

# La nueva normativa del régimen electoral general en España

Francisco Fernández Segado

## 1 EL DECRETO-LEY DE NORMAS ELECTORALES Y LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE UNA NUEVA LEY ELECTORAL

LA LEY PARA LA Reforma Política, de 4 de enero de 1977, pretendía, tal y como se indicaba en el preámbulo, que en un primer momento acompañaba al texto articulado del proyecto, "hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisoria de la misma reforma"; pues sólo cuando el pueblo hubiere otorgado libremente su mandato a sus representantes, podría acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro la solución de los importantes temas nacionales a través del imprescindible proceso constituyente.

La Ley que, como señalara *Sánchez Agesta*<sup>1</sup>, suponía una resuelta afirmación de un principio democrático como fundamento del orden constitucional, iba a presentar, pues, no tanto un carácter sustancial cuanto instrumental; lo que no excluye evidentemente una autorruptura con la fórmula política franquista de democracia orgánica<sup>2</sup>

1 *Luis Sánchez Agesta*: "La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política", en *Revista de Derecho Público*, no. 66, enero-marzo 1977, pág. 6.

2 *Pablo Lucas Verdú*: "La Octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez", *Techos*, Madrid, 1976, pág. 71.

Y, en efecto, el articulado de la norma en cuestión se iba a circunscribir a sentar las bases o premisas ineludibles para la elección democrática de un nuevo órgano legislativo, esta vez bicameral; que, en su caso, habría de ser encargado de afrontar la elaboración de un nuevo ordenamiento constitucional. Desde esta óptica debe entenderse el art. 2 de la Ley que, complementado por la disposición transitoria primera, perfilaba los trazos sustanciales del futuro Parlamento bicameral.

El inciso inicial de la citada disposición transitoria primera atribuía al Gobierno la regulación de las primeras elecciones a Cortes; bien que, más adelante, el mismo precepto, ante la insistencia de un importante sector de procuradores representado por el Sr. *Martínez Esteruelas*<sup>3</sup>, en el sentido de la conveniencia de fijar en la propia ley unos principios mínimos a los que el Gobierno hubiera de ajustarse en el momento de la regulación detallada de la normativa electoral, sentaría unos principios-marco<sup>4</sup> cuyo influjo sería, un tanto sorprendentemente, decisivo al ser en buena medida constitucionalizados por el art. 68 de nuestra "magna carta" política.

El Gobierno, en desarrollo de la referida previsión de la disposición transitoria primera, dictaba el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales que, a juicio de *Alzaga*<sup>5</sup>, venía impregnado del mismo sentido práctico que presidiría toda la operación política de la Reforma, de cara a facilitar la construcción de una plataforma común de convivencia. En cualquier caso, el ámbito temporal del Decreto-ley quedaba nítidamente perfilado en su art. 1, en el que se podía leer:

"El presente Decreto-Ley, en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma Política, tiene por objeto regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado que han de constituir las nuevas Cortes Españolas, de conformidad con lo previsto en la citada Ley".<sup>6</sup>

3 Cfr. al respecto, Cortes Españolas, Diario de las Sesiones del Pleno, X Legislatura, No. 29, págs. 92-93.

4 Cfr. al efecto, *Pablo Pérez Tremps*: "La Ley para la Reforma Política. Aspectos de Transición política española", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 54, verano 1978, págs. 125 y sigs.; en concreto, pág. 152-164.

5 *Oscar Alzaga*: "La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático", Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 27.

6 Cfr. sobre el contenido del Decreto-Ley 20/1977, *Luis Sánchez Agesta*: "Ley Electoral" Editorial *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1977.

Esto es, su vigencia temporal quedaba específicamente circunscrita a las elecciones a Cortes que habían de celebrarse el 15 de junio de 1977. Sin embargo, no podemos ignorar que una de las constantes de todo sistema electoral es su inercia, su tendencia a perpetuarse; pues no en vano los intereses políticos de las distintas formaciones que participan en la lid electoral vienen mediatizados en mayor o menor medida por la normativa electoral, lo que explica que, perfilado un determinado sistema, las fuerzas mayoritarias se resistan a modificarlo por el temor a perder el beneficio que el sistema vigente les ha proporcionado; pues, como constata *Rae*<sup>7</sup>, tras recordar el pasaje evangélico del Nuevo Testamento "al que tiene, se le dará más y abundará; y al que no tiene, aún aquello que tiene le será quitado"<sup>8</sup>, los efectos próximos de la ley electoral sobre los partidos políticos se ajustan al entendimiento más literal del referido texto.

En efecto, si hay una pauta que surja del estudio que lleva a cabo *Rae* con categoría parecida a la de "ley", es la continua parcialidad de las leyes electorales en favor de los partidos grandes y en contra de sus competidores más flojos. El partido con muchos votos obtiene escaños "en abundancia", pero el partido que no tiene tantos votos suele obtener un menor número de escaños que su parte proporcional o, peor aún, puede no obtener ningún escaño en absoluto<sup>9</sup>.

