17 Artículo 65. Órganos de gobierno

1. Los órganos de gobierno y administración de las entidades locales menores serán la Presidencia y la Junta Vecinal.
2. La Junta Vecinal estará integrada por la Presidencia y por los vocales, con un mínimo de dos, a los que se sumará un vocal por cada 200 habitantes, sin contar las fracciones. Su número total de miembros no podrá ser superior al tercio del número de concejales del ayuntamiento al que pertenecen.

Artículo 66. Elección de los miembros de los órganos de gobierno.

1. La elección de los órganos de gobierno de las entidades locales menores se regirá por lo dispuesto en la normativa de régimen electoral general de acuerdo con las especialidades establecidas en el presente artículo.

2. La elección de los órganos de gobierno de las entidades locales menores se llevará a cabo en el mismo acto que las elecciones municipales. A tal efecto, las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo electoral, en colaboración con los ayuntamientos interesados, determinarán las secciones electorales y la mesa o mesas que las conforman, de manera que a todos los electores de una entidad local menor les corresponda, en exclusiva, la misma mesa o mesas y sección electoral.

3. La Junta Electoral de Zona determinará el número de miembros del órgano colegiado de gobierno de la entidad local menor, en función de su población, de acuerdo con lo establecido en esta ley.

4. Los miembros de los órganos de gobierno de las entidades locales menores se elegirán de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Los partidos, federaciones o coaliciones electorales que se presenten a las elecciones municipales, y las agrupaciones electorales que se constituyan en el seno de la entidad local menor podrán presentar tantos candidatos como cargos elegibles le correspondan. Todos los candidatos tendrán la condición de electores y residentes en la entidad local menor.

b) Todos los candidatos se integrarán en una sola lista y cada elector podrá dar su voto a tantos candidatos como cargos elegibles correspondan.

c) Será proclamado presidente o presidenta el candidato que haya obtenido el mayor número de votos, y vocales los candidatos que mayor número de votos obtengan, hasta completar el número de cargos elegibles.

d) Los casos de empate se resolverán por sorteo.

5. Para presentar candidatura, las agrupaciones de electores necesitan un número de firmas no inferior al diez por ciento de los residentes en la entidad local menor inscritos en el censo electoral, sin que, en ningún caso, el número de firmantes pueda ser inferior a veinte.

6. En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia del presidente, será proclamado como tal el que le siga por número de votos obtenidos. Las vacantes que se produzcan entre los vocales serán atribuidas al candidato no elegido que más votos hubiera obtenido.

- Los *vocales* pasan de ser designados de conformidad con los resultados de las elecciones de los ayuntamientos en la sección o secciones constitutivas de la entidad menor a ser *elegidos directamente por los electores*.
- Los *candidatos* presentados por los partidos, federaciones o coaliciones electorales así como las agrupaciones electorales tendrán la condición de *electores y residentes en la entidad local menor*.
- Establecimiento de un *sistema de listas abiertas* para la elección de todos los miembros de la Junta Vecinal.

Así pues, el cambio fundamental derivado de esta ley es la configuración de un sistema electoral totalmente diferente al que se había empleado hasta las elecciones municipales de 2007 y desligado en parte del proceso electoral municipal.

Hay que señalar en este punto que, en los procesos electorales de mayo de 2011 y de 2015, la escasa regulación por parte de la Ley 8/2010 de este sistema electoral –la ley le dedica tan solo un artículo, el 66– conllevó innumerables lagunas y disfunciones que, a duras penas, fueron salvadas mediante la aplicación de forma supletoria de la legislación estatal en materia electoral municipal. Por todo ello, se propone que la nueva redacción de la Ley Electoral Valenciana dedique un epígrafe o apartado específico a desarrollar esta nueva modalidad electoral, solventando todos aquellos aspectos que, dadas las experiencias de los anteriores procesos, se detectaron como incompletos o mejorables.

3. La convocatoria

La LOREG, como hemos comprobado, establece un sistema general electoral para las EATIMS que se aplica directamente a todas ellas salvo que una Comunidad Autónoma regule expresamente un régimen electoral propio, para lo cual el mismo artículo les habilita. Por lo tanto, y ante la general ausencia de regulación autonómica en esta materia, en los procesos electorales anteriores a 2011, la convocatoria de elecciones para las entidades locales de ámbito inferior al municipio (EATIMS) se realizaba conjuntamente con la convocatoria de elecciones municipales mediante Real Decreto¹⁸, para aquellas EATIMS “en las que proceda la aplicación del artículo 199.2 de la LOREG”¹⁹.

La Comunitat Valenciana, como también hemos analizado y en virtud de la habilitación legislativa contenida en la LOREG para la determinación de un régimen electoral propio para las entidades locales menores, aprobó la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Igualmente se publicaron en el mismo ejercicio 2010, las leyes autonómicas de Extremadura (Ley 17/2010, de 22 de diciembre) y Andalucía (Ley 5/2010, de 11 de junio) con regulación específica en esta materia.

Ante este nuevo marco normativo, se suscitó la cuestión entre la Administración del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas implicadas, incluida la Valenciana, referida a las competencias que cada una de las partes debía asumir. Si bien parece claro que el artículo 199 de la LOREG habilita para la regulación autonómica de un “régimen electoral” propio para las entidades menores, no se consideró razonable que fuera la Administración del Estado la

18 Real Decreto conjunto del Ministerio del Interior y del Ministerio de Política Territorial.

19 Última convocatoria publicada con este texto: RD 444/2077, de 2 de abril, por el que se convocan elecciones locales”.

competente para su gestión, dado el mosaico de normativa que reflejaban las diferentes autonomías. Por esta razón, las autonomías que sí tienen regulado en su normativa el régimen local de sus entidades locales menores o de otros entes locales peculiares de cada autonomía, también han asumido la completa gestión de dichos procesos. Tal es el caso de las Elecciones a Consejos Insulares de les Illes Balears, las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco, al Consejo General del Valle de Arán y a los Consejos de Navarra.

En este contexto, la Junta de Extremadura con fecha 28/02/2011, elevó consulta a la Junta Electoral Central sobre determinados aspectos competenciales en la gestión de las elecciones a entidades locales menores, dictando la misma, con fecha 3 de marzo, el siguiente Acuerdo 42/2011:

Con carácter general, esta Junta entiende que en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no está previsto que al Estado le corresponda la ejecución de la legislación que legítimamente y de acuerdo con sus competencias puedan aprobar las Comunidades Autónomas.

En materia electoral, nuestro ordenamiento constitucional ha atribuido competencias legislativas a las Comunidades Autónomas para regular, en el marco de la normativa básica estatal determinada por la Disposición Adicional Primera de la LOREG, diferentes procesos: elecciones a Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pero también Consejos Comarcales e Insulares, Juntas Generales de Territorios Históricos, así como de entidades locales menores, como expresamente en este último caso reconoce el artículo 199.1 de la LOREG. En la medida en que una Comunidad Autónoma ejerza dicha competencia, corresponderá a la misma las competencias de gestión de dichos procesos electorales, dentro de la regulación general establecida en la LOREG, si bien cuando estos procesos concurren con otros gestionados por el Estado dichas funciones deberán ser ejercidas de forma coordinada. Por lo demás, este es el criterio que de manera general se viene aplicando desde la aprobación de la Constitución.

De esta forma, las citadas comunidades autónomas procedieron a dictar sus correspondientes decretos de convocatoria de sus respectivas entidades locales menores, quedando la convocatoria estatal de elecciones locales con el siguiente texto:

Artículo 1. Convocatoria y fecha de celebración de las elecciones.

1. Se convocan elecciones locales para el día

2. Mediante la votación resultarán elegidos los siguientes cargos:

....

c) Alcaldes Pedáneos u órgano unipersonal de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal en las que proceda la aplicación del artículo 199.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Por lo tanto, quedaban a partir de 2011 excluidas de la convocatoria estatal, aquellas comunidades autónomas que sí tienen reguladas sus entidades locales menores en desarrollo del artículo 199 de la LOREG (y por lo tanto no "*procede la aplicación del artículo 199.2 de la LOREG*").

De forma paralela y mediante Decreto 31/2011, de 25 de marzo, del Consell, de convocatoria de elecciones a entidades locales menores de la Comunitat Valenciana, se procedió a convocar a las entidades locales menores valencianas que figuraban en el Anexo del Decreto. Ahora bien, para su elaboración el problema que se planteó fue la falta de regulación autonómica de muchas cuestiones relacionadas con el proceso electoral a las entidades locales, entre las que se encuentra la referencia al decreto de convocatoria y a su contenido. Por ello, para su elaboración se aplicó de manera supletoria la LOREG; el artículo 21 de la ley 5/1983, de 30 de diciembre, actualizada por Ley 12/2007, de 20 de marzo; así como, los artículos 31.2 y 36.2 del Decreto

198/2009, de 6 de noviembre del Consell, de tal forma que, a propuesta del conseller de Gobernación y del conseller de Solidaridad y Ciudadanía y previa deliberación del Consell, se decretó la convocatoria de elecciones a entidades locales menores con los siguientes contenidos:

- Fecha de celebración de las elecciones
- Número de miembros de las Juntas vecinales
- Duración de la campaña electoral
- Régimen Jurídico
- Anexo con la relación de entidades locales menores, municipios de los que dependen y provincia.
- Disposición Final única. Efectos

Utilizando el mismo procedimiento se ha elaborado el texto de la convocatoria de elecciones a entidades locales menores en 2015: *DECRETO 35/2015, de 27 de marzo, del Consell, de convocatoria de elecciones a entidades locales menores de la Comunitat Valenciana*²⁰.

Sea como fuere, parece conveniente que se regule la convocatoria de las elecciones de las entidades locales menores donde conste además de los requisitos enumerados anteriormente otros aspectos como pueden ser la obligación de su publicación tanto en el DOCV como en el BOP correspondientes como referencia a la constitución de las juntas vecinales de cada entidad local menor.

Según el Art. 42.3 LOREG, legislación básica del Estado, en los supuestos de elecciones locales –y las elecciones a entes locales menores lo son–, los Decretos de convocatoria se expiden el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda y se publican al día siguiente en el *Boletín Oficial del Estado* o, en su caso, en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación; las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda; y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones. Pues bien, la celebración de elecciones a las entidades locales menores en la Comunitat Valenciana se vincula imperativamente a la celebración de elecciones municipales en virtud de lo dispuesto en

20 DECRETO 35/2015, de 27 de marzo, del Consell, de convocatoria de elecciones a entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

“Artículo 1. Convocatoria y fecha de celebración de las elecciones

Se convocan elecciones a los órganos de gobierno de las entidades locales menores que figuran en el anexo para el día 24 de mayo de 2015.

Artículo 2. Número de miembros de la Junta Vecinal

El número de miembros de la Junta Vecinal de cada entidad local menor será determinado, en función de su población, por la Junta Electoral de Zona correspondiente, que en el plazo de siete días naturales desde su constitución lo publicará en el Boletín Oficial de la Provincia según su ámbito de actuación territorial.

Artículo 3. Duración de la campaña electoral

La campaña electoral tendrá una duración de 15 días, comenzando a las cero horas del día 8 de mayo de 2015 y finalizará a las veinticuatro horas del día 22 de mayo de 2015.

Artículo 4. Régimen jurídico

Las elecciones convocadas por el presente decreto se regirán por lo dispuesto en la normativa de régimen electoral general, de acuerdo con las especialidades establecidas en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

DISPOSICIÓN FINAL

Única. Efectos

El presente decreto tendrá efectos desde el mismo día de su publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.”

el artículo 66.2 LRLCV: *“la elección de los órganos de gobierno de las entidades locales menores se llevará a cabo en el mismo acto que las elecciones municipales”*, sin incluir ninguna excepción. Tal es la vinculación que, en el caso de que por cualquier razón no hubiera podido constituirse la Junta Vecinal por falta de candidatos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.2 del *Decreto 141/2010, de 17 de septiembre, del Consell, por el que se regulan determinados aspectos de la constitución de comisiones gestoras y juntas vecinales en las entidades locales menores de la Comunitat Valenciana*, se deberá nombrar una comisión gestora:

“En las entidades locales menores en las que, tras la celebración de las oportunas elecciones locales parciales, no se hubiera podido constituir la junta vecinal por falta de candidatos, el conseller o la consellera competente en materia de administración local procederá a la constitución de una comisión gestora integrada por tres o cinco miembros, según que el núcleo de población sea inferior o superior a doscientos cincuenta residentes.”

Conviene precisar que hasta la fecha, los procesos electorales a Les Corts han sido concurrentes con las Elecciones Municipales, pero, en el caso de que dicha concurrencia desapareciera como consecuencia de producirse algún cambio en alguno de los dos procesos citados, la Generalitat debería gestionar de forma autónoma los procesos electorales a las ELM en el momento de celebración de las Elecciones Locales por lo que se refuerza la conveniencia de tener regulado de forma específica la convocatoria de este proceso electoral. Pero es que, además y en función de consideraciones en relación a la posible sustitución de vacantes que trataremos en su momento, la reforma de la legislación electoral valenciana bien podría considerar la posibilidad de elecciones parciales para cubrir vacantes sobrevenidas en la junta vecinal de una entidad local menor y, en este caso, sería del todo necesario contemplar de forma autónoma la totalidad del proceso electoral para las entidades locales menores.

4. La administración electoral

La Administración Electoral es el órgano encargado de garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos, sin perjuicio de las competencias que corresponden a los Tribunales (art. 8.1 LOREG y Art. 15 LEV).

La Administración Electoral está compuesta por la Junta Electoral Central, la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, las Juntas Electorales Provinciales y las Juntas Electorales de Zona, así como por las Mesas Electorales (art. 8.2 LOREG).

En relación al objeto de este trabajo nuestro interés se ha de centrar en las Juntas Electorales de Zona y en las Mesas Electorales, dado que ambas constituyen el núcleo fundamental de la administración electoral durante las elecciones a las entidades locales menores. Con respecto a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, ésta constituye administración electoral únicamente en los procesos a Les Corts ya que su naturaleza está íntimamente ligada con ésta, siendo la Junta Electoral Central el órgano superior a los efectos previstos en la LOREG.

a) Juntas Electorales de Zona

El artículo 187 de la LOREG establece que para las elecciones municipales, la Junta electoral competente para todas las operaciones previstas en el Título I capítulo VI sección II de esta ley en relación a la presentación y proclamación de candidatos es la Junta Electoral de Zona.

El artículo 189 de la LOREG asimismo establece que a los efectos previstos en el artículo 70.1 (aprobación modelo oficial de las papeletas) las Juntas Electorales competentes en el caso de elecciones municipales son las Juntas Electorales de Zona.

Cabe recordar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 de la LOREG, la Junta Electoral de Zona está compuesta por:

- a) Tres Vocales, Jueces de Primera Instancia o Instrucción designados mediante insaculación por la Sala del Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo. Cuando no hubiere en el partido de que se trate el número suficiente de Jueces, se designará por insaculación a Jueces de Paz del mismo partido judicial.
- b) Dos Vocales designados por la Junta Electoral Provincial, entre Licenciados en Derecho o en Ciencias Políticas y en Sociología, residentes en el partido judicial. La designación de estos vocales tendrá lugar una vez proclamadas las candidaturas. A este fin, los representantes de las candidaturas designadas en el distrito electoral correspondiente propondrán conjuntamente las personas que hayan de desempeñar estos cargos. Cuando la propuesta no tenga lugar antes del comienzo de la campaña electoral, la Junta Electoral Provincial procede a su nombramiento.

Además, los Vocales mencionados en el apartado 1.a) de este artículo 11 eligen de entre ellos al Presidente de la Junta Electoral de Zona (art. 11.2); el Secretario de la Junta Electoral de Zona es el Secretario del Juzgado de Primera Instancia correspondiente y, si hubiera varios, el del Juzgado Decano (art. 11.3); y los Secretarios de los Ayuntamientos son Delegados de las Juntas Electoral de Zona y actúan bajo la estricta dependencia de las mismas (art. 11.4).

En relación a las competencias de estas Juntas Electorales de Zona, además de las expresamente mencionadas en la LOREG, según el artículo 19.2 de esta misma ley a las Juntas de Zona les corresponderán, dentro de su ámbito territorial, las siguientes competencias:

- Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia.
- Ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales
- Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en esta Ley. La competencia en materia de imposición de multas se entenderá limitada a la cuantía máxima de 600 euros para las de Zona.

Y, según el artículo 19.4 de la LOREG, a Junta Electoral de Zona garantizará la existencia en cada Mesa electoral de los medios a que se refiere el artículo 81 de esa misma Ley, esto es, una urna para cada una de las elecciones que deban realizarse, una cabina de votación y un número suficiente de sobres y de papeletas de cada candidatura todo ello convenientemente dispuesto.

Por último, de acuerdo con el artículo 20 de la LOREG las Juntas Electorales de Zona han de resolver las consultas que les dirijan los electores de su lugar de residencia. De la misma forma pueden consultar a la Junta Electoral de Zona los partidos políticos, asociaciones, coaliciones o federaciones y agrupaciones de electores y las Autoridades y Corporaciones públicas cuando la consulta se ciña a cuestión relacionada con el ámbito de competencia de la Junta. Las consultas se formularán por escrito y se resolverán por la Junta a la que se dirijan, salvo que ésta, por la

importancia de las mismas, según su criterio, o por estimar conveniente que se resuelva con un criterio de carácter general, decida elevarlo a una Junta superior.

Por último, a las competencias de la Junta Electoral de Zona previstas en la LOREG, se añade la prevista en el artículo 66 apartado 3 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, que dispone que *“la Junta Electoral de Zona determinará el número de miembros del órgano colegiado de gobierno de la entidad local menor, en función de su población, de acuerdo con lo establecido en esta ley”*. Y es que el artículo 65.2 de esta misma ley ha dispuesto que la Junta Vecinal de las entidades locales menores valencianas estará integrada por la Presidencia y por los vocales, con un mínimo de dos, a los que se sumará un vocal por cada 200 habitantes, sin contar las fracciones. Su número total de miembros no podrá ser superior al tercio del número de concejales del ayuntamiento al que pertenecen.

