

## LA LEY ELECTORAL, ENCRUCIJADA DE LOS SISTEMAS DEMOCRATICOS

Por José María Michavila Núñez

**L**A regulación del régimen electoral es, sin ninguna duda, uno de los factores esenciales del sistema democrático. Buena prueba de ello es advertir cómo, una vez consolidado con carácter universal el principio de «un hombre un voto», muchas de las principales batallas políticas se han librado en torno a las distintas fórmulas posibles para articular la emisión y valoración de ese voto. Para llegar desde el sufragio universal, como expresión de la voluntad popular, hasta la configuración de las instituciones que la representan, se pasa necesariamente por el cauce electoral. De aquí que su trazado puede hacer llevar a un lado u otro las aguas de la voluntad popular.

Consciente fue de ello nuestro constituyente, que impuso la exigencia de Ley Orgánica —norma que requiere de una mayoría cualificada— para la regulación del régimen electoral general.

Nuestra reciente historia democrática no ha sido ajena a tan crucial problema. Basta recordar que la materia electoral es, quizás, la que mayor atención ha requerido por parte del legislador.

En efecto, y como no podía ser menos, el proceso democrático arrancó con el Decreto Ley 20/77, de 18 de marzo, sobre normas electorales. Después se dictó la Ley 39/78, de 17 de julio, de elecciones locales. Desde entonces se han publicado nuevas leyes. La principal es la Ley Orgánica 5/85, de Régimen Electoral General. Pero no deben olvidarse las leyes Orgánica 6/83, de 3 de marzo; 14/1980, de 18 de abril; Orgánica 1/87, de 2 de abril, y la más reciente Orgánica 8/1991, de 13 de marzo. Ello por no hablar de las múltiples normas de diverso rango sobre publicidad electoral, régimen del censo, etc.

Tal movilidad normativa no es por sí misma hecho que deba levantar recelo alguno de utilización partidista del sistema electoral. Más bien es un reconfortante dato: indica que el sistema se utiliza, y fruto de la

experiencia es la intención de renovarlo. Basta contraponerlo con la constatación de que todavía en 1975 estaba en gran parte vigente la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907. Sólo con derogar las modificaciones de la etapa republicana e introducir las relativas a los cuerpos electorales activos y pasivos se podría conservar una ley de poco uso, y ajena a las lógicas tensiones aplicativas que genera el sistema democrático.

### Claridad y transparencia: las razones de una reforma

La reciente reforma de marzo del presente año refleja, por el contrario, la vitalidad de los procesos electorales. En efecto, la Ley Orgánica 8/1991 tuvo como causa impulsora la iniciativa de distintos grupos parlamentarios que, tras las últimas elecciones generales, celebradas en octubre de 1989, advirtieron de la necesidad de adoptar algunas reformas que, de un lado, y fruto de la experiencia de cinco años, permitiera racionalizar la multiplicidad de convocatorias electorales, y, de otro, incorporar al complejo mecanismo que supone el proceso electoral determinadas mejoras técnicas que contribuyeran a afianzar su misma transparencia y credibilidad.

Ambas necesidades aparecieron nítidamente diferenciadas. Tanto es así que lo que hoy constituye un único cuerpo legal se tramitó en sus orígenes parlamentarios como dos proposiciones distintas. La primera, cuyo objeto básico era el de racionalizar las múltiples consultas electorales, surgió mediante una proposición de ley firmada por casi todos los partidos representados en el Congreso. Este clima de consenso siguió presente en su tramitación y es el que permitió la acelerada reforma, necesaria para su eficacia, de siete Estatutos de Autonomía. Por el contrario, fue en la segunda de las proposiciones, la que tenía como fin incorporar técnicas más garantistas del proceso electoral, donde surgió el disenso. La ini-

ciativa procedía del seno de una Comisión parlamentaria creada específicamente para investigar el último proceso electoral y proponer reformas que evitaran las perplejidades en él surgidas. Los recursos ante el Tribunal Constitucional fueron su acicate y su motor el deseo de evitar en lo posible la incertidumbre que supone cerrar los procesos electorales a golpe de pronunciamientos judiciales.

Ya en el seno de la propia Comisión surgieron las divergencias entre el Grupo Socialista, más conservador en los deseos de reforma, y el Grupo Popular mucho más exigente en el propósito de introducir las más rigurosas garantías en el proceso electoral.