Quizá en previsión del impacto de esta "inercia electoral", el apartado tercero de la disposición transitoria 8a. de nuestra Constitución disponía que en el supuesto de disolución, y si no se hubiera desarrollado legalmente la previsión de los arts. 68 y 69, que al regular la composición del Congreso y Senado, se remitían —en lo que hace al específico procedimiento de elección— a la pertinente Ley Orgánica Electoral<sup>10</sup>, serían de aplicación en las elecciones las normas vigentes con anterioridad, esto es, las contenidas en el Decreto-Ley 20/1977, con las solas excepciones

7 *Douglas W. Rae*: "Leyes Electorales y Sistema de Partidos Políticos. Estudio Comparado", Ediciones CITEP, Madrid, 1977, pág. 140.

8 San Mateo, 13, 12 (Razón de la parábola del sembrador). "Nuevo Testamento", versión de *Nécar-Columbo*, B.A.C., Madrid, 1972, pág. 69.

9 No va a ser extraña a esta "ley" enunciada por *Rae* nuestra normativa electoral; bien al contrario, le misma propicia sensibles distorsiones de la proporcionalidad. Cfr. a este respecto, *Francisco Fernández Segado*: "Las distorsiones de los principios de igualdad de voto y proporcionalidad en el Decreto-Ley de Normas Electorales", en *Revista de Derecho Público*, No 102, enero-marzo 1986.

10 El art. 81.1 de la Constitución exige el carácter de orgánica para aquella ley que venga a probar el régimen electoral general.

de que en lo referente a inelegibilidades e incompatibilidades se aplicaría directamente al art. 70.1,b/ de la Constitución (que a diferencia del Decreto-ley de Normas Electorales, declaraba elegibles a los miembros del Gobierno, compatibilizándolos igualmente con el ejercicio del mandato parlamentario, en línea con la más pura tradición del parlamentarismo); en lo que hace a la edad de voto, ésta sería la de 18 años, de conformidad con el art. 12 de nuestro código constitucional; y, finalmente, en lo que respecta al número de senadores de carácter "provincial", sería de 208 frente a los 207 previstos por el Decreto-Ley 20/1977 <sup>11</sup>.

Y la realidad iba a corroborar la teoría, pues la normativa contenida en el tantas veces referido Decreto-ley regiría no ya los comicios de 1977, sino también los de 1979 y 1982.

Sin embargo, la necesidad de desarrollo de las previsiones constitucionales, que exigían una ley orgánica de régimen electoral se iba a hacer cada vez más acuciante, llegando el mismo Tribunal Constitucional a hacerse eco de ella. En efecto, el recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de diputados y senadores, era resuelto por medio de la sentencia 72/1984, de 14 de junio en la que el Tribunal considera que:

"La Ley Electoral está prevista en la Constitución como una de las leyes necesariamente llamadas a desarrollarla. Se deduce así, sin gran dificultad, de la lectura del art. 70, y se deduce igualmente de la disposición transitoria 8a.3. La aplicación en elecciones posconstitucionales del Decreto electoral anterior posee carácter excepcional" <sup>12</sup>.

El Tribunal, finalmente, estimaba el recurso al entender que la regulación de las causas de incompatibilidad e inelegibilidad debía corresponder, de conformidad con la prescripción del art. 70 de nuestro código político, a la Ley Electoral, que —se añade— "está prevista en la Constitución como una de las leyes necesariamente llamadas a desarrollarla" <sup>13</sup>.

11 El escaño de diferencia se explica en base a que, de conformidad con el art. 69.3 de la Constitución, las islas de Gomera e Hierro eligen cada una de ellas un senador, mientras que, con anterioridad, constituían conjuntamente un solo distrito electoral en el que era elegido un senador.

12 Sentencia del Tribunal Constitucional 72/1984, de 14 de junio (BOE de 11 de julio), fund. jurídico 5

13 *Ibidem*, fund. jur. 5, ab initio

Tal circunstancia creemos que fue el detonante decisivo que conducía al Gobierno a la elaboración y subsiguiente envío al Congreso del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General <sup>14</sup> que, tras ser aprobado por la gran mayoría de los miembros de ambas cámaras, se convertía en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General <sup>15</sup>.

## 2. EL PERFIL GENERAL DE LA NUEVA LEY ELECTORAL

La nueva Ley Electoral viene a englobar dentro de su ámbito normativo a materias que con anterioridad eran objeto de tratamiento legal disperso en diferentes normas jurídicas. En concreto, la ley, que según se afirma en su preámbulo, "pretende lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad", regula no sólo las elecciones generales, sino también las municipales sentando, asimismo, las reglas específicas para la elección de los Cabildos Insulares Canarios y de los Diputados Provinciales.

La Exposición de Motivos del Proyecto venía a justificar este tratamiento conjunto en la determinación del art. 81 de nuestra "lex legum", que establece la necesidad de que "las Cortes Generales aprueben, con carácter de orgánica, una ley que regule el régimen electoral general" <sup>16</sup>.

"Ello —puede leerse en la Exposición de Motivos— plantea, de un lado, la necesidad de dotar un tratamiento unificado y global al variado conjunto de materias comprendidas bajo el epígrafe constitucional 'Ley Electoral General', así como regular las especificidades de cada uno de los procesos electorales en el ámbito de las competencias del Estado".