Dada la dispersión normativa en el establecimiento de las competencias de las Juntas Electorales de Zona y dado el carácter singular de las elecciones en las entidades locales menores, se sugiere que la reforma de la Ley Electoral Valenciana contemple de forma detallada las funciones específicas que a estas juntas les corresponde en este proceso electoral:

- Determinación del número de miembros del órgano colegiado de gobierno de la entidad local menor (art. 66.3 LRLCV);
- Presentación de candidatos (art. 44 y 45 LOREG);
- Publicación provisional de las candidaturas, comunicación en su caso de irregularidades en las mismas, proclamación de candidatos, publicación definitiva de las candidaturas (art. 47 LOREG);
- Obligación, en su caso, de comunicación a la Generalitat de las candidaturas (y efectos de la misma);
- Distribución entre las candidaturas y comunicación a las mismas de los espacios reservados para propaganda por los Ayuntamientos (art. 55, 56 y 57 LOREG);
- Distribución, en su caso, de los espacios en los medios de titularidad pública (art. 60 y 67 LOREG);
- Homologación del material electoral (papeletas, sobres,...) para estas elecciones (art. 70);
- Obligación de garantizar la disponibilidad de ese material electoral en las mesas electorales (art. 81 LOREG);
- Proceso de escrutinio (art. 191 LOREG);
- Responsabilidades en materia de gastos y subvenciones electorales, si así fuera considerado (nos remitimos al epígrafe en el que estudiaremos esta cuestión);
- Infracciones y sanciones electorales (art. 153 LOREG);
- Certificación de las actas de proclamación de electos y expedición de credenciales de proclamación (en concordancia con el art 107 y 108 LOREG en relación al 191 LOREG);
- Y cuantas otras funciones se considere pertinentes.

b) Mesas electorales

La determinación del número, los límites de las secciones electorales, sus locales y las Mesas correspondientes a cada una de ellas corresponde a las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo electoral (artículo 24.1 LOREG). No obstante, en el artículo 66 de la LRLCV se establece que *“las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo electoral, en colaboración con los ayuntamientos interesados, determinarán las secciones electorales y la mesa o mesas que las conforman, de manera que a todos los electores de una entidad local menor les corresponda, en exclusiva, la misma mesa o mesas y sección electoral”*.

En este sentido, la LOREG otorga efectivamente a los diversos ayuntamientos la capacidad para proponer o sugerir a la Oficina del Censo Electoral modificaciones respecto a la citada distribución de secciones, locales y mesas, bajo la fórmula genérica de *“oídos los ayuntamientos”*, mientras que en la citada redacción del artículo 66 de la LRLCV se habla de *“en colaboración con los ayuntamientos”*, fórmula que no parece ajustada a la LOREG.

5. El derecho de sufragio

El derecho de sufragio configura uno de los elementos centrales de cualquier sistema electoral. En su dimensión activa sirve a la definición del cuerpo electoral, esto es, los ciudadanos que potencialmente pueden participar como votantes en un determinado proceso electoral. En su dimensión pasiva define el conjunto de ciudadanos que pueden ser elegibles en una elección determinada. Además hay que contar con las causas de incompatibilidad para disfrutar simultáneamente de dos o más posiciones o cargos –electivos o no– por parte de los ya electos, simultaneidad que el ordenamiento jurídico rechaza obligando al elegido a optar para mantener sólo una de esas posiciones o cargos.

Sufragio activo:

Respecto al sufragio activo, nada especifica la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana por lo que de forma supletoria debe aplicarse lo establecido en la LOREG, la cual indica que *“los alcaldes pedáneos son elegidos directamente por los vecinos de la correspondiente entidad local ...”* (art. 199.2).

Por analogía con las elecciones municipales, el derecho de **sufragio activo** en las elecciones de Presidentes y Vocales de las Juntas, corresponderá a todas aquellas personas que estén incluidas en el censo electoral vigente de la Entidad Local Menor con derecho a sufragio activo en las elecciones municipales correspondientes al municipio al que la entidad local menor pertenezca.

Cabe recordar en este punto que en las elecciones locales pueden votar ciudadanos de la Unión Europea; de Noruega, si han residido tres años legal e ininterrumpidamente en España; y de otros países con los que España ha suscrito un convenio de reciprocidad (para las elecciones locales de 2015: Ecuador, Nueva Zelanda, Colombia, Chile, Perú, Paraguay, Islandia, Bolivia, Cabo Verde, Corea del Sur y Trinidad y Tobago), si han residido legal e ininterrumpidamente cinco años en nuestro país por lo que en caso de incluirse la regulación de ELM en el articulado general de la LEV, debería incluirse esta peculiaridad.

CENSO ELECTORAL ELMCV			
1 de noviembre de 2015			
EATIM	Municipio	Población	Censo electoral
La Llosa de Camacho	Alcalalí	203	90
Jesús Pobre	Denia	718	414
La Xara	Denia	1.593	1.055
Ballestar	Pobla de Benifassà, La	39	35
La Barraca de Aigües Vives	Alzira	801	620
El Perelló	Sueca	814	1.231
Marenys de Barraquetes	Sueca	2.370	648

Fuente: BOP de Alicante nº BOP de Castellón nº 27 de 3 de marzo de 2015; BOP de Valencia nº 41 de 2 de marzo de 2015. Datos del INE y de la Oficina del Censo Electoral.

Sufragio pasivo:

En cuanto al derecho de sufragio pasivo en el caso de elecciones en una entidad local menor, el artículo 66.4.a) *in fine* de la ley 8/2010, 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana establece que “todos los candidatos tendrán la condición de electores y residentes en la entidad local menor”.

Tal redacción normativa exige dilucidar el momento que fija la consideración como elector y residente de esa entidad local menor. Aunque, a través de las habituales técnicas interpretativas podría llegarse sin demasiados problemas a la conclusión que ese momento es el del cierre del censo a los efectos del proceso electoral de referencia, contribuiría a zanjar cualquier tipo de duda si la reforma de la legislación electoral precisara una redacción del siguiente tenor:

“todos los candidatos deberán tener la condición de electores y residentes en la entidad local menor en la fecha de elaboración del censo cerrado”.

En el artículo 177.2 de la LOREG se establecen las causas de inelegibilidad para alcaldes y concejales:

177.2 LOREG. “Son inelegibles para el cargo de Alcalde o Concejales quienes incurran en alguno de los supuestos previstos en el artículo 6 de esta Ley²¹ y, además, los deudores directos o subsidiarios de

21 Causas de inelegibilidad generales para todos los procesos, establecidas en el artículo 6 de la LOREG:

1. Son elegibles los españoles mayores de edad que, poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna de las siguientes causas de inelegibilidad:

a) Los miembros de la Familia Real Española incluidos en el Registro Civil que regula el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, así como sus cónyuges.

b) Los Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo a que hace referencia el 131.2 de la Constitución.

c) Los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas.

d) El Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.

e) El Fiscal General del Estado.

f) Los Subsecretarios, Secretarios generales, Directores generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; en particular, los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado.

g) Los Jefes de Misión acreditados, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional.

h) Los Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo.

la correspondiente Corporación Local contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial”.

Nada hay regulado en la Ley 8/2010 referido a las causas de **incompatibilidad** para ejercer el cargo de Presidente o miembro de la Junta Vecinal. Sí encontramos una referencia al régimen de incompatibilidades en la LBRL cuando en su artículo 73 indica que:

“1. La determinación del número de miembros de las Corporaciones locales, el procedimiento para su elección, la duración de su mandato y los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad se regularán en la legislación electoral.”

Igualmente, en la LOREG se establece un régimen de incompatibilidades para alcaldes y concejales en su artículo 178:

“1. Las causas de inelegibilidad a que se refiere el artículo anterior, lo son también de incompatibilidad con la condición de concejal.

2. Son también incompatibles:

a) Los abogados y procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación, con excepción de las acciones a que se refiere el artículo 63.1 b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

b) Los directores de servicios, funcionarios o restante personal activo del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él.

c) Los directores generales o asimilados de las cajas de ahorro provinciales y locales que actúen en el término municipal.

i) Los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo.

j) Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales.

k) Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los Subdelegados del Gobierno y las autoridades similares con distinta competencia territorial.

l) El Presidente de la Corporación de Radio Televisión Española y las sociedades que la integran.

m) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.

n) Los Presidentes y Directores generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional.

ñ) El Director de la Oficina del Censo Electoral.

o) El Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los Presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás entidades oficiales de crédito.

p) El Presidente, los Consejeros y el Secretario general del Consejo General de Seguridad Nuclear.

2. Son inelegibles:

a) Los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena.

b) Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal.

3. Durante su mandato no serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción:

a) Quien ejerza la función de mayor nivel de cada Ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal.

b) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de Entidades Autónomas de competencia territorial limitada, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.

c) Los Delegados territoriales de RTVE y los Directores de las Entidades de Radiotelevisión dependientes de las Comunidades Autónomas.

d) Los Presidentes y Directores de los órganos periféricos de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

e) Los Secretarios generales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

f) Los Delegados provinciales de la oficina del Censo Electoral.

- d) Los contratistas o subcontratistas de contratos, cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación municipal o de establecimientos de ella dependientes.
- e) Los concejales electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme.”

A nuestro juicio, la regulación de inelegibilidades e incompatibilidades por parte de la LOREG es lo suficiente exhaustiva y contrastada para no suscitar necesidades específicas en relación a las entidades locales menores, salvo en una cuestión: la posibilidad de compatibilizar al mismo tiempo el cargo de concejal en el municipio y el cargo de alcalde pedáneo –presidente/a en el caso valenciano- o vocal de una entidad local menor en ese mismo municipio.

Cierto es que el artículo 46.6 de la LOREG establece que “ningún candidato puede presentarse en más de una circunscripción, ni formar parte de más de una candidatura”, lo que impide que un ciudadano español pueda presentar su candidatura a concejal en varios municipios españoles – prohibición que explica su ausencia como causa de incompatibilidad en los artículos citados con anterioridad–. Se suscita, no obstante, si esta prohibición afecta también a su presentación como candidato a alcalde pedáneo o vocal en una entidad local menor. Hasta el momento, la cuestión se ha resuelto a través de la doctrina de la Junta Electoral Central cuyo Acuerdo 1/2007, de 18 de enero, entre otros, afirma taxativamente que “si bien el artículo 46.6 LOREG establece que ningún candidato puede presentarse en más de una circunscripción ni formar parte de más de una candidatura, lo que este precepto prohíbe es ser candidato a la misma clase de cargos o ser presentado como candidato por más de una entidad política, pero no prohíbe la candidatura simultánea a dos cargos que no son incompatibles, como el de Alcalde Pedáneo y el de concejal del municipio al que la entidad local pertenece, por no ser circunscripciones distintas en una misma clase de elecciones a los efectos del artículo 46.6.”. Asimismo y por lo que se refiere a la posibilidad de candidaturas a estos cargos en formaciones políticas distintas, según el Acuerdo 283/1999, de 17 de mayo, de esta misma Junta “las elecciones de concejales y las de Alcalde Pedáneo son elecciones distintas por lo que nada impide ser candidato en una y otra elección, cualesquiera que sean las entidades políticas que presenten una y otra candidatura”.

No compartimos, sin embargo, esta doctrina de la Junta Electoral Central que parece partir de un entendimiento de la entidad local menor como un mero órgano descentralizado para el gobierno de un aldea, pedanía, parroquia o ente similar cuando, como hemos analizado en el primer epígrafe de este trabajo, estamos en presencia de un ente local con autonomía para el ejercicio de su autogobierno en el ámbito competencial que le corresponda. Desde un punto de vista material es obvio que la representación responde a los intereses generales de ámbitos territoriales claramente diferenciados por lo que la compatibilidad entre ambos cargos podría suscitar confusiones o tensiones en relación a los intereses defendidos, razón por la cual entendemos que debería extenderse la prohibición de candidatura múltiple también a estos casos o, en su caso, establecer la incompatibilidad posterior. Esta razón material se ve reforzada por el hecho de que estamos ante dos circunscripciones diferenciadas –todo el municipio frente a la sección o secciones sobre las que se extiende la entidad local menor–. Estos dos argumentos podrían servir para realizar una interpretación extensiva de la prohibición del artículo 46.2 a los cargos electos de las entidades locales menores del respectivo municipio. No obstante, dada la vigencia de la interpretación de la doctrina de la Junta Electoral Central convendría establecer explícitamente esa prohibición –o, alternativamente, la incompatibilidad una vez confirmada la doble elección– en la legislación electoral valenciana.

Contando con este marco normativo, la legislación electoral valenciana en lo que afecta a las entidades locales menores debería regular una prohibición expresa de la doble candidatura a concejal y a presidente/a o vocal de una entidad local menor del mismo municipio o un régimen de incompatibilidades específica incluyendo como causas de incompatibilidad, cuanto menos, la de alcalde o concejal en ese o en cualquier otro municipio español –modificación, en su caso, en el mismo sentido de la ley de régimen local valenciano-; o bien, de no aceptarse una regulación específica, hacer mención expresa al régimen establecido con carácter general en la LOREG para los ayuntamientos.

6. El sistema electoral

Un sistema electoral es un conjunto de elementos interrelacionados que sirven a la conversión de las voluntades individuales de los ciudadanos expresadas a través de votos en escaños efectivamente atribuidos en el órgano de representación popular. Entre los elementos clave que configuran un sistema electoral, además del cuerpo electoral ya analizado, figuran el tamaño del colegio de representantes a elegir, las circunscripciones electorales, el tipo de voto y la fórmula electoral. Centraremos nuestra atención en estos elementos sin obviar que, en términos politológicos, el sistema electoral viene conformado también por aspectos no controlables desde el punto de vista jurídico como es la estructuración dinámica de la voluntad de los electores en términos de reparto de voto entre las distintas fuerzas políticas o candidatos.

Conviene precisar respecto a la fecha de celebración de las correspondientes elecciones –otro elemento del sistema electoral- que, en virtud del artículo 66.2 LRLCV, “las elecciones a entidades locales menores se llevarán a cabo en el mismo acto que las elecciones municipales”, por lo que a pesar de constituirse como un proceso electoral propio sigue teniendo una expresa vinculación con los procesos electorales municipales.

a) Tamaño del colegio de representantes o junta vecinal

El tamaño del colegio de representantes a elegir –Junta Vecinal en el caso de las entidades locales menores- está regulado en el artículo 199.3 de la LOREG que establece que estarán formadas por “el alcalde pedáneo que las preside y dos vocales en los núcleos de población inferior a 250 residentes y por cuatro en los de población superior a dicha cifra, siempre que el número de vocales no supere al tercio del de concejales que integran el Ayuntamiento, en cuyo caso el número de vocales será de dos”. Ahora bien, como ya se ha expresado, el artículo 65.2 de la ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana establece que, en el caso de las entidades locales menores valencianas, la Junta Vecinal estará integrada por “la Presidencia y por los vocales, con un mínimo de dos, a los que se sumará un vocal por cada 200 habitantes, sin contar las fracciones. Su número total de miembros no podrá ser superior al tercio del número de concejales del ayuntamiento al que pertenecen”.

No sólo es que el número total de miembros de la Junta Vecinal varíe en el caso valenciano respecto a la regulación estatal, es que también varían los sistemas de elección: presidente, por un lado, y vocales, por otro, en el caso de la regulación de la LOREG; la totalidad de los miembros de la Junta Vecinal en el caso de la LRLCV. Además, en relación al caso valenciano, que es el que nos compete, el artículo 66.3 de la ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana establece:

“La Junta Electoral de Zona determinará el número de miembros del órgano colegiado de gobierno de la entidad local menor, en función de su población, de acuerdo con lo establecido en esta ley”.

Tal previsión legislativa obliga a la Junta Electoral de Zona a realizar las operaciones matemáticas previstas en el artículo 65.2 LRLCV. Para ello se requiere el **establecimiento de la fecha de determinación de la población** a tener en cuenta por las juntas electorales, de lo que nada dice la ley. La reforma legislativa debería resolver expresamente esta cuestión y prever la **publicación del número de integrantes de la Junta Vecinal** con indicación de la cifra de población de cada entidad local menor con referencia a las cifras oficiales de población publicadas así como del plazo del que disponen las corporaciones locales interesadas, los partidos políticos y los particulares para presentar reclamaciones sobre el número de miembros de la junta vecinal asignados.

Por otro lado, como también hemos analizado el artículo 179.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General establece que “la escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario.” Aunque en estos momentos, ninguna entidad local menor valenciana se rige por tal sistema de gobierno, sería conveniente establecer la obligación de añadir en la publicación anterior la indicación expresa del régimen de funcionamiento –común o concejo abierto- de las entidades locales menores valencianas.

En las elecciones de 2011 y 2015, la ausencia de dicha regulación se suplió aplicándose el artículo 14 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales que establece, en su apartado quinto :

“Como relación anexa se incluirán las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, en las que proceda la aplicación del artículo 199.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, con especificación del municipio al que pertenecen y tramo de población en el que se encuentran, a efectos de lo previsto en el apartado 3 del citado artículo”

Así, por ejemplo, en la provincia de Valencia en cumplimiento del citado artículo 14 se publicó en el BOP Nº 52 de fecha 3-3-2011:

“Relación anexa de entidades de ámbito territorial inferior al municipal en las que procede la aplicación del artículo 199.1 de la L.O. 5/85, en relación con el artículo 65 y 66 de la Ley 8/2010, de 23 de junio de la Generalitat.

Entidad	Municipio	Población 01-01-2010	Junta Vecinal
La Barraca de Aigües Vives	Alzira	845	*
El Perelló	Sueca	2565	*
El Mareny de Barraquetes	Sueca	878	*

(*) La Junta Electoral de Zona determinará el número de miembros del órgano colegiado de gobierno de la entidad local menor, en función de su población, de acuerdo con lo establecido en la Ley 8/2010, de 23 de junio de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.”

En la provincia de Castellón de la Plana se publicó en el BOP Nº 27 de fecha 3-3-2011:

“2) relación anexa de entidades de ámbito territorial inferior al municipal en el que procede la aplicación del artículo 199 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General:

Ballestar.- con una población de derecho de 52 habitantes, pertenece al municipio de la Poble de Benifassa. “

En la provincia de Alicante se publicó en el BOP Nº 44 de fecha 4-3-2011:

ANEXO I

ENTIDADES LOCALES DE AMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPAL

ENTIDAD	MUNICIPIO	POBLACIÓN	
Llosa de Camacho (La)	Alcalalí	216	JUNTA VECINAL
Xara (La)	Dénia	1.557	JUNTA VECINAL
Jesús Pobre	Dénica	736	JUNTA VECINAL

Finalmente, en dichas publicaciones se establecía un procedimiento para efectuar alegaciones contra dicha publicación, con indicación del plazo y lugar para el mismo.