Fueron los principales puntos del debate la plena independencia de la Administración Electoral y el fortalecimiento de sus potestades de supervisión del proceso electoral; la agilización de los recursos judiciales y el establecimiento de un régimen impugnatorio que permita la unidad de criterio jurisprudencial; la garantía de independencia en las campañas institucionales y en el empleo de los medios públicos de comunicación social; la simplificación de los trámites y documentos electorales, la garantía del voto secreto mediante el empleo generalizado de las cabinas; y la mayor transparencia y claridad en lo relativo a los gastos electorales.

En algunos de estos aspectos se alcanzó el consenso. Es de destacar la dedicación exclusiva a sus funciones durante el proceso electoral que la reforma impone al presidente de la Junta Electoral Central y los presidentes de las Juntas Electorales Provinciales. Igualmente importante es el establecimiento de un sistema de recursos que posibilita la existencia de una instancia jurisdiccional única en el vértice. Con ello se evitará el paradójico supuesto de sentencias totalmente contradictorias que además, y a salvo el recurso de amparo, ponían fin a la vía judicial, como sucedió en las últimas elecciones generales con las Audiencias de La Coruña, Murcia, Málaga (procedente de la impugnación en Melilla). Sin duda, la unidad jurisprudencial permitirá aclarar la interpretación del texto legal.

En cuanto a las disensiones, la garantía en la independencia de los medios de comunicación de titularidad estatal y la obligatoriedad de las cabinas electorales fueron las más notables. Respecto del segundo punto, el Grupo Popular insistió en que fuera la propia Ley la que impusiera que en todo Colegio Electoral existieran cabinas electorales de manera obligatoria. No fue aceptada la propuesta y el texto resultante no contó, en consecuencia, con el voto favorable



de este Grupo. Al margen de otras valoraciones, es preciso deplorar que no se haya alcanzado el consenso tan necesario en una materia como la electoral. Como una «solución de urgencia», el Real Decreto 421/91, de 5 de abril, vino a establecer con rango reglamentario que en cada habitación en que se desarrolle la votación existirá, al menos, una cabina electoral.

#### **Racionalizar los procesos electorales: la otra gran reforma**

El otro gran motivo inspirador de la reforma ha sido el de racionalizar la multiplicidad de convocatorias electorales que impone la existencia del Estado Autonómico, concentrando en las mismas fechas el máximo número de procesos electorales para Asambleas de Comunidades Autónomas y haciéndolas coincidir, a su vez, con las Elecciones Municipales, que se celebran en el mismo día en todo el territorio nacional. Este propósito se ha conseguido plenamente y contando con el consenso de prácticamente todos los partidos políticos. En ade-

lante, dichas elecciones se celebrarán cada cuatro años en el cuarto domingo de mayo.

La conveniencia de tal concentración de fechas (que no afectarán a las llamadas Comunidades históricas —Cataluña, País Vasco y Galicia— ni a las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 131 de la Constitución —Andalucía—, ni a aquellos supuestos de disolución anticipada de la Cámara Autonómica) es evidente. Se trata, de un lado, de reducir los altos costes que toda campaña electoral conlleva, y, de otro, y no de menor interés, la concentración de fechas evitará tener a todo el país en constante campaña electoral, reclamando con excesiva frecuencia el voto al ciudadano, que llega a caer en la apatía que conduce al tan temido abstencionismo. Beneficioso efecto, no intencionado, podría ser que los partidos políticos dediquen menos energías al fragor electoral y más a buscar soluciones a los problemas reales de los sufridos votantes.

Finalmente hay que destacar que la plena virtualidad de esta reforma de la Ley Electoral ha exigido, a su vez, la reforma de siete Estatutos de Autonomía. Es la primera vez que se hace una reforma de un Estatu-

to. Resulta interesante que el procedimiento parlamentario aplicado fuera el diseñado cuando la Cámara de Castilla y León solicitó de las Cortes Generales la reforma de su Estatuto. En aquella ocasión el procedimiento quedó inaplicado. Quizás el histórico consenso ahora conseguido pueda servir de pauta para proceder a la oportuna reforma competencial de los Estatutos de segunda, acabando de realizar el modelo autonómico al que la propia Constitución emplazó, a los cinco años de su respectiva aprobación. En todo caso, es de desear que este cierre se haga sobre la base de la experiencia, articulando un autonomismo de cooperación que evite la permanente disputa competencial verificada en los innumerables conflictos ante el Tribunal Constitucional que hoy se plantean. Si esto fuera así, el proceso que se ha seguido para llegar a la presente reforma electoral se convertiría en un verdadero jalón histórico en nuestro futuro constitucional. ■

José María Michavila Núñez es letrado del Consejo de Estado y secretario general de la Universidad Complutense.