14 El Proyecto sería publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, No. 120-I, 15 de octubre de 1984, págs. 1775 y sigs.

15 Publicada en el B.O.E. No. 147/85, de 20 de junio, págs. 19110-19134. Corrección de errores en el B.O.E. 17/1986, de 20 de enero, pág. 2759.

16 "Para que una ley merezca el calificativo de electoral —manifiesta el Tribunal Constitucional en su sentencia 72/1984, de 14 de junio, fund. jur. 4— es necesario que contenga por lo menos el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quiénes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial".

La Ley, que en este punto formal nos recuerda la construcción arquitectónica del "Code électoral" francés, se estructura de modo tal que pueda adecuarse a la doble filosofía a que responde: cumplimiento de un imperativo constitucional inaplazable y pretensión de hacerlo desde la globalidad que la propia Constitución impone y que reconociera explícitamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 38/1983, en la que se sienta la doctrina de que: "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 Constitución, salvo las excepciones que se hallan establecidas en la Constitución o en los Estatutos"<sup>17</sup>.

Por todo lo dicho, tal y como en su propio preámbulo se reconoce, en la Ley se va a plantear una división fundamental entre disposiciones comunes para toda elección por sufragio universal (título I) y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas: elecciones de diputados y senadores (título II); elecciones municipales (título III); elecciones de los Cabildos Insulares Canarios (título IV) y elección de Diputados Provinciales (título V), normas todas éstas que no son sino una modulación de los principios generales a las peculiaridades propias de los procesos electorales que el Estado debe regular<sup>18</sup>.

Es obvio que al margen ya de los procesos de participación directa o semidirecta del pueblo, normativizados por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum (modificada a su vez por la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre), y de la elección de los senadores autonómicos, contemplada en su detalle por los Estatutos de Autonomía respectivos, sólo restan las elecciones autonómicas. Estas no son, como parece obvio, contempladas de modo específico por la Ley Orgánica 5/1985, bien que, desde luego, buena parte de los preceptos recogidos en el título I, núcleo central de la ley y punto de referencia del resto de su contenido, deban ser considerados -tal y como se advierte en el Preámbulo- presupuesto de la actuación legislativa de las Comunidades Autónomas. Y, a tal efecto, el art. 1.2 prescribe

17 Sentencia del T.C. 38/1983, de 16 de mayo (BOE de 20 de mayo), fund. jur. 3o.

18 Precisamente por ello, la Ley procede a derogar la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, así como la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, que vino a modificar determinados artículos de la anterior. Ello, sin perjuicio de que su disposición derogatoria deje asimismo sin efecto el propio R.Decreto-ley 20/1977 y la Ley 14/1980, de 18 de abril, sobre régimen de encuestas electorales.

que en los términos establecidos por la disposición adicional primera—cuyo No. 2 enumera el conjunto de artículos del título I que en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado, deben aplicarse también a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas convocadas por éstas— la Ley Orgánica del Régimen Electoral General es de aplicación a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia.

En otro orden de consideraciones, es preciso significar cómo la Ley que analizamos ha venido a abordar cuestiones que hasta su entrada en vigor no eran contempladas por el R. Decreto—ley 20/1977, sino que se regulaban de modo un tanto disperso. Tal sería, por ejemplo, el caso del régimen legal de las encuestas electorales, con anterioridad, regulado por la Ley 14/1980, de 18 de abril, y que ahora viene a contemplar dentro de su articulado (art. 69) la nueva norma electoral.

Y otro tanto hay que decir en lo atinente a la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública que, de conformidad con la remisión a normas reglamentarias que al efecto contemplaba el art. 40.1 del Decreto—ley 20/1977, sería objeto de regulación gubernamental por medio del Real Decreto 967/1977, de 3 de mayo (para los comicios de junio de 1977 y por el Real Decreto 157/1979, de 2 de febrero, sobre normas aclaratorias en torno al ejercicio del derecho al uso gratuito de espacios de televisión, radio y prensa (para la consulta electoral de 1979). También esta importante materia pasa ahora a ser objeto de detallada regulación legislativa (en los arts. 59 a 67 de la Ley).

Por cuanto acabamos de señalar, la doctrina ha visto en la heterogeneidad la característica fundamental del contenido de la “nueva” normativa electoral<sup>19</sup>. En todo caso, este dato nos parece positivo, pues permite armonizar en una única norma las diferentes variables que inciden sobre la libre expresión de la soberanía popular, que es lo que en último término debe garantizar un sistema electoral en el marco de un Estado democrático.