“Las Corporaciones Locales interesadas, los partidos políticos y particulares disponen de un plazo improrrogable de siete días naturales para presentar reclamaciones contra estas relaciones ante la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Estadística (calle Camino Nuevo de Picanya, 27 - Valencia), que las instruirá, tramitará y elevará propuesta de resolución de aquellas a la Delegación del Gobierno para su resolución. En ningún caso las reclamaciones podrán versar sobre las cifras oficiales de población de los municipios oficialmente aprobadas de acuerdo con las previsiones del artículo 14 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril. Estas resoluciones, que agotan la vía administrativa, serán publicadas en el "Boletín Oficial" de la provincia.”

b) Tipo de voto y fórmula electoral

Uno de los elementos fundamentales de todo sistema electoral radica en el procedimiento de conversión de los votos en escaños asignados. Las entidades locales menores valencianas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 LRLCV, disponen de un **sistema de elección** diferente al regulado en la LOREG. El sistema valenciano se está basado en el voto individual del elector a tantos candidatos como puestos a cubrir quedando elegidos los candidatos más votados de acuerdo con el siguiente procedimiento:

Las fuerzas políticas pueden presentar tantos candidatos como cargos representativos compongan la Junta Vecinal,

4.a) Los partidos, federaciones o coaliciones electorales que se presenten a las elecciones municipales, y las agrupaciones electorales que se constituyan en el seno de la entidad local menor podrán presentar tantos candidatos como cargos elegibles le correspondan.

Implantándose un sistema de listas únicas y abiertas,

4.b) Todos los candidatos se integrarán en una sola lista...

en el que el elector puede votar a tantos candidatos como cargos a elegir,

4.b) ... y cada elector podrá dar su voto a tantos candidatos como cargos elegibles correspondan,

quedando elegidos los candidatos más votados:

66.4.c) Será proclamado presidente o presidenta el candidato que haya obtenido el mayor número de votos, y vocales los candidatos que mayor número de votos obtengan, hasta completar el número de cargos elegibles.

Este método condiciona otro elemento de un sistema electoral: el **diseño de las papeletas de votación**. De acuerdo con la doctrina de la JEC en relación a las elecciones en entidades locales menores, “los candidatos de cada entidad política habrán de figurar en papeletas diferentes” (Acuerdo 228/2003, de 19 de mayo).

En el ámbito español contamos con dos sistemas de votación a estos efectos que guardan cierta semejanza con el caso de las entidades locales menores:

- las elecciones al Senado, donde también se da un sistema de listas abiertas pero el elector tiene limitado el número de votos (por ejemplo, a tres en el caso de tratarse de una circunscripción provincial donde se eligen cuatro senadores), de ahí que el diseño de la papeleta del Senado se adecúa en cada caso a esta circunstancia;
- las elecciones municipales en municipios con población inferior a 250 habitantes y no sometidos a régimen de concejo abierto, en los que el voto también es limitado (a dos para elegir a tres concejales en los municipios de hasta 100 residentes; a cuatro para elegir a cinco concejales en los municipios entre 101 y 250 habitantes), casos en los que el diseño de la papeleta también debe adecuarse a esta circunstancia.

Esto ha derivado en la necesidad de diseñar para los procesos electorales de 2011 y 2015 modelos específicos de papeletas para las elecciones de los entes locales menores valencianos, en función del número de concejales y de las candidaturas presentadas en cada ELM. Precisamente, la peculiaridad de la normativa valenciana hace recomendable que la reforma de la misma prevea las indicaciones correspondientes sobre el formato de papeleta a utilizar. Hay que tener en cuenta que la aprobación final del modelo oficial de papeleta y su distribución, tal y como regulan en los artículos 70 y 71 de la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) corresponde a la Junta Electoral competente siendo en el caso de las elecciones a entidades locales menores la Junta Electoral de Zona.

Más allá de las observaciones anteriores que se refieren al actual sistema electoral de las entidades locales menores valencianas regulado por la ley de régimen local valenciana y en la medida que su implantación no parece haber generado debate ni cuestionamiento desde estas entidades, no parece recomendable su reforma en estos momentos; pero, si así lo quisiera el actual legislador, la mejor fórmula alternativa a aplicar dado el tamaño de estas entidades posiblemente sea la del *voto limitado en listas abiertas*.

c) Candidaturas

En relación a la regulación de las candidaturas deben tenerse en cuenta diversos aspectos del procedimiento: Sujetos legitimados para presentar candidaturas, igualdad de género en las candidaturas, la previsión de la sustitución en caso de vacantes y el proceso de presentación de las candidaturas.

Sujetos legitimados para presentar candidaturas

El artículo 66.4.a), además de exigir que todos los candidatos tengan la condición de electores y residentes en la entidad local menor, restringe la posibilidad de presentar candidatura a las entidades locales menores a aquellos “partidos, federaciones o coaliciones electorales que se presenten a las elecciones municipales, y las agrupaciones electorales que se constituyan en el seno de la entidad local menor”. De alguna forma, esta condición exigida a las fuerzas políticas, en cuanto sujetos legitimados para presentar las candidaturas individuales, no sólo vincula dos procesos electorales distintos –el del municipio y el de la entidad local menor- sino que en la práctica restringe el ejercicio del derecho de sufragio pasivo.

Por otro lado, la redacción de este artículo ya generó en las elecciones locales de 2011 cierta confusión al no especificar claramente si la expresión “*que se presenten a elecciones municipales*” hacía referencia a su presentación concreta en el municipio de referencia de la entidad local menor o posibilitaba que cualquier formación política que hubiere presentado candidatura a cualquier proceso electoral municipal pudiera igualmente presentar la suya en una entidad local en cuyo municipio no se hubiera presentado. Parece conveniente que la reforma de la legislación electoral valenciana contemple una nueva redacción en la que se concrete este aspecto exigiendo la presentación en el municipio de referencia.

Exigencia que, por otro lado, sí que se especifica en relación a las agrupaciones de electores a las que se exige específicamente que se creen en el seno de la propia entidad local menor exigiéndoles para ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 66.5 LRLCV, la presentación de “*un número de firmas no inferior al diez por ciento de los residentes en la entidad local menor inscritos en el censo electoral, sin que, en ningún caso, el número de firmantes pueda ser inferior a veinte*”. Parece incongruente que a las formaciones políticas que se presenten a las elecciones de las entidades locales menores se les exija haber presentado candidatura en el municipio de referencia, mientras que las agrupaciones de electores para poder presentarse en una ELM deban constituirse en el seno de la propia entidad local menor, no contemplándose por ello la posibilidad de que una misma agrupación de electores pueda presentarse tanto al municipio como a la entidad local menor. Parece, pues, también conveniente que la reforma de la legislación electoral valenciana contemple esta posibilidad.

Por otro lado, a las agrupaciones de electores se les exige un determinado número de firmas (“no inferior al diez por cien de los censados en la entidad local menor”), cifra que supera abultadamente la exigida en la LOREG para el mismo supuesto de presentación de agrupaciones de electores a los municipios, en los que se establece una escala proporcional al número de habitantes, iniciándose dicha escala en un 1% de firmas en los municipios de menos de 5.000 habitantes.

En sentido parecido pero en relación a los avales necesarios para la presentación de candidaturas al Congreso y Senado, en la reforma de la LOREG de enero de 2011 se incluyó la necesidad de presentación de avales en la presentación de candidaturas para aquellas formaciones “*que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria equivalente al 0,1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección*” (art.169.3 LOREG). Esta exigencia de firmas para formaciones políticas que no hubieran obtenido representación en anteriores comicios no está prevista para los procesos electorales municipales e, igualmente, podría contemplarse si bien el tamaño de las entidades locales hace innecesaria una medida de este tipo.

Igualdad de género

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres ha tratado de asegurar una representación suficientemente significativa de hombres y mujeres en órganos y cargos de responsabilidad, también en los de representación política. Con este fin el legislador orgánico optó por una fórmula con la flexibilidad adecuada para conciliar las exigencias derivadas de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución con las propias del derecho de sufragio pasivo incluido en el artículo 23 del mismo texto constitucional. La Disposición adicional segunda modificaba la Ley Orgánica de Régimen Electoral General añadiendo en ésta un nuevo artículo 44 bis que contempla las normas que debían observar las candidaturas de forma que se asegurase una participación equilibrada de hombres y mujeres, para *“las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”*.

De la dicción de la ley se deriva el primer problema a considerar, esto es, el nuevo artículo no hace referencia explícita a otros procesos electorales como pueden ser, entre otros, los que se refieren a las Entidades Locales Menores. No obstante ello, el sentido de la norma en principio puede permitirnos interpretar que la referencia a las elecciones “municipales” podría acoger bajo su ámbito también este tipo de elecciones.

Por otro lado, la dicción de la norma establece que las candidaturas “deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico”. Añade, además, pensando en los procesos electorales de listas cerradas y bloqueadas que “también se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista”.

Ahora bien, nada dice la ley en general sobre el caso de las listas abiertas siendo que en nuestro país existen al menos dos procesos electorales que requieren de este tipo de listas: las elecciones al Senado y las elecciones municipales en municipios de menos de 250 habitantes que no funcionen en régimen de Concejo Abierto (art.184 LOREG). El primer caso, el del Senado sí que está previsto explícitamente en la ley que establece en este caso de listas abiertas las candidaturas “deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico”. No aparece contemplado, sin embargo, el segundo caso, si bien la razón de esta preterición pueda deberse a que la propia ley contempla que «lo previsto en el artículo 44 bis de esta ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes», lo que dejaría fuera el caso de los municipios de menos de 250 habitantes que no funcionen en régimen de Concejo Abierto (art. 187.2 LOREG). Y es obvio, por lo ya comentado, que no se contempla tampoco la posible existencia de un sistema de listas abiertas para el caso de elecciones en entidades locales menores.

Por lo dicho, el segundo problema a considerar es determinar si la obligatoriedad de listas equilibradas a que se refiere el citado artículo 44bis de la LOREG es aplicable a las entidades locales menores como las valencianas cuyo sistema electoral está basado en un procedimiento

con listas abiertas donde cada elector efectúa su opción de voto en una única papeleta electoral (voto personalizado), a diferencia del sistema de listas cerradas donde el voto va dirigido a una candidatura (voto de adhesión).

No obstante y como ha reiterado la Junta Electoral Central en diversas ocasiones, en relación a las candidaturas en forma de listas abiertas presentadas por las fuerzas políticas legitimadas para ello, la presencia equilibrada entre hombres y mujeres debe producirse en las propias candidaturas, con independencia del resultado (Acuerdo 2/2008, de 17 de enero). Ciertamente es que tal consideración se hace en referencia a consultas referidas al caso del Senado pero nada obsta a que por analogía se aplicará tal requisito a las candidaturas que se presenten a las entidades locales menores de la Comunitat Valenciana ya que de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 de la LRLCV las candidaturas las presentan los partidos, federaciones o coaliciones electorales y agrupaciones electorales en listas.

Ahora bien, queda en pie la exclusión de los municipios menores de 3.000 habitantes del ámbito de aplicación de la exigencia de presencia equilibrada de ambos sexos. En este punto el problema de interpretación de la norma se reconduce a si la aplicación del cálculo en el caso de las entidades locales de referencia tiene que hacerse respecto a la población del municipio o a la población de la entidad local menor. La interpretación textual remite a la primera opción, mientras que la interpretación basada en el fin de la norma parece remitir a la segunda opción. Del debate parlamentario de la ley se deduce con facilidad que el legislador, a la hora de establecer éste límite de población, observó que en núcleos de habitantes reducidos la exigencia de una presencia equilibrada entre hombres y mujeres en las diferentes candidaturas podría suponer un problema, optando por su exclusión. Pues bien, de acuerdo con los datos sobre población indicados más arriba, se constata con facilidad que ninguna de las Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana supera en población los 3.000 habitantes, por lo que por analogía sería de aplicación la excepción a que se refiere el artículo 187.2 de la LOREG y, por tanto, aunque entendiéramos que la exigencia de presencia equilibrada también pudiera exigirse en las elecciones a las entidades locales menores valencianas, en nuestro caso sería inaplicable por tener todas ellas una población inferior a los 3.000 habitantes.

No obstante, bien podría darse que alguna o algunas de estas entidades locales menores valencianas superara esa cifra en un futuro más o menos próximo. Sólo por este último motivo sería conveniente que la reforma de la legislación electoral valenciana contemplara explícitamente este supuesto. Además, nada impide que el legislador valenciano contemple la extensión de la exigencia de presencia equilibrada también en el caso de entidades locales menores con una población inferior a los 3.000 habitantes. Podría aplicarse también por analogía la previsión del legislador orgánico estatal cuando, en relación a las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, establece que “las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas”. Es obvio, por lo demás, que nada impide tampoco que, a pesar de su no obligatoriedad, las diferentes formaciones políticas cumplan con dicha paridad de forma voluntaria.

Sustitución de Vacantes

Como se ha indicado con anterioridad, el artículo 66.4.b) de la LRLCV determina que “todos los candidatos se integrarán en una sola lista y cada elector podrá dar su voto a tantos candidatos como cargos elegibles correspondan”, para acto seguido establecer en el artículo 66.4.c) que será

proclamado presidente o presidenta el candidato que haya obtenido el mayor número de votos, y vocales los candidatos que mayor número de votos obtengan, hasta completar el número de cargos elegibles”. Estas previsiones implican que el escrutinio se realiza ordenando a los diferentes candidatos de mayor a menor de acuerdo con los votos obtenidos, resultando elegidos como miembros de la Junta Vecinal, ya sea en calidad de Presidente/a o de Vocal, los que mayor número de votos obtengan “hasta completar el número de cargos elegible” que corresponda a cada entidad local menor concreta. Los casos de empate, por otra parte, se resolverán por sorteo según dispone el apartado d) de este mismo artículo.

Una vez producida la elección, sin embargo, se pueden producir vacantes por distintas razones. La propia LRLCV ha previsto el régimen de suplencias y substituciones en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia, distinguiendo los casos del Presidente/a y de los Vocales. En el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia del presidente “será proclamado como tal el que le siga por número de votos obtenidos”. En el caso de las vacantes que se produzcan entre los vocales, éstas “serán atribuidas al candidato no elegido que más votos hubiera obtenido”. Hay que tener en cuenta además que el artículo 66.4 en su apartado a) ha previsto la limitación del número de candidatos que pueden presentar las fuerzas políticas: “podrán presentar tantos candidatos como cargos elegibles le correspondan. Es obvio que tales previsiones hacen innecesaria la implantación de una relación de suplentes en las candidaturas, al modo que se establece para las elecciones al Senado, dado que las vacantes que se produzcan no son cubiertas por el siguiente candidato de una misma candidatura sino por el siguiente candidato, sea cual sea su formación política, en orden de número de votos.

Puede suceder, no obstante, que haciendo uso de este sistema llegue un momento en que la lista de posibles sustitutos se agote. Para afrontar tal tesitura el *Decreto 141/2010, de 17 de septiembre, del Consell, por el que se regulan determinados aspectos de la constitución de comisiones gestoras y juntas vecinales en las entidades locales menores de la Comunitat Valenciana*, de desarrollo de la Ley 8/2010, dedicó un artículo, el artículo 6, destinado a cubrir las vacantes que se produzcan en las Juntas Vecinales en caso de que no se hayan podido cubrir mediante el sistema ordinario contemplado en el artículo 66.6 de la LRLCV. En tal artículo se dispone lo siguiente:

“En el caso de vacantes en la presidencia o los vocales de las juntas vecinales que no hayan podido cubrirse de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 66.6 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, se procederá de idéntica forma a la prevista en el artículo anterior.”

Y el artículo anterior, esto es, el artículo 5 de tal Decreto establece lo siguiente:

- “1. En el caso de vacante en la presidencia de la comisión gestora por fallecimiento, incapacidad o renuncia de su titular o inhabilitación por sentencia judicial firme, el conseller o la consellera competente en materia de administración local designará un nuevo Vocal, oídos previamente los representantes de cada partido, federación, coalición o agrupación de electores.
2. Posteriormente se designará el presidente o la presidenta de la comisión gestora, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo anterior.
3. Se designarán nuevos vocales por el procedimiento establecido en este artículo cuando la vacante o vacantes se refieran a los demás miembros de la comisión gestora.”

Resulta sorprendente la confusión que se produce en este artículo entre la naturaleza de una comisión gestora y de un órgano representativo de los ciudadanos. Quizá, por desgracia, late una vez más la desconsideración al poder local del Estado y su confusión con una mera administración, concepción de tradición jacobina y napoleónica que debería estar superada en el Estado de las Autonomías diseñado por nuestra Constitución. Desconsideración que, en este caso, puede verse agravada por otro error de concepción de los entes locales menores como meros órganos descentralizados del gobierno municipal y no como verdaderos entes locales para el ejercicio del autogobierno en el ámbito competencial previsto normativamente. Los entes locales en España forman parte de la organización territorial del Estado y son poder político democrático y dotado de autonomía. Nada más ajeno a un órgano de representación de los ciudadanos que el poder ejecutivo decida quienes han de ser sus representantes. La reforma de la legislación valenciana, así pues, debería derogar el artículo 6 de este Decreto 141/2010 y, en caso de entender que es necesario contemplar la posibilidad de que no se puedan *cubrir las vacantes en estos casos de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 66.6 de la LRLCV*, establecer otro procedimiento respetuoso con el sistema democrático como podría ser la convocatoria del cuerpo electoral *ad hoc* para cubrir, en su caso, la vacante o vacantes producidas.

El proceso de presentación de candidaturas

La regulación electoral contenida en el artículo 66 de la LRLCV en general resulta insuficiente para la gestión de un proceso electoral como el que nos ocupa, dado que en la mayoría de las cuestiones procedimentales del proceso se remite por omisión a lo regulado de forma genérica en la LOREG donde no siempre encuentran acomodo legislativo las especialidades de este nuevo proceso electoral. Así, determinados aspectos se encuentran regulados en la actual legislación electoral valenciana pero están concebidos y destinados a la específica gestión del proceso electoral a Les Corts como ocurre particularmente en relación al proceso de presentación de candidaturas: contenido del impreso de presentación de candidaturas, indicación expresa de la junta electoral competente para su tramitación, tramitación interna de la junta competente referida a la presentación de candidaturas, proclamación y publicación de las mismas, documentación que se debe acompañar a la presentación, subsanación, etc.

Así pues y conocidos los sujetos legitimados para ejercer el derecho de sufragio pasivo, los sujetos legitimados para presentar candidaturas y los condicionamientos a los que se ven sometidas estas candidaturas procede ordenar el proceso de presentación de las mismas, conviene que la reforma de la legislación electoral valenciana determine entre otros aspectos de la presentación de candidaturas plazos, documentación, proclamaciones y/o posibles recursos:

- Presentación de candidatos (art. 44 y 45 LOREG): plazos y documentación. En los casos que se requiera el aval de firmas, la normativa debería especificar la prohibición de que un elector pueda avalar más de una candidatura. Además, sería también conveniente regular el formato para la presentación de las correspondientes firmas. La normativa debe prever el contenido o información exigido –nombre y apellidos de los candidatos, DNI, etc.–, las firmas de aceptación por parte de los candidatos y los posibles impresos para facilitar el trabajo de la Junta Electoral de Zona. Igualmente debe regularse la posible subsanación de las irregularidades detectadas.
- Publicación provisional de las candidaturas: en este caso, la normativa debe contemplar el plazo de los posibles recursos contra esa publicación provisional por parte de los representantes de las candidaturas.

- Proclamación y publicación de las candidaturas definitivas (art. 47 LOREG): fecha y modo o lugar de proclamación y publicación.
- Proceso de escrutinio (art. 191 LOREG): dadas las peculiaridades del sistema electoral seguido sería también conveniente que la normativa contemplara el protocolo a seguir en el escrutinio junto con el modelo de acta de escrutinio.

En definitiva, debe regularse más detalladamente el régimen electoral de las ELM.

7. Papeletas, sobres, impresos y otro material electoral

En todo proceso electoral resulta imprescindible la elaboración de un material *ad hoc* para subvenir a las necesidades funcionales de las distintas fases y tareas que éste conlleva. En el caso de las elecciones a los cargos representativos de las entidades locales menores no puede ser de otro modo. En ocasiones y hasta cierto punto es posible homogeneizar un mismo material para distintos procesos electorales, -algunos de obligada concurrencia como es el caso de las elecciones municipales y a entidades locales menores (art. 66.2 LRLCV)-, pero debido a las peculiaridades de cada proceso electoral esto no siempre es posible. Es evidente, por otro lado, que en el caso de las elecciones a entes locales menores en la Comunidad Valenciana las singularidades del proceso se incrementan. Tal y como hemos analizado y a consecuencia de la regulación realizada por la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, compete a ésta la organización y gestión de estos procesos electorales y, en la medida en que el régimen jurídico establecido por esta norma contiene ciertas especialidades respecto a lo dispuesto en la normativa de régimen electoral general –en concreto, respecto a los órganos de gobierno y elección de los mismos- se hace necesaria la elaboración de un material electoral adaptado a esta regulación.

La disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, habilitó al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su cumplimiento y ejecución. En uso de aquella habilitación, y dentro de los términos de la misma, se aprobó el Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, modificado por el Real Decreto 563/1993, de 16 de abril, que sería sustituido finalmente por el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, por el que se establece la regulación complementaria de los procesos electorales. Todos estos reglamentos han regulado distintos aspectos del proceso electoral como, entre otros, la infraestructura material que la votación requiere, estableciendo con ello y por razones de economía normativa, de coordinación y de mayor eficacia en el correcto cumplimiento de las prescripciones legales, un marco reglamentario que confirió unidad y fijeza a la regulación de aspectos complementarios del proceso electoral: locales, urnas, cabinas, papeletas y sobres, impresos electorales y gratificaciones, indemnizaciones y cobertura de riesgos del personal participante en los procesos electorales.

Ahora bien, las disposiciones de este Decreto 605/1999, de 16 de abril, no han previsto las singularidades del proceso electoral en las entidades locales valencianas por lo que fue necesario dictar el Decreto 32/2011, de 25 de marzo, del Consell, por el que se regulan las características de las papeletas, sobres y demás material electoral a utilizar en las elecciones a las entidades locales menores. La experiencia de los procesos electorales de 2011 y 2015 puede ayudar a orientar ciertos cambios necesarios en esta normativa cuyos elementos estructurantes básicos deberían incorporarse en la próxima reforma de la legislación electoral valenciana.

Respecto a las Papeletas de votación, en este Decreto 32/2011 se fijan las características de las papeletas de votación a utilizar en las elecciones a las entidades locales menores, sin perjuicio de las competencias atribuidas por el artículo 70.1 LOREG, a las juntas electorales de Zona en lo relativo a la aprobación del modelo oficial y a la posterior verificación, una vez confeccionadas las papeletas, del ajuste de su contenido a dicho modelo oficial. Así, existirá una única papeleta para la totalidad de las candidaturas presentadas en cada entidad local menor y será de color verde claro e impresa por una sola cara (art. 1.2). Las diferentes candidaturas deberán constar en la papeleta de acuerdo con el orden de presentación de las mismas ante la Junta Electoral de Zona, de izquierda a derecha y de arriba abajo (art. 1.3).

Según el apartado 3 del artículo 1 de este Decreto, las papeletas serán confeccionadas por los ayuntamientos del municipio al que pertenecen, de acuerdo con el modelo y especificaciones técnicas contenidas en el anexo I del decreto, con el texto en los dos idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana, a excepción de los datos relativos a los candidatos y a las candidatas, que se consignarán siguiendo la grafía y orden de las listas proclamadas por las respectivas juntas electorales de Zona. En cada una de las listas se consignará un máximo de candidatos o candidatas, que coincidirá con el número de miembros de la Junta Vecinal fijado por la correspondiente Junta Electoral de Zona. Las candidaturas deberán entregar al ayuntamiento del municipio al que pertenecen, en soporte informático, el logotipo utilizado en la candidatura (1.6).

Hay que precisar que, a las dificultades habituales en todo proceso electoral referidas al proceso de presentación y proclamación de candidaturas, hay que sumarle la singularidad de las elaboradas para las entidades locales menores, ya que todas las candidaturas que se presenten han de constar en la misma papeleta, por lo que cualquier inconveniente que se presente en alguna de las candidaturas impide la fabricación de la totalidad del material en esa entidad local menor.

De acuerdo con lo dispuesto en el decreto 32/2011, antes de la impresión de las papeletas correspondientes a la entidad local menor, el ayuntamiento del municipio al que pertenecen deberá presentar, ante la Junta Electoral de Zona, una muestra final de la misma, para proceder a su homologación (art. 1.4). El ayuntamiento del municipio al que pertenecen deberá garantizar el número suficiente de papeletas en la mesa o mesas electorales. Para ello, se deberán imprimir un mínimo del 100% del censo electoral de cada entidad local menor (art. 1.5). Las juntas electorales de Zona remitirán, una vez homologadas las candidaturas, a la conselleria con competencias en materia de procesos electorales, una copia de los ejemplares de presentación de listas de candidatos (anexo III). Una vez elaboradas las papeletas, los ayuntamientos respectivos deberán remitir cinco ejemplares a la conselleria con competencia en materia de procesos electorales, así como los ficheros informáticos con los logotipos utilizados (art. 1.8). Las primeras papeletas confeccionadas para la votación por correo serán suministradas, por el ayuntamiento del municipio al que pertenezca la entidad local menor, a las correspondientes delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral (art. 1.9).

Respecto a los Sobres de votación, éstos se ajustarán a las especificaciones técnicas señaladas en el anexo II del decreto, y serán del mismo color que las papeletas de votación (art. 2.1). Serán confeccionados por la conselleria con competencias en materia de procesos electorales, con el texto en los dos idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana. Los primeros sobres para la votación por correo serán suministrados, por la conselleria con competencias en materia de procesos electorales, a las correspondientes delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral (art. 2.2).

En relación a los Impresos y actas, el decreto establece los modelos de impresos de candidaturas (anexo III), los modelos de actas para la actuación de las mesas electorales (anexo IV), los modelos de actas a utilizar por Junta Electoral de Zona (anexo V) y la credencial de cargo electo (anexo VI). Dichos impresos tendrán carácter oficial, siendo obligatoria su utilización en todos los trámites y operaciones del proceso electoral para las entidades locales menores (art. 3.2). Por otro lado y conforme lo establecido en el artículo 19.1.g) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, los modelos de actas de escrutinio (ELM 4.1 a) y ELM 4.1 b) y de sesión (ELM 4.2 a) y ELM 4.2 b) de las mesas electorales, así como el modelo de acta de escrutinio (ELM 5.1), y de proclamación de electos/as (ELM 5.2 a) y ELM 5.2 b) de las juntas electorales de Zona, incluidos en los anexos IV y V del presente decreto, deberán ser aprobados por la Junta Electoral Central, a propuesta de la Generalitat (art. 3.3).

El Decreto 32/2011 ha previsto también la adecuación temporal y formal de la documentación electoral. En todas las papeletas, sobres y demás documentación electoral prevista en los anexos, a continuación de la referencia «Elecciones a las entidades locales menores», con su mismo tamaño y tipo de letra, deberá indicarse, de forma expresa, el año que corresponda al de la celebración del proceso electoral (art. 4.1).

Por otro lado, y debido a que el sistema electoral que ha establecido la LRLCV para las entidades locales menores puede ocasionar listas de candidatos con un número variable de integrantes, el ayuntamiento del municipio al que pertenece cada entidad local menor optará por una de las versiones de los modelos recogidos en los anexos del presente decreto (art. 4.2).

Por último, cabe señalar que las papeletas, sobres y demás documentación electoral se confeccionarán con arreglo a las características y condiciones de impresión previstas en el presente decreto. No obstante, excepcionalmente y por razones de fuerza mayor, podrá utilizarse un tipo de papel distinto al previsto en las especificaciones técnicas, previa aprobación por la Junta Electoral de Zona (Disposición Adicional Única).

No obstante el interés del contenido de estas previsiones sería conveniente plantear una ampliación de las mismas respecto a aspectos que merecen una regulación expresa, además de revisar el contenido de los anexos del Decreto 32/2011, de 25 de marzo, del Consell por el que se regulan las características de las papeletas, sobres y demás material electoral a utilizar en las elecciones a las entidades locales menores..

Así, por ejemplo, en relación al voto por correo, no previsto explícitamente en la norma y que tiene sus propias peculiaridades. En las elecciones a entes locales menores resulta necesario prever el material necesario para el voto por correo ordinario y el voto ERTA (Españoles Residentes Temporalmente Ausentes), no así para el voto CERA (Españoles Residentes en el Extranjero) dado que esta modalidad de votación no es aplicable a los procesos electorales locales por expresa indicación de la LOREG (art. 75). Tampoco es de aplicación para estas elecciones lo previsto en materia de voto accesible para personas con discapacidad visual. El principal inconveniente que se ha producido en la gestión de los impresos para el voto por correo, en sus distintas modalidades, consistió en que los ayuntamientos son los que debían confeccionar las papeletas y suministrarlas a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, lo que se produjo en algunos casos con bastante retraso. Sería conveniente también elaborar un modelo de papeleta en blanco para su remisión a los electores para el voto por correo.

De la misma forma, con respecto al material de la mesa para el día de la votación, sería conveniente prever la documentación de apoyo informativo a los miembros de la Mesa. Hasta el

momento y dada la especialidad del proceso que nos ocupa, en la práctica se ha elaborado por la Generalitat una documentación específica de apoyo al escrutinio destinada a orientar a los integrantes de la Mesa durante la jornada electoral pero no estaría de más preverlo en la norma.

En cuanto al coste económico del material electoral, las diversas actas a utilizar por los ayuntamientos fueron suministradas por la Generalitat y las papeletas y sobres de votación fueron suministradas y costeadas por los propios ayuntamientos. Sería conveniente que la norma previera explícitamente la institución que asume los distintos costes económicos del proceso.

Finalmente, y de acuerdo con el art. 19.1.g) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, se deben remitir a la Junta Electoral Central para su aprobación los modelos de actas a utilizar por las Mesas Electorales y por las Juntas Electorales de Zona de la Comunitat Valenciana. No estaría de más incluir tal previsión en la norma valenciana.

8. Votación, escrutinio, proclamación de electos y constitución de las Juntas Vecinales

En las elecciones a entidades locales menores, las actuaciones de votación y escrutinio se sujetarán a las normas aplicables a las elecciones municipales. No obstante, buena parte de la normativa existente respecto al acto de votación, constitución de las mesas, etc., aún siendo regulable por las comunidades autónomas, es idéntico para los distintos procesos electorales en aras de, en caso de celebración de un proceso electoral concurrente, no crear confusión ni a los electores ni a los miembros de mesa, sobre las actuaciones a realizar dicho jornada. Por otro lado, buena parte de la normativa en este sentido incluida en nuestra actual redacción de la LEV puede considerarse como “común” para todos los procesos por lo que no sería necesaria una regulación específica en esta materia para las ELM, más allá de una simple referencia.

En relación al escrutinio y de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la LOREG, en el supuesto de coincidencia de varias elecciones se procede a escrutar las papeletas que en cada caso correspondan de acuerdo con el siguiente orden: primero, las del Parlamento Europeo; después, las del Congreso de los Diputados; después, las del Senado; después, las de las Entidades locales; después, las de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma; después, las de los Cabildos Insulares. El legislador orgánico no ha previsto el orden en el caso de elecciones a entes locales menores. Aunque la práctica ordinaria en estos casos es proceder al escrutinio tras las elecciones municipales convendría que la legislación valenciana lo estableciera expresamente. De esta forma, si como es tradicional en nuestro país coinciden elecciones autonómicas y locales en un municipio con una entidad local menor, el orden sería el siguiente: primero, escrutinio de las elecciones municipales; segundo, escrutinio de las elecciones a entidades locales menores; y tercero, escrutinio de las elecciones autonómicas. Ahora bien, dado que el sistema de escrutinio es distinto, siendo la técnica (listas cerradas y bloqueadas) –al menos, hasta el momento- idéntica en el caso de las municipales y de las autonómicas, quizá sería más funcional dejar el escrutinio de las elecciones de las entidades locales menores –voto a candidatos individuales en una lista única abierta- en el último lugar.

Además, también en referencia al escrutinio en este tipo de elecciones, sería conveniente que la nueva normativa valenciana contemple el procedimiento concreto de actuaciones a seguir en este acto por parte de los integrantes de la mesa electoral dado el carácter específico de las mismas.

Respecto a las causas de nulidad de los votos, la nueva legislación debería prever las causas no sólo a partir de lo establecido en la LOREG sino incorporando la doctrina sobre el particular de la

Junta Electoral Central de tal forma que se facilite la interpretación de los miembros de la Mesa Electoral en casos de duda. Esta medida cobra especial importancia si se personaliza el voto como, por ejemplo, ocurre en el caso del sistema electoral de las Entidades Locales Menores (por ejemplo, nulidad del voto cuando hay más candidatos señalados que puestos a cubrir). Estas previsiones deberían incorporarse a la documentación de apoyo al escrutinio que se facilita a las Mesas.

Como se ha dicho con anterioridad, será proclamado presidente o presidenta el candidato que haya obtenido el mayor número de votos, y vocales los candidatos que mayor número de votos obtengan, hasta completar el número de cargos elegibles. Los casos de empate se resolverán por sorteo (art. 66 LRLCV). En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia del presidente, será proclamado como tal el que le siga por número de votos obtenidos. Las vacantes que se produzcan entre los vocales serán atribuidas al candidato no elegido que más votos hubiera obtenido.

Al igual que en el apartado anterior, la legislación electoral valenciana debería incluir un articulado específico relativo al proceso de proclamación de electos, con detalle del procedimiento a realizar: determinación de la junta electoral competente para el escrutinio, confección de actas, determinación de la junta electoral competente para la proclamación de electos, publicación de resultados en boletines oficiales, comunicación de los resultados a las autoridades competentes, elaboración de credenciales de electos, etc.

Nada dice la actual redacción de la LRLCV acerca del procedimiento de constitución de las Juntas Vecinales ni de la duración de su mandato, pudiéndose deducir de la indicación efectuada sobre la coincidencia de las elecciones a entidades locales menores con las municipales que el mandato de las mismas no será superior al del propio ayuntamiento.

Respecto a la sesión constitutiva, el artículo 142.1 del ROF establece que “se constituirán en la fecha que señale la Junta Electoral de Zona una vez efectuadas las operaciones electorales previstas en el artículo 199 de la LOREG, salvo que se hubiera presentado recurso contencioso electoral contra la proclamación del alcalde pedáneo, en cuyo caso no podrá constituirse hasta que se hubiere resuelto el mismo”. Hay que hacer notar que, en cualquier caso, ni la legislación básica estatal ni la legislación valenciana han fijado una fecha concreta para la constitución de los entes locales menores, previsión que sí que está contemplada en el caso de los municipios (“el vigésimo posterior al día de las elecciones”). Aunque se puede aplicar analógicamente esta previsión, sería conveniente que la reforma de la legislación electoral –o, en su caso local-valenciana contemplara esta cuestión²².

En las entidades locales menores de nueva creación, en tanto no se celebren las siguientes elecciones municipales, así como en aquellas en las que tras la celebración de las oportunas elecciones locales parciales no se hubiera podido constituir la junta vecinal por falta de candidatos se estará a lo establecido en el Decreto 141/2010, de 17 de septiembre, del Consell, por el que se regulan determinados aspectos de la constitución de comisiones gestoras y juntas vecinales en las entidades locales menores de la Comunitat Valenciana. Ya nos hemos referido de forma crítica a este Decreto con ocasión de la fórmula de cubrir las vacantes una vez agotado el procedimiento ordinario de sustitución por lista según orden de votos. Merece en esta ocasión nuestra atención otro aspecto de la regulación de las juntas vecinales: la previsión del artículo 1.2 del decreto

22 La Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores de Cantabria ha establecido el 30º día posterior a la celebración de las elecciones.