Ahora bien, de todo lo expuesto no debe deducirse que nos hallamos en presencia de una “nueva” ley electoral, esto es, de una normativa que

19 *Enrique Álvarez Conde y Juan Carlos González Hernández* “Código de Derecho Electoral Español”, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 39.

se separa sustancialmente de la precedente. Bien al contrario, si al efecto hubiéramos de resaltar algún rasgo, ése sería el de la "continuidad"

La L.O. 5/1985, en líneas generales, no hace sino reproducir la normativa dispersa, pero ya existente con anterioridad, tal circunstancia es especialmente significativa en lo que atañe al sistema electoral propiamente dicho, que se mantiene prácticamente inalterable. Ello, por otra parte, habría de propiciar el consenso parlamentario en torno a esta ley, bien que a costa de mantener las graves distorsiones de la proporcionalidad que el análisis empírico de las elecciones generales de 1977, 1979 y 1982 corrobora con verdadera nitidez <sup>20</sup>

Es cierto que el P.S.O.E. disponía de la mayoría absoluta necesaria para sacar adelante por sí solo esta ley, impregnándola de tintes marcadamente partidistas; no lo hizo, y es de alabar tal renuncia, mucho más cuando la historia nos pone de relieve una sucesión ininterrumpida de normas electorales hechas a la medida de un determinado interés de partido; pero no es menos evidente que el mantenimiento del sistema existente era la mejor garantía para el partido mayoritario en ambas cámaras —y también, desde luego, para la oposición representada por Coalición Popular y, en menor medida, para las dos formaciones nacionalistas, vasca y catalana— de que sus intereses electorales iban a seguir gozando de una especial salvaguarda: la que otorga nuestra normativa a las dos grandes formaciones del arco parlamentario, pues, a nuestro juicio, es evidente que las distintas variables que contribuyen a perfilar nuestro sistema electoral no sólo benefician sobremedida al partido mayoritario <sup>21</sup>, sino que también, en menor medida, la segunda formación política se ve favorecida, con lo que, en conjunto, el bipartidismo resulta potenciado por la incidencia global del sistema, a salvo tan sólo el influjo del sistema sobre los dos grandes partidos nacionalistas que al concentrar su voto en un reducido ámbito geográfico, obtienen un porcen-

20 Cfr. a este respecto, *Francisco Fernández Segado*: "Las variables conformadoras de nuestro sistema electoral (1977-1985) y su incidencia sobre el sistema de partidos". Ponencia presentada a las Jornadas de Estudio sobre "Las Cortes Generales", organizadas por el Cuerpo Superior de Letrados del Estado (Ministerio de Justicia), Madrid, mayo de 1985 (de próxima publicación).

21 Como han puesto de relieve *Dieter Nohlen* y *Rainer-Olaf Schultze* (en "Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de octubre de 1982", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 30, abril/junio 1985, págs. 179 y sigs., en concreto, pág. 191) cuanto mayor sea la igualdad en los porcentajes de votos entre los partidos segundo, tercero y cuarto, tanto más se beneficiará del sistema electoral el partido mayoritario.

taje de escaños bastante proporcionado al correspondiente de votos logrados<sup>22</sup>, cuando no superior, cual ha sido el supuesto habitual del P.N.V.<sup>23</sup>.

Hechas estas consideraciones generales, vamos a pasar a analizar en detalle los aspectos más significativos de la ley.

### 3. LAS DISPOSICIONES COMUNES PARA LAS ELECCIONES POR SUFRAGIO UNIVERSAL DIRECTO

La Ley Orgánica 5/85, de 19 de junio, dedica el título I (artículos 2 al 153) a regular aquellos aspectos del proceso electoral que, con algunas salvedades para las elecciones autonómicas, habrán de regir para todos aquellos procesos en los que el cuerpo electoral proceda a elegir representantes a través del sufragio universal.

Con carácter somero, vamos a abordar algunos de los aspectos que estimamos más trascendentales de la Ley: a) el derecho de sufragio y el censo; b) la Administración Electoral; c) el procedimiento electoral; d) la regulación a que queda sujeta la utilización durante la campaña electoral de los medios de comunicación de titularidad pública; e) el régimen de las encuestas electorales y, por último, f) la concreción legal de los gastos y subvenciones electorales.

#### A) *El derecho de sufragio y el censo*

La Ley dedica los primeros capítulos del título I al derecho de sufragio activo y pasivo, esto es, al derecho de participar como elector en los comicios y al derecho a ser candidato en unas elecciones.

El sufragio activo, en armonía con la previsión del art. 23.1 de nuestra "lex legum", que reconoce el derecho de todos los ciudadanos

22 En análogo sentido se pronuncia *Juan Carlos González Hernández*: "Desigualdades de representación en la normativa electoral vigente", en el colectivo "Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas, Aspectos jurídicos y perspectivas políticas", vol. I, Granada 1984, págs. 161 y sigs., en concreto, pág. 167

23 Como regla general, manifiestan *Dieter Nohlen* y *Rainer-Olaf Schultze* (en "Los efectos del sistema electoral español", op. cit., pág. 192), los partidos pequeños mejorarán sustancialmente sus oportunidades de representación si concentran su potencial electoral en determinadas circunscripciones, en lugar de extenderlo uniformemente por toda el área electoral

a "participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal", se atribuye a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos a que se refiere el art. 3<sup>24</sup> precepto éste cuyo rasgo más significativo es el de la garantía que supone la intervención judicial que en él se prescribe. En efecto, no puede privarse a ningún ciudadano del derecho a votar en unos comicios si no es previa decisión de la pertinente autoridad judicial, a la par que, según se explicita en el art. 5, tampoco nadie puede ser obligado o coaccionado bajo ningún pretexto en el ejercicio de su derecho de sufragio, ni a revelar su voto.