141/2010 que prevé que en el caso “de que, tras la celebración de las oportunas elecciones locales parciales, no se hubiera podido constituir la junta vecinal por falta de candidatos, el conseller o la consellera competente en materia de administración local procederá a la constitución de una comisión gestora integrada por tres o cinco miembros, según que el núcleo de población sea inferior o superior a doscientos cincuenta residentes”. De la misma forma que entendemos que las vacantes de los cargos representativos producidas por casos sobrevenidos deben ser cubiertas en un sistema democrático por procedimientos democráticos y no recurriendo a la injerencia del ejecutivo, entendemos ahora que la lógica de la existencia de una entidad local como son los entes locales menores radica en su voluntad de autogobierno. Por esta razón, si los ciudadanos-vecinos de este tipo de entidad hacen dejación de sus responsabilidades la consecuencia jurídica no debería ser tanto la constitución de una comisión gestora como la disolución de la entidad local menor y la asunción de sus competencias por parte de los órganos de gobierno del municipio respectivo. Antes de llegar a una solución tan drástica cabría la posibilidad de plantear a los electores de la entidad local menor, si ante la falta de candidaturas para cubrir los cargos representativos, prefieren u optan por adoptar el régimen de concejo abierto o por la disolución de la entidad local menor. Es obvio que esta previsión normativa va más allá del ámbito estricto de la legislación electoral valenciana y afecta de lleno al régimen local previsto en la LRLCV.

9. Subvenciones y gastos electorales

En relación a las ayudas que se sustancian en apoyo al proceso electoral conviene distinguir entre las que reciben los gobiernos locales para sufragar gastos del proceso y las que reciben las fuerzas políticas que presentan candidaturas en una determinada convocatoria electoral.

Aportaciones a favor de los gobiernos locales

Hasta la configuración del proceso electoral a las Entidades Locales Menores por parte de la Generalitat, y dado que las papeletas para la votación en las elecciones locales deben ser confeccionadas por los diferentes ayuntamientos por sus propios medios, la Delegación del Gobierno otorga unas cantidades a cada uno de ellos en concepto de gastos para la elaboración de papeletas. Así, en el proceso electoral de mayo de 2011 (excluidas expresamente las papeletas de las entidades locales menores) se abonaron las siguientes cantidades:

- Municipios con censo electoral hasta 3.000 electores: 0'007 € por papeleta, IVA incluido.
- Municipios con censo electoral de 3.001 a 10.000 electores: 0'005 € por papeleta, IVA incluido.
- Municipios con censo electoral de 10.001 a 20.000 electores: 0'004 € por papeleta, IVA incluido.
- Municipios con más de 20.000 electores: 0'003 € por papeleta, IVA incluido.

En el modelo actual de gestión de las elecciones a Entidades Locales Menores, igualmente han de ser los propios ayuntamientos los que elaboren las diferentes papeletas, no teniendo previsto la Generalitat el abono del coste generado por dicha impresión. Dicho coste es mínimo para los ayuntamientos máxime teniendo en cuenta que tan sólo debe confeccionarse un modelo de papeleta para todo el ámbito de la entidad local menor, el número de electores de cada una de

ellas y el precio orientativo abonado por el Estado en procesos anteriores. Si tenemos en cuenta los precios medios y las papeletas a fabricar, realmente estamos hablando de una subvención todo lo más de 12 € a la entidad local menor más poblada (El Perelló: en torno a los 1.200 electores a 0,007 € por papeleta) y que no llegaría a los 2 € en las menos pobladas. No obstante ello, cabría plantearse que la Generalitat asumiera legislativamente la responsabilidad de ese gasto y, de entenderlo así, recoger este extremo en la reforma de la legislación electoral valenciana.

Ayudas a las formaciones políticas y límites en los gastos electorales

Respecto a los gastos electorales de las diferentes formaciones políticas que se presenten a las elecciones a entidad local menor, con la reciente modificación legislativa, han quedado fuera del ámbito de cobertura legal que les imponía la publicación para cada proceso electoral de la correspondiente *orden del Ministerio de Hacienda por la que se fijan las cantidades actualizadas de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones locales*”.

En dicha Orden, al igual que sucede con la mayoría de normas dictadas por las administraciones convocantes de un proceso electoral, se fijan los siguientes conceptos: importe de las subvenciones, límite de los gastos electorales y subvención por gastos de envío directo.

En concreto, la convocatoria de elecciones locales de 2015 ha quedado regulada por la Orden HAP/572/2015, de 1 de abril, por la que se fijan las cantidades de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones locales de 24 de mayo de 2015.

En relación al importe de las subvenciones y de acuerdo con el artículo 193 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, en redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, las cantidades fijadas para subvencionar los gastos originados por las actividades electorales para las elecciones locales de 24 de mayo de 2015, han sido las siguientes:

- a) Subvención de 270,90 euros por cada Concejal electo.
- b) Subvención de 0,54 euros por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera sido proclamado Concejal.

Por su parte, el límite de los gastos electorales ha sido el que resulta de multiplicar por 0,11 euros el número de habitantes correspondiente a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurran a las elecciones en, al menos el 50 por 100 de los municipios, podrán gastar, además otros 150.301,11 euros por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición.

Por último, el importe de la subvención a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, de los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, se ha ajustado a las reglas siguientes:

- a) 0,22 euros por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya obtenido representación en las Corporaciones Locales de que se trate, siempre que la candidatura de referencia hubiese presentado listas en el 50 por 100 de los municipios de más de 10.000 habitantes de la provincia correspondiente y haya obtenido, al menos, representación en el 50 por 100 de los mismos.
- b) La cantidad subvencionada no estará incluida dentro del límite previsto en el artículo 2,

siempre que se haya justificado la realización efectiva de la actividad a que se refiere este artículo.

Como se observa de la redacción de la orden ministerial, las elecciones a entidades locales menores no han sido tenidas en cuenta por la norma. Las cantidades fijadas para subvencionar los gastos originados por las actividades electorales se fijan en relación al número de concejales obtenidos. Dada la regulación de las elecciones a entidades locales bien pudiera ocurrir que determinadas fuerzas políticas, ya fueran partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores obtuvieran representantes –Presidente/a o vocales- en la Junta Vecinal de la entidad local menor y, sin embargo, no obtuvieran ninguna ayuda por este motivo, hubieran alcanzado o no subvenciones por obtener concejal. Por otro lado, tampoco encuentra cobertura esta posibilidad, como es lógico, en el Decreto que la Generalitat emite con igual finalidad, destinado al proceso electoral a Les Corts. Se trata de una deficiencia de la Orden Ministerial estatal que debería ser corregida aunque esta cuestión quede fuera del ámbito competencial de nuestra comunidad autónoma.

10. El régimen de concejo abierto

Dado el tamaño poblacional, sus tradiciones o las características singulares de algunas entidades locales menores puede ser recomendable, si así lo quisieran también sus vecinos, que su autogobierno se articulara bajo la forma de *concejo abierto*. Este ha sido durante un tiempo el caso de El Ballestar, entidad local menor valenciana dependiente de La Pobla de Benifassá (Castellón), cuyo régimen de funcionamiento había sido desde 1987 hasta 2011 el del concejo abierto al ser su población inferior a los 100 habitantes.

Cierto es que la Ley 8/2010, de 23 de junio, no regula específicamente el régimen de concejo abierto en las entidades locales menores –el desarrollo del proceso electoral en las entidades locales menores previsto por los artículos 65 y 66 establece la forma de elección de los órganos de gobierno pero no para aquellos que funcionaban o pudieran funcionar como *concejo abierto*–. Y eso a pesar del tenor literal en el momento de aprobarse la ley valenciana del artículo 45, en su apartado 2 *in fine*, de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local que preveía que las leyes de las comunidades autónomas que regularan las entidades locales de ámbito inferior al municipio podían establecer el régimen de *concejo abierto* para las entidades en las que concurrían las características previstas en el número 1 del artículo 29.

Así, en las elecciones a entidades locales menores celebradas en 2011 se aplicó de forma supletoria, ante la falta de regulación expresa, la regulación jurídica aplicable a los municipios que funcionan en régimen de *concejo abierto*. Si bien en enero de 2011 había entrado en vigor la nueva normativa básica estatal –Ley orgánica 2/11, de 28 de enero– que modificaba el tenor del artículo 29. A partir de ese momento los municipios menores de 100 habitantes no necesariamente debían gobernarse bajo el régimen de *concejo abierto*. Por lo que en el caso de El Ballestar, entidad dependiente de La Pobla de Benifassá (Castellón), al no aplicársele los apartados a) y b) del nuevo artículo 29 de la Ley 7/1985, de las Bases del Régimen Local, se sujetaron al régimen aplicable en el artículo 66 de la ley 8/2010, es decir, al régimen común aun pudiendo, tal y como contempla el artículo 29.4 *in fine* de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local para los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en *concejo abierto*, “continuar con ese régimen especial de gobierno y

administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos”.

Cierto es también y, por otro lado, que tras la actual reforma de la Ley 7/1985, efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, ha quedado derogado el anterior artículo 45.

No obstante y a pesar de los cambios normativos en la materia, el legislador valenciano bien pudiera entender la conveniencia de permitir este régimen de gobierno en las entidades locales menores de la Comunitat Valenciana. Si esto fuera así, nada impide que se modifique la ley 8/10 de régimen local valenciano y se contemple esta posibilidad.

De ser así hay que tener en cuenta la particularidad que presenta en un régimen de concejo abierto la elección del alcalde pedáneo. En estos municipios los electores eligen directamente al alcalde por sistema mayoritario (art. 179.2 LOREG que no precisa qué tipo de sistema pero, salvo tradición en contra, se aplica el uninominal a una vuelta) y las candidaturas a alcalde pedáneo de las entidades locales menores son uninominales sin suplente (acuerdo 46/1991, de 12 de abril, de la Junta Electoral Central). Además, hay que tener en cuenta que en el caso valenciano nuestra legislación local exige como requisito imprescindible para presentarse como candidato a alcalde en las entidades locales menores la condición de elector y residente en la entidad local menor.

Pues bien, en caso de vacante en la Alcaldía del municipio que funciona en régimen de concejo abierto, la sustitución corresponde al siguiente candidato en número de votos; de no existir otros candidatos y, por aplicación analógica de lo dispuesto en el párrafo final del artículo 182 LOREG, habrá de designarse un órgano unipersonal que asuma con carácter gestor las funciones de Alcalde, designación que ha de efectuar la Comunidad Autónoma teniendo en cuenta los resultados de la última elección municipal (Acuerdo 166/1994, de 25 de mayo). La reforma de la legislación valenciana debería considerar la posibilidad de regular un procedimiento de sustitución más respetuoso con la naturaleza democrática de este cargo y prever la posibilidad o bien de suplencias o bien de elección *ad hoc* por parte de los vecinos electores del ente local menor.

Finalmente, sea como fuere, el artículo 66.1 de la Ley 8/2010 establece que “La elección de los órganos de gobierno de las entidades locales menores se regirá por lo dispuesto en la normativa de régimen electoral general de acuerdo con las especialidades establecidas en el presente artículo”. Se propone la modificación de dicho artículo, atribuyendo la competencia para regular los procesos en primer lugar a la Ley electoral Valenciana, con el siguiente tenor: “La elección de los órganos de gobierno de las entidades locales menores se regirá por lo dispuesto en la normativa de régimen electoral de la Comunitat Valenciana y, supletoriamente, por el Régimen Electoral General, de acuerdo con las especialidades establecidas en el presente artículo”.

11. Consideraciones sobre la técnica normativa para la implementación de la propuesta de reforma

Una de las cuestiones metodológicas a determinar es la conveniencia de incluir los procesos electorales a las Entidades Locales Menores como disposiciones especiales a la LEV, siguiendo el modelo dispositivo de la LOREG, o bien hacer referencia a las mismas dentro de los apartados específicos de la propia LEV.

Cualquiera de las dos fórmulas presenta ventajas e inconvenientes. El principal inconveniente es que la actual redacción de la LEV está fuertemente orientada a los procesos a Corts por lo que en cualquiera de los dos casos procede una relectura del texto. Si se decide adicionar los procesos a entidades locales menores como disposiciones especiales, es posible que se tuviera que adicionar otro apartado dedicado a las cuestiones específicas relativas al proceso a Corts, de forma que el grueso del texto normativo correspondiera a cuestiones generales a ambos procesos. Teniendo en cuenta que en la mayor parte de su redacción la LEV efectúa referencias directas a la LOREG y que en otros casos, ésta se aplica por omisión normativa, la posible redacción se complica algo más.

Esto es así porque tanto los diferentes ámbitos territoriales a los que se refiere cada proceso, como su convocatoria, periodicidad, incompatibilidades, sistema electoral y procedimiento sobre los que se desarrolla el actual articulado de la LEV no son aplicables en su mayor parte a las entidades locales menores.

En cualquier caso, y como método de trabajo, se propone en el presente informe, partir inicialmente de la situación de elaboración de un articulado propio dedicado a las Entidades Locales Menores y, una vez definido, ver su posible encaje en el articulado de la LEV.

12. Conclusión recapituladora

Con la entrada en vigor de la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, se desarrolló la competencia de las comunidades autónomas para determinar el régimen de elección de sus *entidades locales menores* habilitada en el artículo 199 de la LOREG, entre otros aspectos, teniendo su reflejo, en el caso que nos ocupa, es decir, el régimen electoral, en su artículo 66.

No obstante, tal y como se indica a lo largo del presente informe, son diversos los aspectos legislativos que necesariamente deben ser desarrollados al no encontrar soporte directo en la nueva ley de régimen local valenciano y que por lo tanto obligaron en los pasados procesos electorales de 2011 y 2015 a aplicar de forma supletoria lo contenido en este aspecto en la propia LOREG.

Falta por tanto, un completo desarrollo de la misma dentro de una norma estrictamente electoral, debiendo servir la LRLCV para sentar las bases del sistema –por lo que habría que introducir también algún cambio en esta norma- y la ley electoral que lo regule como herramienta de gestión, al igual que sucede en el régimen electoral a Les Corts. Queda, por tanto, pendiente tras este informe, un análisis de conjunto con el resto de propuestas de reforma en materia electoral y su posterior formalización en forma de texto articulado.

Cuestión diferente debe ser la técnica normativa que se utilice para su desarrollo dentro de la Ley Electoral Valenciana, proponiéndose en el presente informe que todas aquellas disposiciones relativas a los procesos electorales a las Entidades Locales Menores formen parte de un solo cuerpo normativo añadido a la LEV como título propio.

Cabe tener en cuenta en este sentido, que la propia Ley Electoral Valenciana no regula por completo todas las partes del proceso electoral sino tan sólo aquellas en las que tiene directamente competencia para su regulación, por no tratarse de normativa básica del Estado, por lo que esta propuesta de desarrollo pretende que el texto quede redactado y estructurado de la forma más clara posible, dejando bien patente las normas que deben considerarse como

básicas para todo proceso electoral en la Comunitat Valenciana y las normas específicas de cada una de particulares procesos electorales cuya regulación es competencia de la Generalitat Valenciana.

13. Bibliografía

- ALEMEIDA CERREDA, M. (2014) "La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores" en *Cuadernos de Derecho Local*: 35.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. (1999) "El régimen electoral de las entidades locales menores" en *Revista Española de Derecho Administrativo*: 103.
- BARAS, M. y BOTELLA, J. (1996) *El sistema electoral. Temas clave de la Constitución española*, Madrid, Tecnos.
- BEATO ESPEJO, M. (1994) "De nuevo sobre el gobierno y administración de las Entidades Locales Menores: el derecho de acceso a un cargo público y el respeto de la voluntad popular" en *Revista Española de Derecho Administrativo*: 82.
- CONSELLERÍA DE GOVERNACIÓ I JUSTÍCIA (2012) *Notas de trabajo sobre las elecciones en las entidades locales menores*, Consellería de Justicia, Mecanografiado.
- GALÁN GALÁN, A. y GALINDO CALDÉS, R. (2015) "Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio" en SANTIAGO IGLESIAS, D. et al. *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Thomson Reuters-Civitas.
- GREGORIO MARTÍNEZ, M. (2014) "Las entidades locales menores tras la LRSAL" en *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*: 5.
- GUIRADO CID, C. (1991) "Las entidades locales menores: antecedentes legislativos y regulación actual: régimen murciano" en *Anales de Derecho*: 11.
- LOSA MUÑIZ, V. (2015) El régimen jurídico de las entidades locales menores en Castilla y León, Tesis doctoral defendida en la Universidad de León: <http://buleria.unileon.es>
- MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L. (2014) "La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot" en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*: 7.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., MARCO MARCO, J.J., y URIBE OTAROLA, A., (2007) *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- NOHLEN, D. (1981) *Sistemas Electorales del Mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- PIZARRO NEVADO, R. (2002) *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*, Madrid, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial (CEMCI).
- PUEYO MOY, J. (2010) "La incidencia en los Concejos Abiertos y Entidades Locales Menores de Aragón de la modificación del régimen de Concejo Abierto en la Ley 7/1985, operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero" en *Anuario Aragónés del Gobierno Local*: 2.
- SUÁREZ OJEDA, M. (2012) "Las entidades locales menores: ¿menores de edad democrática?" en GARCÍA DE ENTERRÍA et al. *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial*, Civitas.

TORRES CURDI, F. (1985) *Las entidades locales menores en el derecho administrativo español*, Instituto de Estudios de la Administración Local.

VALLÉS, J. M. y BOSCH, A. (1997) *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona.

VELASCO CABALLERO, F. (2010) "La planta local de España: criterio para la toma de decisiones" en *Anuario de Derecho Municipal*: 4.

VILLANUEVA CUEVAS, A. (2013) "El Anteproyecto de reforma del régimen local español y sus consecuencias sobre las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio" en *Diario La Ley*: 8098.

14. Normativa

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en su redacción operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

Decreto 32/2011, de 25 de marzo, del Consell, por el que se regulan las características de las papeletas, sobres y demás material electoral a utilizar en las elecciones a las entidades locales menores.

Corrección de errores del Decreto 32/2011, de 25 de marzo, del Consell, por el que se regulan las características de las papeletas, sobres y otro material electoral a utilizar en las elecciones a las entidades locales menores.

Decreto 141/2010, de 17 de septiembre, del Consell, por el que se regulan determinados aspectos de la constitución de comisiones gestoras y juntas vecinales en las entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

Decreto 15/2011, de 18 de febrero, del Consell, por el que se regula el Registro de Entidades Locales de la Comunitat Valenciana.

ANEXOS

- I Resultados elecciones a Les Corts 1987 -2015
- II Escaños obtenidos por mujeres y hombres según posición general en la lista y en el tramo de cinco candidatos/as. Elecciones Corts 2003-2015.
- III Posición ocupada por mujeres y hombres en las listas. Elecciones Corts 2003-2015
- IV Población a 01.01.2015 por comarcas
- V Mapa de la Comunitat Valenciana por Juntas electorales de zona.

ANEXO I

Resultados elecciones a Les Corts 1987-2015

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

OBSERVATORI
PER A L'ESTUDI DE
DIVERSOS ASPECTES
RELACIONATS AMB LA
NORMATIVA
ELECTORAL
VALENCIANA

**ELECCIONS A LES CORTS
1987**

2.725.330
2.029.911
695.419
2.008.556
1.986.283
22.660
20.968

1.540.621	56,53%
1.156.386	44,75%
384.235	55,25%
1.143.242	74,21%
1.132.026	56,99%
13.144	58,01%
11.216	53,49%

330.126	12,11%
252.892	69,46%
77.234	30,54%
249.891	75,70%
246.706	12,42%
3.030	13,37%
3.156	15,05%

854.583	31,36%
620.633	66,36%
233.950	33,64%
615.423	30,64%
607.551	30,59%
6.486	28,62%
6.596	31,46%

Cens
Participació
Abstenció
V.Vàlids
A.Cand
V.Nuls
V.Blanc

Candidatura	Sigles	Alacant			Castelló			València			CV						
		Vots	%/V	%/AC	Esc	Vots	%/V	%/AC	Esc	Vots	%/V	%/AC	Esc				
Partido socialista Obrero Español	PSOE	262.290	42,62%	43,17%	14	102.263	40,92%	41,45%	11	464.470	40,63%	41,03%	17	829.050	41,28%	41,74%	42
Federación de partidos de Alianza Popular	AP	171.571	27,88%	28,24%	9	76.704	30,69%	31,09%	8	227.144	19,87%	20,07%	8	475.437	23,67%	23,94%	25
Centro Democrático y Social	CDS	88.201	14,33%	14,52%	4	28.748	11,50%	11,65%	3	108.718	9,51%	9,60%	3	225.675	11,24%	11,36%	10
Unión Valenciana	UV	4.917	0,80%	0,81%		7.815	3,13%	3,17%		170.866	14,95%	15,09%	6	183.598	9,14%	9,24%	6
Coalición Electoral Izquierda Unida-Unitat del Poble Valencià	IU-BLOC	41.743	6,78%	6,87%	2	13.829	5,53%	5,61%	1	104.050	9,10%	9,19%	3	159.625	7,95%	8,04%	6
Partido de los Trabajadores de España-Unidad Comunista	PTE-UC	7.977	1,30%	1,31%		6.258	2,50%	2,54%		19.507	1,71%	1,72%		33.742	1,68%	1,70%	
Los Verdes	LV	10.927	1,78%	1,80%		2.359	0,94%	0,96%		8.964	0,78%	0,79%		22.250	1,11%	1,12%	
Partido Demócrata Popular-Centristas Valencianos	PDP-CV	12.229	1,99%	2,01%		4.366	1,75%	1,77%		3.507	0,31%	0,31%		20.102	1,00%	1,01%	
Coalición electoral valenciana	CEV	2.501	0,41%	0,41%		2.296	0,92%	0,93%		7.217	0,63%	0,64%		12.014	0,60%	0,60%	
Vértice Español reivindicación desarrollo ecológico	VE-RDE									5.056	0,44%	0,45%		5.056	0,25%	0,25%	
Unificación Comunista de España	UCE	1.601	0,26%	0,26%		428	0,17%	0,17%		2.287	0,20%	0,20%		4.316	0,21%	0,22%	
Esquerra Nacionalista Valenciana	ENV	990	0,16%	0,16%		465	0,19%	0,19%		2.803	0,25%	0,25%		4.258	0,21%	0,21%	
Plataforma Humanista	PH	1.213	0,20%	0,20%		404	0,16%	0,16%		2.044	0,18%	0,18%		3.661	0,18%	0,18%	
Coalición unidad popular republicana	IP	1.391	0,23%	0,23%		334	0,13%	0,14%		1.650	0,14%	0,15%		3.375	0,17%	0,17%	
Frete de izquierdas	FI									2.295	0,20%	0,20%		2.295	0,11%	0,12%	
Partido Obrero Socialista Internacionalista	POSI					437	0,17%	0,18%		1.448	0,13%	0,13%		1.885	0,09%	0,09%	
		607.551			29	246.706			23	1.132.026			37	1.986.339			89

%/V: Porcentaje de votos obtinguts sobre vot vàlid /// %/AC: Porcentaje de votos obtinguts sobre votos a candidatures

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

Candidatura	Sigles	Alicant			Castelló			València			CV		
		Vots	%/V	%/AC	Vots	%/V	%/AC	Vots	%/V	%/AC	Vots	%/V	%/AC
Partido socialista Obrero Español	PSEO	279.594	44,64%	45,12%	103.069	41,37%	41,82%	477.766	42,18%	42,61%	860.458	42,85%	43,29%
Partido Popular	PP	207.159	33,08%	33,43%	87.908	35,28%	35,67%	263.550	23,27%	23,50%	558.639	27,82%	28,11%
Unió Valenciana	UV	10.794	1,72%	1,74%	12.953	5,20%	5,26%	184.379	16,28%	16,44%	208.129	10,36%	10,47%
Esquerra Unida del País Valencià	EUPV	45.458	7,26%	7,34%	11.964	4,80%	4,85%	93.820	8,28%	8,37%	151.243	7,53%	7,61%
Centro Democrático y Social	CDS	36.675	5,86%	5,92%	11.715	4,70%	4,75%	28.043	2,48%	2,50%	76.433	3,81%	3,85%
Unitat del Poble Valencià	UPV	17.655	2,82%	2,85%	12.267	4,92%	4,98%	43.891	3,87%	3,91%	73.813	3,68%	3,71%
Los Verdes	LV	10.422	1,66%	1,68%	3.994	1,60%	1,62%	20.959	1,85%	1,87%	35.375	1,76%	1,78%
Los Verdes de Alicante-Unión Verde	LVA-UV	5.569	0,89%	0,90%							5.569	0,28%	0,28%
Democracia Socialista	DS	1.632	0,26%	0,26%	1.727	0,69%	0,70%	1.848	0,16%	0,16%	5.207	0,26%	0,26%
Partido Cantonalista del País Alicantino	PCPA	3.484	0,56%	0,56%	166	0,07%	0,07%	469	0,04%	0,04%	4.119	0,21%	0,21%
Plataforma d'Esquerres	PE	1.221	0,19%	0,20%	330	0,13%	0,13%	1.207	0,11%	0,11%	2.758	0,14%	0,14%
Unión Nacionalista Valenciana	UNV							2.248	0,20%	0,20%	2.248	0,11%	0,11%
Frete Nacional	FN							2.184	0,19%	0,19%	2.184	0,11%	0,11%
Alianza por la República	AR				378	0,15%	0,15%	1.005	0,09%	0,09%	1.383	0,07%	0,07%
		619.663		30	246.471		22	1.121.369		37	1.987.559		89

Cens	927.812	31,81%
Participació	629.984	67,90%
Abstenció	297.828	32,10%
V. Vàlids	626.263	99,41%
A.Cand	619.663	98,36%
V.Nuls	3.721	0,59%
V.Blanç	6.600	1,05%

	347.039	11,90%
	250.915	77,30%
	96.124	27,70%
	249.145	99,29%
	246.471	98,23%
	1.770	0,71%
	2.674	1,07%

	1.641.614	56,29%
	1.138.512	69,35%
	503.102	30,65%
	1.132.701	99,49%
	1.121.369	98,49%
	5.811	0,51%
	11.332	1,00%

	103.069	41,37%	41,82%	11
	87.908	35,28%	35,67%	9
	12.953	5,20%	5,26%	1
	11.964	4,80%	4,85%	1
	11.715	4,70%	4,75%	
	12.267	4,92%	4,98%	
	3.994	1,60%	1,62%	
	1.727	0,69%	0,70%	
	166	0,07%	0,07%	
	330	0,13%	0,13%	
	378	0,15%	0,15%	

	477.766	42,18%	42,61%	18
	263.550	23,27%	23,50%	10
	184.379	16,28%	16,44%	3
	93.820	8,28%	8,37%	6
	28.043	2,48%	2,50%	
	43.891	3,87%	3,91%	
	20.959	1,85%	1,87%	
	1.848	0,16%	0,16%	
	469	0,04%	0,04%	
	1.207	0,11%	0,11%	
	2.248	0,20%	0,20%	
	2.184	0,19%	0,19%	
	1.005	0,09%	0,09%	

	860.458	42,85%	43,29%	45
	558.639	27,82%	28,11%	31
	208.129	10,36%	10,47%	6
	151.243	7,53%	7,61%	7
	76.433	3,81%	3,85%	0
	73.813	3,68%	3,71%	0
	35.375	1,76%	1,78%	0
	5.569	0,28%	0,28%	0
	5.207	0,26%	0,26%	0
	4.119	0,21%	0,21%	0
	2.758	0,14%	0,14%	0
	2.248	0,11%	0,11%	0
	2.184	0,11%	0,11%	0
	1.383	0,07%	0,07%	0

	2.916.465	100,00%
	2.019.411	69,24%
	897.054	30,76%
	2.008.109	99,44%
	1.987.503	98,42%
	11.302	0,56%
	20.606	1,02%

	1.641.614	56,29%
	1.138.512	69,35%
	503.102	30,65%
	1.132.701	99,49%
	1.121.369	98,49%
	5.811	0,51%
	11.332	1,00%

	103.069	41,37%	41,82%	11
	87.908	35,28%	35,67%	9
	12.953	5,20%	5,26%	1
	11.964	4,80%	4,85%	1
	11.715	4,70%	4,75%	
	12.267	4,92%	4,98%	
	3.994	1,60%	1,62%	
	1.727	0,69%	0,70%	
	166	0,07%	0,07%	
	330	0,13%	0,13%	
	378	0,15%	0,15%	

%/V: Percentatge de vots obtinguts sobre vot vàlid /// %/AC: Percentatge de vots obtinguts sobre vots a candidatures

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

3.129.851
2.380.600
749.251
2.355.950
2.342.736
24.264
13.214

1.753.961	56,04%
1.341.262	76,47%
412.699	23,53%
1.327.858	99,00%
1.320.966	98,49%
13.604	1,01%
6.892	0,51%

369.290	11,80%
281.839	76,32%
87.451	23,68%
278.952	98,98%
277.263	98,38%
2.287	0,81%
1.689	0,60%

1.006.600	32,16%
757.499	75,25%
249.101	24,75%
749.140	98,90%
744.507	98,28%
8.373	1,11%
4.633	0,61%

Cens
Votants
Abstenció
V.Vàlids
A.Cand
V.Nuls
V.Blanc

OBSERVATORI
PER A L'ESTUDI DE
DIVERSOS ASPECTES
RELACIONATS AMB LA
NORMATIVA
ELECTORAL
VALENCIANA
1995
ELECCIONS A LES CORTS

Candidatura	Sigles	Alacant			Castelló			València			CV						
		Vots	%/V	%/AC	Esc	Vots	%/V	%/AC	Esc	Vots	%/V	%/AC	Esc				
Partido Popular	PP	351.329	46,90%	47,19%	15	127.777	45,81%	46,09%	11	534.753	40,27%	40,48%	16	1.013.887	43,04%	43,28%	42
Partido socialista Obrero Español	PSOE	270.704	36,14%	36,36%	12	99.700	35,74%	35,96%	8	434.059	32,69%	32,86%	12	804.484	34,15%	34,34%	32
Coalició electora Esquerra Unida-Els Verd	EU-EV	82379	11,00%	11,06%	3	22982	8,24%	8,29%	2	167669	12,63%	12,69%	5	273.035	11,59%	11,65%	10
Coalició electoral Unió Valenciana-Indepe	UV-I-C	15706	2,10%	2,11%		12218	4,38%	4,41%	1	138032	10,40%	10,45%	4	165.957	7,04%	7,08%	5
Coalició electoral Unitat del Poble Valenci	UPV-BLOC	17.864	2,38%	2,40%		11.754	4,21%	4,24%		34.635	2,61%	2,62%		64.253	2,73%	2,74%	0
Centro Democrático y Social	CDS					1.075	0,39%	0,39%		4.405	0,33%	0,33%		5.480	0,23%	0,23%	0
Partido Comunista de los Pueblos de Espa	PCPE	1.746	0,23%	0,23%		413	0,15%	0,15%		1.813	0,14%	0,14%		3.972	0,17%	0,17%	0
Alicantc Unida	AU	2.328	0,31%	0,31%		118	0,04%	0,04%		448	0,03%	0,03%		2.894	0,12%	0,12%	0
Partido Republicano Autonomista	PARA	718	0,10%	0,10%		375	0,13%	0,14%		1.139	0,09%	0,09%		2.232	0,09%	0,10%	0
Esquerra Nacionalista Valenciana	ENV	641	0,09%	0,09%		277	0,10%	0,10%		943	0,07%	0,07%		1.861	0,08%	0,08%	0
Falange Española de las JONS	F-JONS	1.092	0,15%	0,15%						670	0,05%	0,05%		1.762	0,07%	0,08%	0
Plataforma de los Independientes de Espa	PIE					574	0,21%	0,21%		1.085	0,08%	0,08%		1.659	0,07%	0,07%	0
Coalición electoral Plataforma Humanista	PH									773	0,06%	0,06%		773	0,03%	0,03%	0
Liga Autónoma Española	LAE									542	0,04%	0,04%		542	0,02%	0,02%	0
		744.507			30	277.263			22	1.320.966			37	2.342.792			89

%/V: Percentatge de vots obtinguts sobre vot vàlid /// %/AC: Percentatge de vots obtinguts sobre vots a candidatures

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

Candidatura	Sigles	Alacant			Castelló			València			CV						
		Vots	%/V	%/AC	Esc	Vots	%/V	%/AC	Esc	Vots	%/V	%/AC	Esc				
Partido Popular	PP	383.409	48,32%	48,32%	16	139.118	48,15%	48,98%	13	624.556	46,28%	46,98%	19	1.147.083	47,17%	47,91%	48
Partido socialista Obrero Español	PSOE	295.084	37,19%	37,19%	12	105.447	36,49%	37,13%	9	474.026	35,13%	35,66%	14	874.557	35,96%	36,53%	35
Esquerra Unida+Els Verds-Los Verdes	ENTESA	46.831	5,90%	5,90%	2	12.707	4,40%	4,47%	1	94.785	7,02%	7,13%	3	154.323	6,35%	6,45%	6
Bloc Nacionalista Valencià-Esquerra Verda	BLOC-EV	30.865	3,89%	3,89%		16.864	5,84%	5,94%		66.393	4,92%	4,99%		114.122	4,69%	4,77%	0
Unió-Unión	UNIO-UNION	14.089	1,78%	1,78%		5.843	2,02%	2,06%		52.662	3,90%	3,96%		72.594	2,98%	3,03%	0
Esquerra Republicana PV	ERPv	2.092	0,26%	0,26%		1.348	0,47%	0,47%		4.169	0,31%	0,31%		7.609	0,31%	0,32%	0
Partido Comunista de los Pueblos de España	PCPE	1.520	0,19%	0,19%		442	0,15%	0,16%		1.922	0,14%	0,14%		3.884	0,16%	0,16%	
Centro Democrático y Social	CDS	1.593	0,20%	0,20%		301	0,10%	0,11%		1.295	0,10%	0,10%		3.189	0,13%	0,13%	
Partido Regional de la Comunidad Valenciana	PRCV	904	0,11%	0,11%		360	0,12%	0,13%		1.605	0,12%	0,12%		2.869	0,12%	0,12%	
Partido Humanista	PH	1.350	0,17%	0,17%		336	0,12%	0,12%		1.061	0,08%	0,08%		2.747	0,11%	0,11%	
España-2000	E-2000	569	0,07%	0,07%		384	0,13%	0,14%		1.697	0,13%	0,13%		2.650	0,11%	0,11%	
Partido Republicano	PRF	680	0,09%	0,09%		586	0,20%	0,21%		1.279	0,09%	0,10%		2.545	0,10%	0,11%	
Falange Auténtica	FA	1.071	0,13%	0,13%		288	0,10%	0,10%		974	0,07%	0,07%		2.333	0,10%	0,10%	
Partido Vida y Familia	PVyF									1.691	0,13%	0,13%		1.691	0,07%	0,07%	
Otra Democracia es Posible	ODEP									1.156	0,09%	0,09%		1.156	0,05%	0,05%	
Democracia Nacional	DN	798	0,10%	0,10%										798	0,03%	0,03%	
		780.855	98,41%		30	284.024	98,30%		23	1.329.271	98,50%		36	2.394.150	98,45%		89

%/V: Percentatge de vots obtinguts sobre vot vàlid /// %/AC: Percentatge de vots obtinguts sobre vots a candidatures

OBSERVATORI
PER A L'ESTUDI DE
DIVERSOS ASPECTES
RELACIONATS AMB LA
NORMATIVA
ELECTORAL
VALENCIANA

ELECCIONS A LES CORTS
2003

Cens	3.423.098	100,00%
Votants	2.447.788	71,51%
Abstenció	975.310	28,49%
V. vàlids	2.431.962	99,35%
V. a candidat	2.394.150	97,81%
V. Nuls	15.826	0,65%
V. Blanc	37.812	1,54%

Cens	1.876.687	54,82%
Votants	1.357.350	72,33%
Abstenció	519.337	27,67%
V. vàlids	1.349.525	99,42%
V. a candidat	1.329.271	97,93%
V. Nuls	7.825	0,58%
V. Blanc	20.254	1,49%

Cens	400.471	11,70%
Votants	291.394	72,76%
Abstenció	109.077	27,24%
V. vàlids	288.944	99,16%
V. a candidat	284.024	97,47%
V. Nuls	2.450	0,84%
V. Blanc	4.920	1,69%

Cens	1.145.940	33,48%
Votants	799.044	69,73%
Abstenció	346.896	30,27%
V. vàlids	793.493	99,31%
V. a candidat	780.855	97,72%
V. Nuls	5.551	0,69%
V. Blanc	12.638	1,58%