El ejercicio del derecho de sufragio queda en todo caso sujeto a un requisito administrativo, pero no por ello menos importante: la inscripción en el censo electoral vigente (art. 2.2).

*El censo*, que ha sido considerado como uno de los inventos que más ha facilitado el progreso del arte de gobernar<sup>25</sup>, puede enmarcarse apropiadamente, como ya significara el maestro *Giménez Fernández*<sup>26</sup>, dentro de las garantías del sufragio, pues no en vano se dirige a evitar la suplantación de la persona del elector a la par que, desde luego, pretende evitar que algún ciudadano pueda votar más de una vez en las mismas elecciones, lo que expresamente prohíbe la ley (art. 4.2).

Precisamente, en orden a la más nítida identificación del elector y a la evitación del fraude electoral que supondría toda duplicidad, el Grupo Popular del Congreso de los Diputados, en sus enmiendas Nos. 550, 551 y 552, postularía la necesidad de que junto al nombre y apellidos del elector, se incluyera en los datos censales el número del Documento Nacional de Identidad, "como dato referencial que permitirá garantizar más eficazmente que no existen duplicidades"<sup>27</sup>. Tal petición sería denegada en un primer momento por el Informe de la Ponencia (que

24 Los tres supuestos en los que el art. 3.1 priva del derecho de sufragio activo a españoles mayores de edad son: a) condena por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio; b) declaración de incapacidad en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio de este derecho; y c) internamiento en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, siempre que en la autorización el Juez declare expresamente esta incapacidad.

25 *W.J.M. Mackenzie*: "Elecciones libres", Tecnos, Madrid, 1962, pág. 125.

26 *Manuel Giménez Fernández*: "Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo", Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2a. ed., Sevilla, 1977, pág. 164.

27 Justificación de la enmienda No. 552 del Grupo Popular

rechazaba las tres enmiendas) por considerarla perturbadora en tanto en cuanto podía propiciar errores censales<sup>28</sup>. Sin embargo, ya dentro del debate en el seno de la Comisión Constitucional, el diputado socialista Sr. *Marcet i Morera*, tras manifestar que su Grupo no tenía ninguna prevención de carácter político ni de ningún otro tipo respecto a la inclusión en los datos censales del número del DNI, manifestando tan sólo una preocupación acerca de que tal hecho pudiera dar lugar a mayores errores en el censo, pondría de relieve la aceptación por parte de su Grupo de la inclusión en el censo del dato de referencia "como un elemento de seriedad y de contrastación de este censo para evitar posibles duplicaciones"<sup>29</sup>, ofreciendo al respecto la transacción de incluir en el articulado la necesidad de que en el censo conste el número del DNI de cada ciudadano-elector, bien que previéndose a la par en la ley (en su disposición adicional tercera) que el Gobierno dispondrá del plazo de cinco años desde la vigencia de la propia ley para dictar las normas precisas para poder hacer efectiva la inclusión entre los datos censales del número del DNI.

Otro dato significativo de la ley (art. 33.5) es el de la previsión por la misma de que todos los electores habrán de recibir de la Administración Electoral una "Tarjeta Censal" con los datos actualizados de su inscripción en el Censo electoral, así como de la Sección y Mesa en que les corresponde votar.

El censo electoral, que es permanente, debe ser revisado en los términos de los arts. 35 y sigs. de la ley, anualmente, con fecha del primero de enero de cada año, previsión ésta que prácticamente está transcrita del art. 16 del "Code électoral" francés.

Para cada consulta electoral ha de utilizarse el censo vigente el día de la convocatoria. Sin embargo, la nueva Ley de Régimen Electoral General, a diferencia del Decreto-ley 20/1977, contempla con gran amplitud la rectificación del censo en período electoral, sujetándola además en último término a la garantía judicial.

En efecto, los Ayuntamientos y Consulados vienen obligados a la

28 Informe de la Ponencia sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General. B.O.C.G., Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, No. 120-1-4, 21 de marzo de 1985, pág. 1816/11.

29 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, II Legislatura, No. 286 (Comisión Constitucional), 26 de marzo de 1985, pág. 8941.

exposición de las listas electorales vigentes de sus respectivos Municipios el quinto día sucesivo a la convocatoria de elecciones. En los ocho días siguientes, cualquier persona puede presentar reclamación administrativa ante la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral sobre su inclusión o exclusión en el censo, viniendo obligada en tal supuesto la citada Delegación a resolver, en el plazo de tres días, las reclamaciones presentadas, ordenando al efecto las rectificaciones pertinentes que, además, habrán de ser expuestas al público el decimoséptimo día posterior a la convocatoria. En todo caso, tal y como prevé el art. 40 de la ley, contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral podrá interponerse recurso ante el Juez de Primera Instancia en un plazo de cinco días a partir de su notificación. La pertinente sentencia judicial deberá dictarse a su vez en el plazo de cinco días, agotando la vía judicial.