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

Candidatura	Sigles	Alacant			Castelló			València			CV		
		Vots	%/V	%/AC	Esc	Vots	%/V	%/AC	Esc	Vots	%/V	%/AC	Esc
		1.186.236	33,99%		408.579	11,71%		1.895.021	54,30%		3.489.836	100,00%	
		807.721	68,09%		288.269	70,55%		1.352.840	71,39%		2.448.830	70,17%	
		378.515	31,91%		120.310	29,45%		542.181	28,61%		1.041.006	29,83%	
		801.404	99,22%		285.893	99,18%		1.345.157	99,43%		2.432.454	99,33%	
		789.873	97,79%		281.274	97,57%		1.326.959	98,09%		2.398.106	97,93%	
		7.043	0,87%		2.376	0,82%		8.030	0,59%		17.449	0,71%	
		11.531	1,43%		4.619	1,60%		18.198	1,35%		34.348	1,40%	
		415.016	51,79%	52,54%	140.982	49,31%	50,12%	721.460	53,63%	54,37%	1.277.458	52,52%	54
		293.073	36,57%	37,10%	108.653	38,00%	38,63%	437.261	32,51%	32,95%	838.987	34,49%	38
		54.261	6,77%	6,87%	22.205	7,77%	7,89%	118.650	8,82%	8,94%	195.116	8,02%	7
		8.544	1,07%	1,08%	1.570	0,55%	0,56%	12.675	0,94%	0,96%	22.789	0,94%	0
		1.317	0,16%	0,17%	1.638	0,57%	0,58%	14.376	1,07%	1,08%	17.331	0,71%	0
		3.566	0,44%	0,45%	1.944	0,68%	0,69%	6.176	0,46%	0,47%	11.686	0,48%	0
		4.405	0,55%	0,56%	1.314	0,46%	0,47%	4.468	0,33%	0,34%	10.187	0,42%	0
		1.036	0,13%	0,13%	1.693	0,59%	0,60%	3.205	0,24%	0,24%	5.934	0,24%	0
		1.402	0,17%	0,18%	386	0,14%	0,14%	2.300	0,17%	0,17%	4.088	0,17%	0
		627	0,08%	0,08%	315	0,11%	0,11%	1.617	0,12%	0,12%	2.559	0,11%	0
		1.193	0,15%	0,15%	254	0,09%	0,09%	1.046	0,08%	0,08%	2.493	0,10%	0
		896	0,11%	0,11%				1.143	0,08%	0,09%	2.039	0,08%	0
		780	0,10%	0,10%				751	0,06%	0,06%	1.531	0,06%	0
		1.511	0,19%	0,19%							1.511	0,06%	0
		1.461	0,18%	0,18%							1.461	0,06%	0
					320	0,11%	0,11%	698	0,05%	0,05%	1.018	0,04%	0
											785	0,03%	0
											706	0,03%	0
											427	0,02%	0
		789.873			281.274			1.326.959			2.398.106		
		35			24			40			99		

%/V: Percentatge de vots obtinguts sobre vot vàlid /// %/AC: Percentatge de vots obtinguts sobre vots a candidatures

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

OBSERVATORI
PER A L'ESTUDI DE
DIVERSOS ASPECTES
RELACIONATS AMB LA
NORMATIVA
ELECTORAL
VALENCIANA

**ELECCIONS A LES CORTS
2011**

Cens	1.218.126	34,32%
Votants	830.703	68,20%
Abstenció	387.423	31,80%
V. Valíds	816.693	98,31%
V. a candidat	795.659	95,78%
V. Nuls	14.010	1,69%
V. Blanc	21.034	2,53%

414.292	11,67%
289.702	69,93%
124.590	30,07%
283.739	97,94%
275.767	95,19%
5.963	2,06%
7.972	2,75%

1.917.269	54,01%
1.371.183	71,52%
546.086	28,48%
1.350.440	98,49%
1.318.776	96,18%
20.743	1,51%
31.664	2,31%

3.549.687	100,00%
2.491.588	70,19%
1.058.099	29,81%
2.450.872	98,37%
2.390.202	95,93%
40.716	1,63%
60.670	2,43%

Candidatura	Sigles	Alacant			Castelló			València			CV		
		Vots	%/V	%/AC	Esc	Vots	%/V	%/AC	Esc	Vots	%/V	%/AC	Esc
PARTIDO POPULAR	PP	405.305	49,63%	50,94%	20	136.353	48,06%	49,45%	13	669.454	49,57%	50,76%	22
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	PSOE	243.817	29,85%	30,64%	12	87.983	31,01%	31,90%	9	355.341	26,94%	26,94%	12
COALICIÓN COMPROMÍS	C.COMPRMÍS	37.301	4,57%	4,69%	1	19.115	6,74%	6,93%	1	119.797	9,08%	9,08%	4
ESQUERRA UNIDA DEL PAÍS VALENCIÀ	EUPV	43.881	5,37%	5,52%	2	14.679	5,17%	5,32%	1	86.143	6,53%	6,53%	2
UNIÓN, PROGRESO Y DEMOCRACIA	UPyD	25.312	3,10%	3,18%		5.423	1,91%	1,97%		30.124	2,28%	2,28%	
VERDES I EOPACIFISTES	VERDS	15.328	1,88%	1,93%		2.988	1,05%	1,08%		13.492	1,02%	1,02%	
ESPAÑA 2000	ESPAÑA 2000	1.600	0,20%	0,20%		2.908	1,02%	1,05%		7.683	0,58%	0,58%	
ESQUERRA UNIDA DEL PAÍS VALENCIÀ	ERPv	3.342	0,41%	0,42%		2.372	0,84%	0,86%		5.415	0,41%	0,41%	
P.ANTITRAURO CONTRA EL MALTRATO ANIMA	PACIMA	3.537	0,43%	0,44%		931	0,33%	0,34%		4.838	0,37%	0,37%	
COALICIÓN VALENCIANA	CVa	1.296	0,16%	0,16%		827	0,29%	0,30%		7.060	0,54%	0,54%	
CENTRO DEMOCRÁTICO LIBERAL	C.D.L.	4.579	0,56%	0,58%		505	0,18%	0,18%		3.119	0,24%	0,24%	
CIUDADANOS EN BLANCO	CenB									4.222	0,32%	0,32%	
UNITS X VALÈNCIA	UXV	429	0,05%	0,05%		189	0,07%	0,07%		3.019	0,23%	0,23%	
P.COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA	PCPE	1.515	0,19%	0,19%		509	0,18%	0,18%		1.432	0,11%	0,11%	
PARTIDO HUMANISTA	PH	1.376	0,17%	0,17%						1.190	0,09%	0,09%	
CENTRO LIBERAL RENOVADOR	CLR.	2.463	0,30%	0,31%									
DEMOCRACIA NACIONAL	DN	681	0,08%	0,09%		555	0,20%	0,20%		915	0,07%	0,07%	
UNIFICACION COMUNISTA DE ESPAÑA	UCE	833	0,10%	0,10%						886	0,07%	0,07%	
FALANGE AUTENTICA	FA	1.171	0,14%	0,15%						456	0,03%	0,03%	
MOV. UNIDAD DEL PUEBLO-REPUBLICANOS	MUP-R	911	0,11%	0,11%						529	0,04%	0,04%	
PARTIDO FAMILIA Y VIDA	PFyV	982	0,12%	0,12%		430	0,15%	0,16%					
FALANGE ESPAÑOLA DE LAS J.O.N.S	FE de las JONS									1.156	0,09%	0,09%	
LA REPÚBLICA	LA REPÚBLICA									735	0,06%	0,06%	
ENV-REPÚBLICA VALENCIANA/PVE	ENV-RVPVE									677	0,05%	0,05%	
PARTIDO SOCIAL PATRIOTA ESPAÑOL	SPES									585	0,04%	0,04%	
PARTIDO DE LOS EXTRANJEROS	Pdex									508	0,04%	0,04%	

99

2.390.202

40

1.318.776

24

275.767

35

795.659

%/V: Porcentaje de votos obtinguts sobre vot vàlid /// %/AC: Porcentaje de votos obtinguts sobre tots a candidatures

ANEXO II

Escaños obtenidos por mujeres y hombres según posición general en la lista y en el tramo de cinco candidatos/as. Elecciones Corts 2003-2015.

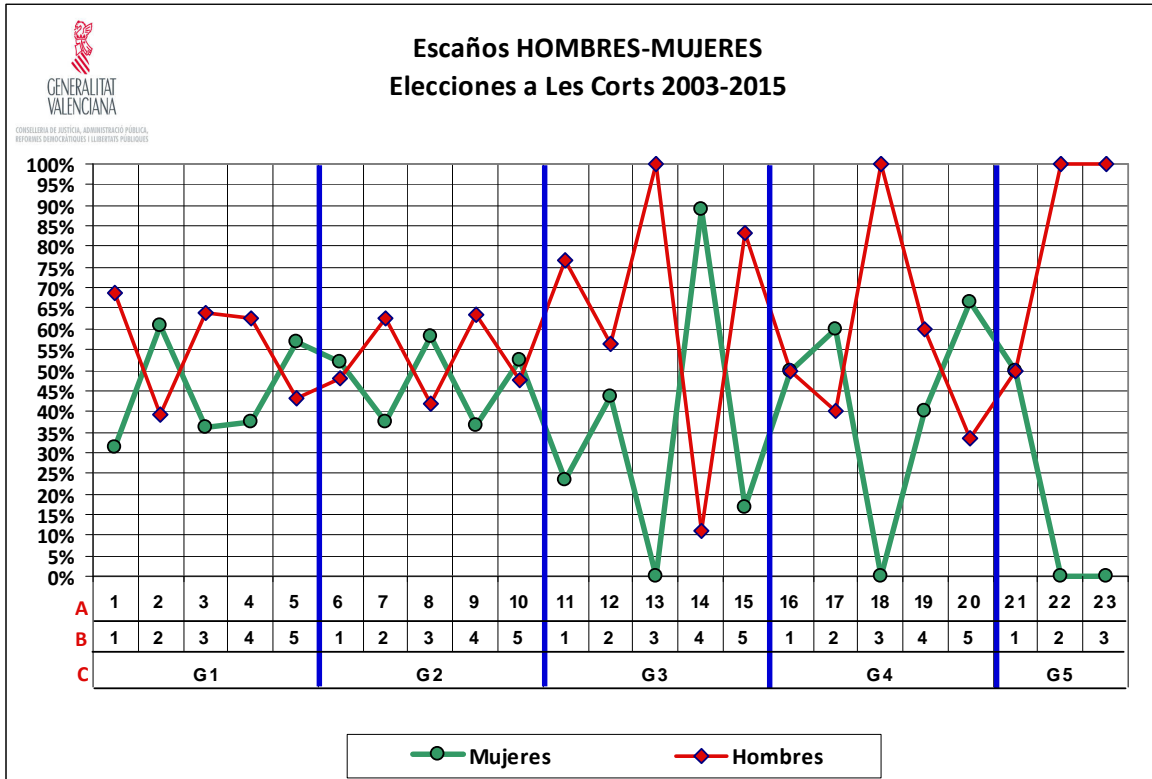
Anexo II: escaños obtenidos por mujeres y hombres según posición general en la lista y en el tramo de cinco candidatos/as. Elecciones Corts 2003-2015.

Posición			escaños 2003-2015			escaños 2007-2015						
G5	PG5	POS	Dones		Homes	total	dones	homes	total			
1	1	1	14	31,11%	31	68,89%	45	14	38,89%	22	61,11%	36
1	2	2	25	60,98%	16	39,02%	41	19	57,58%	14	42,42%	33
1	3	3	13	36,11%	23	63,89%	36	11	37,93%	18	62,07%	29
1	4	4	12	37,50%	20	62,50%	32	8	30,77%	18	69,23%	26
1	5	5	17	56,67%	13	43,33%	30	14	58,33%	10	41,67%	24
2	1	6	13	52,00%	12	48,00%	25	8	42,11%	11	57,89%	19
2	2	7	9	37,50%	15	62,50%	24	9	50,00%	9	50,00%	18
2	3	8	14	58,33%	10	41,67%	24	8	44,44%	10	55,56%	18
2	4	9	8	36,36%	14	63,64%	22	7	43,75%	9	56,25%	16
2	5	10	10	52,63%	9	47,37%	19	6	42,86%	8	57,14%	14
3	1	11	4	23,53%	13	76,47%	17	4	33,33%	8	66,67%	12
3	2	12	7	43,75%	9	56,25%	16	4	36,36%	7	63,64%	11
3	3	13	0	0,00%	11	100,00%	11	0	0,00%	7	100,00%	7
3	4	14	8	88,89%	1	11,11%	9	5	83,33%	1	16,67%	6
3	5	15	1	16,67%	5	83,33%	6	1	25,00%	3	75,00%	4
4	1	16	3	50,00%	3	50,00%	6	1	25,00%	3	75,00%	4
4	2	17	3	60,00%	2	40,00%	5	3	75,00%	1	25,00%	4
4	3	18	0	0,00%	5	100,00%	5	0	0,00%	4	100,00%	4
4	4	19	2	40,00%	3	60,00%	5	2	50,00%	2	50,00%	4
4	5	20	2	66,67%	1	33,33%	3	2	66,67%	1	33,33%	3
5	1	21	1	50,00%	1	50,00%	2	1	50,00%	1	50,00%	2
5	2	22	0	0,00%	2	100,00%	2	0	0,00%	2	100,00%	2
5	3	23	0	0,00%	1	100,00%	1	0	0,00%	1	100,00%	1
Totales:			166		220	0		127	38,75%	170	61,25%	297

G5 Grupo de 5 candidatos/as
PG5 Posición en el G5
POS Posición general en la llista

Fuente: GVA.Candidaturas proclamadas

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana



Fuente: GVA candidaturas proclamadas

A: posición general en la lista; B: posición en el tramo de cinco puestos; C: Tramo de cinco puestos

ANEXO III

Posición ocupada por mujeres y hombres en las listas. Elecciones a Les Corts 2003-2015

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

Anexo III: posición ocupada por mujeres y hombres en las listas. Elecciones a Les Corts 2003-2015

A	B	C	2003			2007			2011			2015			T							
			dones	homes	T	dones	homes	T	dones	homes	T	dones	homes	T								
G1	1	5	11,90%	37	88,10%	42	6	13,64%	14	23,73%	45	76,27%	59	21	33,33%	42	66,67%	63				
	2	16	38,10%	26	61,90%	42	20	45,45%	18	30,31%	41	69,49%	59	24	38,10%	39	61,90%	63				
	3	18	42,86%	24	57,14%	42	22	50,00%	31	50,81%	31	50,00%	59	31	50,81%	28	47,46%	63				
	4	20	47,62%	22	52,38%	42	21	50,00%	32	52,38%	27	64,29%	59	43	72,90%	22	37,10%	63				
	5	12	28,57%	30	71,43%	42	21	47,73%	36	60,00%	23	38,98%	59	33	55,88%	30	47,62%	63				
G2	1	7	10,57%	27	89,43%	42	16	21,43%	16	21,43%	43	72,88%	59	23	33,33%	40	63,49%	63				
	2	10	14,29%	35	85,71%	42	15	35,71%	31	51,19%	28	67,05%	59	21	31,11%	42	67,74%	63				
	3	22	52,38%	20	47,62%	42	25	59,52%	24	40,68%	35	59,32%	59	32	50,79%	27	40,29%	63				
	4	12	28,57%	30	71,43%	42	17	38,64%	37	62,71%	22	37,29%	59	34	53,97%	29	46,03%	63				
	5	17	40,48%	25	59,52%	42	21	47,73%	21	35,29%	38	64,41%	59	37	58,78%	26	41,22%	63				
G3	1	11	21,43%	33	78,57%	42	18	40,91%	26	44,07%	33	55,93%	59	25	39,68%	38	60,32%	63				
	2	15	31,71%	27	68,29%	42	19	41,88%	25	50,00%	25	50,00%	59	27	42,86%	36	57,14%	63				
	3	14	33,33%	28	66,67%	42	16	36,36%	28	50,00%	28	60,00%	41	69,49%	27	47,62%	63					
	4	14	42,86%	24	57,14%	42	26	59,09%	18	30,51%	45	85,43%	27	45,76%	38	60,32%	63					
	5	10	23,81%	32	76,19%	42	15	35,71%	31	51,19%	28	67,05%	28	47,46%	35	55,88%	63					
G4	1	16	19	45,24%	23	54,76%	42	18	40,91%	26	59,09%	44	21	35,59%	38	64,41%	59	47,62%	63			
	2	17	18	42,86%	24	57,14%	42	17	38,64%	27	61,36%	34	57,63%	34	38,10%	39	61,90%	63				
	3	18	42,86%	24	57,14%	42	25	59,52%	23	38,98%	36	61,02%	36	61,02%	36	61,02%	54	85,43%	63			
	4	19	30,95%	29	69,05%	42	27	61,36%	27	61,36%	19	43,18%	23	38,98%	38	98,24%	36	61,02%	63			
	5	17	40,48%	25	59,52%	42	18	40,91%	26	59,09%	26	59,09%	30	54,55%	29	47,62%	33	52,38%	63			
G5	1	13	30,95%	29	69,05%	42	16	36,36%	28	61,02%	36	61,02%	59	28	44,44%	35	55,56%	63				
	2	22	23,81%	32	76,19%	42	23	52,27%	23	44,07%	33	55,93%	59	30	47,62%	33	52,38%	63				
	3	13	30,95%	29	69,05%	42	14	31,82%	28	40,88%	35	59,32%	59	23	39,08%	38	60,32%	63				
	4	24	20,69%	23	79,31%	42	29	56,82%	32	54,24%	27	45,76%	36	60,32%	27	42,86%	63					
	5	25	24,14%	22	75,86%	42	17	38,64%	22	50,00%	22	50,00%	44	22	48,84%	22	51,16%	43				
G6	1	26	11	37,93%	18	62,07%	29	11	34,38%	18	40,91%	26	59,09%	44	25	58,14%	18	41,86%	43			
	2	27	10	34,48%	19	65,52%	29	17	37,50%	15	34,09%	29	65,91%	44	8	18,18%	35	81,02%	43			
	3	28	14	42,86%	15	57,14%	29	17	51,13%	25	56,82%	19	43,18%	44	20	45,51%	23	51,99%	43			
	4	29	11	37,93%	18	62,07%	29	16	50,00%	21	47,73%	23	52,27%	44	24	55,81%	19	44,19%	43			
	5	30	7	24,14%	22	75,86%	29	18	56,25%	14	43,75%	26	59,09%	44	20	45,51%	23	51,99%	43			
G7	1	31	5	33,33%	10	66,67%	15	9	28,13%	16	36,36%	28	63,64%	44	25	58,14%	18	41,86%	43			
	2	32	5	31,13%	10	68,87%	15	13	40,63%	21	61,36%	17	38,64%	44	15	34,09%	28	63,64%	43			
	3	33	3	20,00%	12	80,00%	15	20	62,50%	22	50,00%	22	50,00%	44	20	45,51%	23	51,99%	43			
	4	34	6	40,00%	9	60,00%	15	12	37,50%	19	43,18%	25	56,82%	44	19	44,19%	24	55,81%	43			
	5	35	5	33,33%	10	66,67%	15	14	43,75%	18	40,91%	26	59,09%	44	20	45,51%	23	51,99%	43			
G8	1	36	5	33,33%	10	66,67%	15	8	50,00%	14	58,33%	24	10	41,67%	8	33,33%	16	66,67%	24			
	2	37	0	0,00%	0	0,00%	0	6	37,50%	11	45,83%	13	54,17%	24	8	33,33%	16	66,67%	24			
	3	38	0	0,00%	0	0,00%	0	11	45,83%	11	45,83%	13	54,17%	24	10	41,67%	14	58,33%	24			
	4	39	0	0,00%	0	0,00%	0	8	50,00%	11	45,83%	13	54,17%	24	16	66,67%	8	33,33%	24			
	5	40	0	0,00%	0	0,00%	0	9	56,25%	7	37,50%	15	15	45,83%	11	45,83%	11	45,83%	24			
S	1	51	17	40,48%	25	59,52%	42	27	45,76%	42	27	45,76%	59	26	41,27%	37	58,73%	63				
	2	52	14	33,33%	28	66,67%	42	22	52,38%	36	60,00%	31	59,32%	59	30	47,62%	33	52,38%	63			
	3	53	12	28,57%	30	71,43%	42	21	50,00%	20	47,62%	23	38,98%	59	32	50,79%	27	40,29%	63			
	4	54	11	37,93%	18	62,07%	29	16	44,44%	20	55,56%	20	45,45%	44	26	60,47%	17	39,53%	63			
	5	55	3	20,00%	12	80,00%	15	4	25,00%	19	43,18%	25	56,82%	44	19	44,19%	24	55,81%	43			
6	56	0	0,00%	0	0,00%	0	4	25,00%	12	45,83%	13	54,17%	24	7	29,17%	17	70,83%	24				
			480	33,59%	949	66,41%	1429	749	44,11%	949	55,89%	1698	1054	45,65%	1255	54,35%	2309	1098	45,67%	1306	54,33%	2404

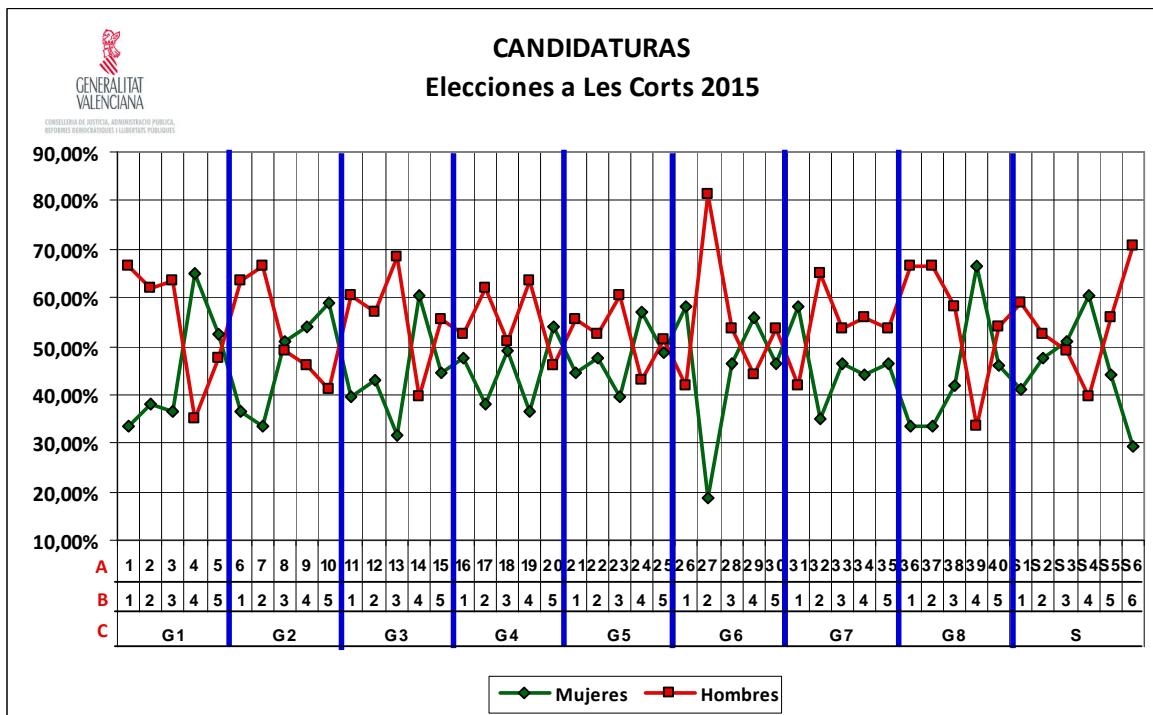
FUENTE: GVA candidaturas proclamadas

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana



Fuente: GVA candidaturas proclamadas

A: posición general en la lista; B: posición en el tramo de cinco puestos; C: Tramo de cinco puestos



Fuente: GVA candidaturas proclamadas

A: posición general en la lista; B: posición en el tramo de cinco puestos; C: Tramo de cinco puestos

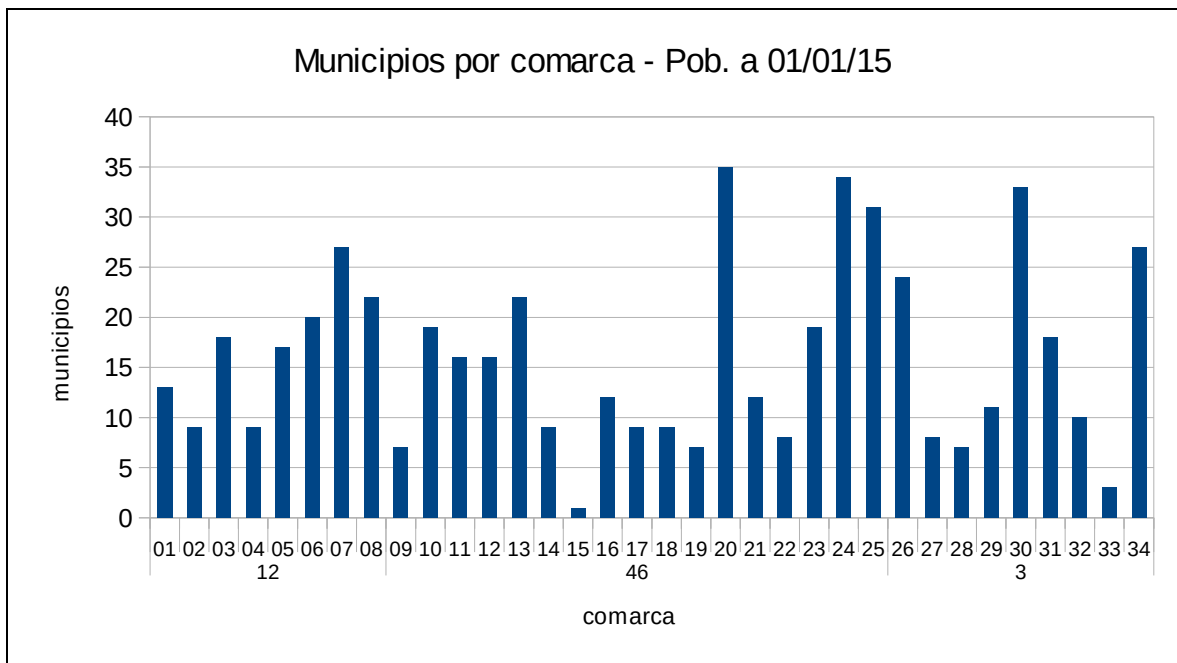
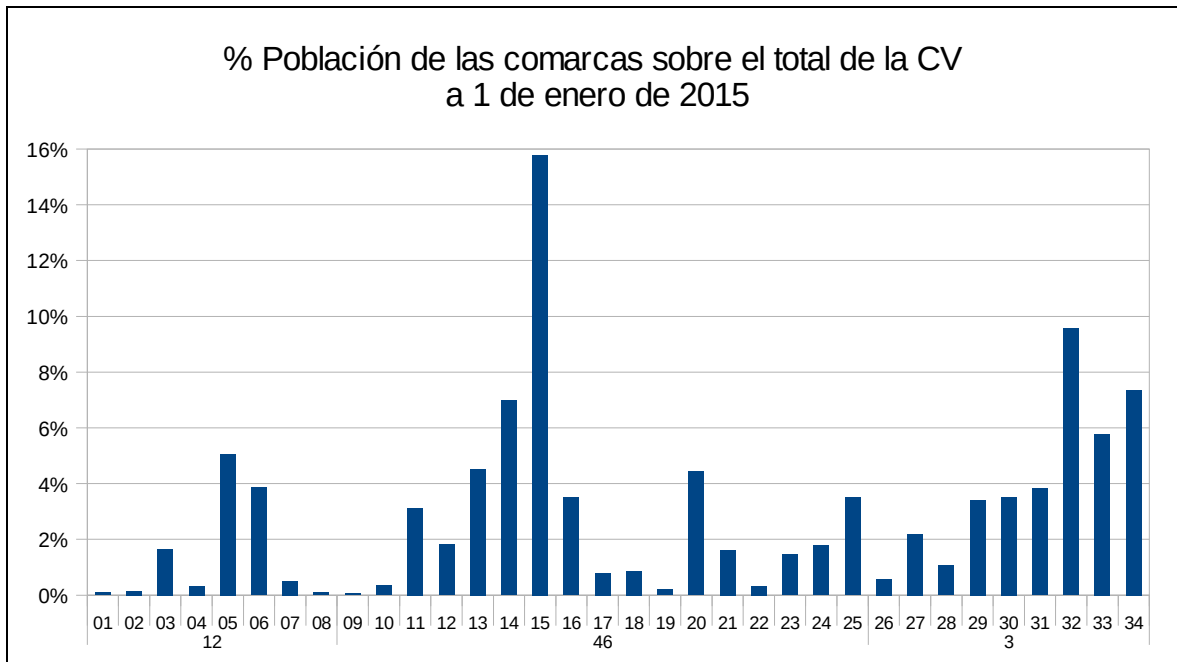
ANEXO IV
POBLACIÓN A 1-1-2015 POR COMARCAS

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana

Población a 1/1/2015 por comarcas

Cprov	Ccom	Comarca	Població	% pobl /CV	% Pob/Prov	Municipis	Comarques
12	1	Els Ports	4.669	0,09%	0,80%	13	1
	2	L'Alt Maestrat	7.128	0,14%	1,22%	9	1
	3	El Baix Maestrat	82.120	1,65%	14,10%	18	1
	4	L'Alcalatén	16.036	0,32%	2,75%	9	1
	5	La Plana Alta	252.157	5,06%	43,30%	17	1
	6	La Plana Baixa	191.609	3,85%	32,90%	20	1
	7	L'Alt Palància	24.553	0,49%	4,22%	27	1
	8	L'Alt Millars	4.055	0,08%	0,70%	22	1
TOTAL CASTELLÓ			582.327	11,69%	100,00%	135	8
46	9	El Rincón de Ademuz	2.414	0,05%	0,09%	7	1
	10	Los Serranos	16.781	0,34%	0,66%	19	1
	11	El Camp del Túria	155.250	3,12%	6,10%	16	1
	12	El Camp de Morvedre	90.063	1,81%	3,54%	16	1
	13	L'Horta Nord	225.041	4,52%	8,85%	22	1
	14	L'Horta Oest	347.629	6,98%	13,67%	9	1
	15	València	786.189	15,78%	30,91%	1	1
	16	L'Horta Sud	174.207	3,50%	6,85%	12	1
	17	La Plana d'Utiel-Requena	39.001	0,78%	1,53%	9	1
	18	La Hoya de Buñol	42.796	0,86%	1,68%	9	1
	19	El Valle de Cofrentes-Ayora	10.253	0,21%	0,40%	7	1
	20	La Ribera Alta	220.647	4,43%	8,68%	35	1
	21	La Ribera Baixa	80.978	1,63%	3,18%	12	1
	22	La Canal de Navarrés	16.502	0,33%	0,65%	8	1
	23	La Costera	72.149	1,45%	2,84%	19	1
	24	La Vall d'Albaida	88.956	1,79%	3,50%	34	1
25	La Safor	174.459	3,50%	6,86%	31	1	
TOTAL VALÈNCIA			2.543.315	51,06%	100,00%	266	17
3	26	El Comptat	28.193	0,57%	1,52%	24	1
	27	L'Alcoià	109.708	2,20%	5,91%	8	1
	28	L'Alt Vinalopó	52.731	1,06%	2,84%	7	1
	29	El Vinalopó Mitjà	169.652	3,41%	9,15%	11	1
	30	La Marina Alta	175.015	3,51%	9,43%	33	1
	31	La Marina Baixa	189.908	3,81%	10,24%	18	1
	32	L'Alacantí	476.057	9,56%	25,66%	10	1
	33	El Baix Vinalopó	287.434	5,77%	15,49%	3	1
	34	El Baix Segura	366.349	7,36%	19,75%	27	1
TOTAL ALACANT			1.855.047	37,24%	100,00%	141	9
TOTAL Comunitat Valenciana			4.980.689	100%	100,00%	542	34

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana



ANEXO V

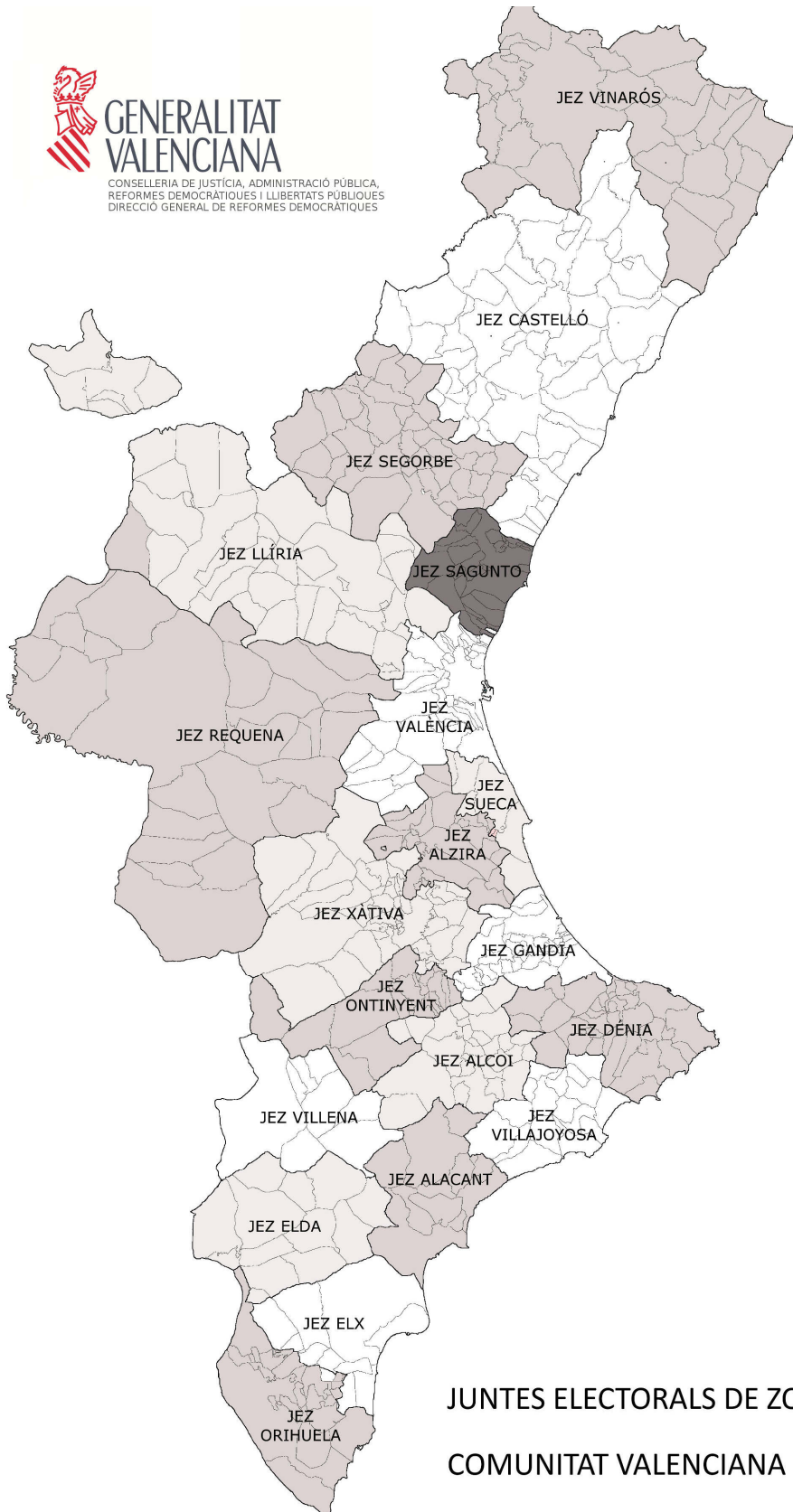
Juntas Electorales de Zona de la Comunitat Valenciana

Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana



**GENERALITAT
VALENCIANA**

CONSELLERIA DE JUSTÍCIA, ADMINISTRACIÓ PÚBLICA,
REFORMES DEMOCRÀTIQUES I LLIBERTATS PÚBLIQUES
DIRECCIÓ GENERAL DE REFORMES DEMOCRÀTIQUES



**JUNTES ELECTORALES DE ZONA
COMUNITAT VALENCIANA**