En otro orden de consideraciones, significaremos por último que la ley enumera con detalle en su art. 6 las *causas de inelegibilidad*, separando las que pueden ser consideradas como causas de inelegibilidad absoluta, por afectar a cualquier circunscripción electoral, de aquellas otras que tienen un carácter relativo, pues sólo impiden a quienes incurrir en ellas el ser elegidos por determinadas circunscripciones electorales: aquéllas que están comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de la jurisdicción que ejercen (así, por ejemplo, quienes ejerzan la función de mayor nivel de cada Ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal, los delegados territoriales de RTVE, los Secretarios Generales de las Delegaciones del Gobierno y de los Gobiernos Civiles, los Delegados provinciales de la Oficina del Censo Electoral, etc.)

En todo caso, la calificación de inelegible sólo procederá, respecto de quienes incurran en alguna de las causas legalmente enumeradas, el mismo día de la presentación de la candidatura, o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones, lo que deja abierta la posibilidad de que, tras la convocatoria de los comicios y hasta el momento de presentación de candidaturas —que tiene lugar entre el decimoquinto y el vigésimo día posteriores a la convocatoria—, pueda cesar en el cargo que genera la enelegibilidad quien desee ser candidato o, si se trata de un magistrado, juez, fiscal, militar profesional o de complemento o miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo, solicitar el pase a la situación administrativa que corresponda.

Refiriéndonos ya, en concreto, a las normas específicas para las elecciones de diputados y senadores, el art. 154 de la ley determina la

inelegibilidad de: a) quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero; y b) por lo que respecta al Congreso de los Diputados, los Presidentes y miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, así como los cargos de libre designación de dichos Consejos y los miembros de las Instituciones Autonómicas que por mandato estatutario o legal deban ser elegidos por la Asamblea Legislativa correspondiente. Por lo demás, cabe significar que nadie puede presentarse simultáneamente como candidato al Congreso de los Diputados y al Senado.

Siguiendo las premisas del art. 70 de la Constitución, que, como ha subrayado el Tribunal Constitucional<sup>30</sup>, perfila un sistema de concurrencia de supuestos de inelegibilidad, que impiden el convertirse, en quien concurren, en sujeto pasivo de la relación electoral, y de supuestos de incompatibilidad, en los que se transforman los de inelegibilidad, operando, en su caso, impidiendo el acceso al cargo o el cese en el mismo, de modo que aquéllos proclamados, y aun elegidos, que han quedado posteriormente afectados por tales causas, incurren en incompatibilidad. Siguiendo, decimos, estas premisas, el art. 155.1 de la L.O. 5/1985 prescribe que "las causas de inelegibilidad de los Diputados y Senadores lo son también de incompatibilidad". Con ello, como remarcará el supremo intérprete de nuestra "lex legum", la causa sobrevenida opera así como supuesto de incompatibilidad generadora, no de la invalidez de la elección, sino de impedimento para asumir el cargo electivo o de cese, si se hubiera accedido al escaño.

Además, y a renglón seguido, el propio art. 155.2 enumera otras causas diferentes de incompatibilidad (Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia, miembros del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, miembros del Consejo de Administración del Ente Público RTVE... etc.)

Y, a todo ello, hay que añadir la interdicción específica del art. 67.1 de nuestra Constitución de que nadie pueda ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso.

30 Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1983, de 25 de mayo (BOE de 17 de junio), fund. jur 5

## B) *La Administración Electoral: su perfil judicial*

La Administración Electoral, integrada por las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales, tiene por finalidad garantizar en los términos de la propia Ley Electoral la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad, tal y como prescribe el art. 8 de la ley en su apartado primero, precepto éste incorporado a la norma en cuestión por virtud de la enmienda No. 141 del Grupo Parlamentario Vasco del Congreso, que entendía necesario proceder a definir las finalidades de la Administración Electoral antes de regular su estructura y organización.

La trascendencia de la función de la Administración Electoral es obvia y, en lógica conexión con ella, parece evidente que es imprescindible el que se garanticen los medios necesarios para que los casos que se planteen con respecto a la ley electoral se resuelvan con justicia y al margen del control del Gobierno, porque, como advirtiera *Mackenzie*<sup>31</sup>, siempre cabe la sospecha de que, ocupando éste el Poder, intente "arreglar" las elecciones a su propia conveniencia. De ahí que la solución de todas las cuestiones que pudieran solventarse al hilo del proceso electoral sólo pueda encomendarse a cuerpos eficientes e independientes de funcionarios y jueces<sup>32</sup>.

Pues bien, nuestra actual normativa, entre los posibles sistemas por los que se podía optar, se ha decantado, con muy buen criterio a nuestro modo de ver, por una Administración Electoral que presenta un perfil inequívocamente judicial, con lo que se ha acuñado una solución más sencilla y diáfana que la trazada por el Decreto-ley 20/77<sup>33</sup>.

31 *W.J.M. Mackenzie*: "Elecciones libres", op. cit., pág. 109.

32 No hay sistema, por noble que sea —significa *Mackenzie* (op. cit., pág. 110)—, que inspire confianza si lo aplican hombres que se hallan a las órdenes directas del Gobierno.

33 Así, recordemos al efecto que la Junta Electoral Central estaba presidida, de conformidad con el Decreto-ley de Normas Electorales, por el Presidente del Tribunal Supremo e integrada por 16 Vocales: cinco Magistrados del Tribunal Supremo, el Consejero permanente de Estado de mayor antigüedad en el cargo, los Presidentes de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación, el Presidente del Consejo General de la Abogacía, el Presidente de la Junta de Decanos de Colegios Notariales de España, un Catedrático de alguna de las Facultades de Derecho que radique en Madrid y hasta cinco Vocales, designados por Decreto, previa propuesta conjunta de las asociaciones, federaciones y coaliciones que presentaran candidatos en más de veinticinco distritos, dirigida al Gobierno una vez proclamadas las candidaturas.

En efecto, aun cuando la regulación precedente no era sustancialmente distinta, pues la composición de las Juntas Electorales giraba en torno a los miembros de la magistratura, considerados, por su misma función, garantes de la objetividad, lo cierto es que a ellos se unían, al margen ya de los representantes del propio electorado —que en las Juntas Central y Provinciales participaba a través de Vocales propuestos por las fuerzas políticas contendientes—, los representantes de Corporaciones jurídicas y docentes, cuya presencia se justificaba en base a la lógica presuposición de su conocimiento de las técnicas jurídico-públicas. Este tríptico en el que se basaba la composición de los órganos de la Administración Electoral implicaba el que éstos se nos presentaran con un perfil un tanto híbrido y complejo, a la par que con una composición excesivamente amplia.

La normativa actual ha operado en un doble sentido esencial: otorgando un inequívoco perfil judicial a los órganos de la Administración Electoral y simplificando su composición. Un *perfil judicial* que resulta del hecho de que tanto en la Junta Electoral Central como en las Provinciales y de Zona hay una primacía numérica de los miembros del Poder Judicial: ocho Vocales Magistrados del Tribunal Supremo, sobre un total de trece, en la Junta Electoral Central; tres Vocales, Magistrados de la Audiencia Provincial correspondiente, sobre un total de cinco, en las Juntas Provinciales; y tres Vocales, Jueces de Primera Instancia o Instrucción, sobre un total de cinco, en las Juntas Electorales de Zona. Una *simplificación en la composición* de las Juntas que se proyecta en una doble dirección: a) mediante la supresión del grupo de Vocales que con anterioridad representaban a Corporaciones jurídicas y docentes; y b) mediante la reducción del número de Vocales de las Juntas (la Junta Electoral Central ve reducido el número de sus miembros de 17 a 13; las Juntas Provinciales, de 9 a 5; y las Juntas de Zona, de 7 a 5).

La elección de los Vocales integrantes del Poder Judicial no presenta problema alguno ya que son designados mediante insaculación. Por el contrario, sí que ofrecía problemas la designación de los Vocales que habían de representar al electorado. Sin embargo, también en este punto se ha llegado a nuestro modo de ver a una solución satisfactoria que refuerza la independencia e imparcialidad de estos órganos, al soslayar, a diferencia de lo que sucedía en el texto inicial del Proyecto del Gobierno, toda interferencia gubernamental.

En efecto, mientras el Proyecto preveía que la designación de los Vocales de la Junta Electoral Central, que habían de representar a los

partidos, federaciones, coaliciones . . . etc., sería hecha por el Gobierno, oídos los grupos políticos presentes en el Congreso, si transcurridos noventa días desde la sesión constitutiva de la Cámara, ésta no hubiese efectuado la pertinente propuesta, el texto definitivo de la ley, en especial por virtud del espíritu de las enmiendas números 464 (del Grupo Parlamentario Minoría Catalana), 561 y 562 (del G.P. Popular), ha optado por una solución más lógica, y desde luego, que previene frente a una intervención arbitraria del Ejecutivo. Con arreglo al art. 9.2. cuando la propuesta de los Vocales antedichos no tenga lugar en ese plazo de noventa días, la Mesa del Congreso procederá a la designación, oídos los grupos políticos presentes en la Cámara y atendiendo a la representación existente en la misma <sup>34</sup>

Diremos por último que la L.O. 5/85 incluye dentro del capítulo dedicado a la Administración Electoral una sección referida a la *Oficina del Censo* aun cuando tal órgano no integra la Administración Electoral. La citada Oficina, que se encuadra en el Instituto Nacional de Estadística, es el órgano encargado de la formación del censo electoral y ejerce sus competencias bajo la dirección y la supervisión de la Junta Electoral Central

34 Algo análogo sucedería con los dos Vocales que en representación de las candidaturas ya proclamadas, deben ser elegidos en las Juntas Electorales Provinciales y en las de Zona.

El Proyecto del Gobierno determinaba, al efecto, que los Vocales pertenecientes a las Juntas Provinciales serían nombrados por Orden del Ministerio del Interior, una vez proclamadas las candidaturas; a cuyo fin, los representantes de éstas propondrían conjuntamente, a través del Gobierno Civil, las personas que hubieran de desempeñar estos cargos, procediendo el Ministerio del Interior al nombramiento —se había de suponer que libremente— cuando tal propuesta no hubiese sido formalizada antes del inicio de la campaña electoral. Otro tanto sucedía con los dos Vocales de las Juntas Electorales de Zona, con la sola diferencia de que en este supuesto la autoridad administrativa competente para el nombramiento era el Gobernador Civil.

El diputado del Grupo Popular, Sr. *Alzaga*, criticaría con acritud estas previsiones, manifestando al respecto: "Nosotros creemos que las santas manos de los Gobernadores Civiles, cuando se introducen en estas materias, pueden ser cuasi pecaminosas" (Intervención de *Oscar Alzaga* en defensa de la enmienda del Grupo Popular de devolución al Gobierno del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, II Legislatura, No. 174, 5 diciembre 1984, pág. 8070).

Finalmente, y a propuesta de sendas enmiendas de los Grupos Parlamentarios Minoría Catalana, Popular, Vasco y del Sr. *Carrillo*, sería parcialmente acogida la preocupación latente en las mismas en el sentido de garantizar nítidamente la imparcialidad e independencia de las Juntas Electorales y la no interferencia gubernamental en las mismas; y, a tal efecto, la Ponencia constituida en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso daría una nueva redacción al texto de su Informe que, a la postre, habría de ser la definitiva.

De acuerdo con la normativa de la Ley, los dos Vocales de las Juntas Electorales Provinciales deberán ser nombrados por la Junta Electoral Central si la propuesta conjunta de los representantes de las candidaturas proclamadas en el distrito no se ha verificado antes del comienzo de la campaña electoral. En cuanto a los dos Vocales de las Juntas de Zona, en supuesto semejante, serán nombrados por la Junta Electoral Provincial.

El hecho de que este órgano esté dotado de importantes competencias (entre ellas, las elaboración de las listas electorales provisionales y las definitivas, y la resolución de las reclamaciones contra las actuaciones de los órganos que participan en las operaciones censales) y el que en el Proyecto gubernamental quedase adscrito tan sólo al Instituto Nacional de Estadística, órgano a su vez dependiente de un Ministerio, motivaría la presentación de varias enmiendas (entre otras, las números 2, del diputado Sr. *Bandrés*; 120, del G.P. Vasco y 553, del Grupo Popular), orientadas en general a desvincular la Oficina del Censo del I.N.E.; finalmente, la Ponencia aceptaría parcialmente la propuesta del Grupo Popular, en el sentido de que esta Oficina quedase bajo la dependencia orgánica de la Junta Electoral Central.

### C) *El procedimiento electoral*

La L.O. 5/85 dedica el capítulo 6 de su título I al procedimiento electoral, en una regulación auténticamente minuciosa y casuística. Cuatro son los momentos centrales del procedimiento electoral: 1) la presentación y proclamación de candidatos; 2) la campaña electoral; 3) la votación; y 4) el escrutinio y la proclamación de candidatos electos.

Hay que señalar que de modo general y salvo en los supuestos de disolución anticipada, los Decretos de convocatoria de elecciones —que, obviamente, marcan el inicio de la carrera electoral— se deben expedir el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las Cámaras y Corporaciones Locales, debiendo contener la fecha de los comicios, que habrán de celebrarse necesariamente entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo días desde la convocatoria, con lo que se da cumplimiento al art. 68.6 de nuestra Constitución, que exige que las elecciones tengan lugar entre los treinta días y los sesenta a partir de la terminación del mandato de las Cámaras, optándose, pues, por abreviar los plazos al mínimo posible.

1. En lo que se refiere a la *presentación de candidaturas*, cabe significar como dato más relevante de la nueva normativa electoral el agravamiento de las condiciones exigidas respecto de las agrupaciones de electores, que necesitarán para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso y Senado del respaldo del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral, mientras que el Decreto-ley 20/77 exigía tan sólo el respaldo del 1 por 1000 de los censados (siempre que como mínimo fuesen 500).

Todo ello no hace sino incrementar aún más si cabe el monopolio de los partidos en el proceso electoral.

Es de reseñar igualmente que al L.O. que nos ocupa, aun manteniendo el carácter individual de las candidaturas para el Senado, prevé la posibilidad de que las mismas puedan agruparse en listas a efectos de presentación y campaña electoral.

Las *candidaturas* —que deben presentarse ante la Junta Electoral que en cada caso corresponda, entre el décimoquinto y el vigésimo día posteriores a la convocatoria— deben ser *proclamadas*, cuando haya lugar a ello, mediante su publicación en el B.O.E. (en el supuesto de elecciones generales) el vigésimo octavo día posterior a la convocatoria.

Gran importancia tienen los *recursos* (en vía judicial y en vía de amparo) que contempla la ley (art. 49) contra la proclamación de candidaturas y candidatos. En el plazo de dos días a partir de la proclamación, cualquier candidato excluido, así como los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada, podrá interponer recurso contra los acuerdos de proclamación de las Juntas Electorales ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo. La resolución judicial correspondiente debe de dictarse en los dos días siguientes a la interposición del recurso, teniendo carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional. El amparo debe solicitarse en el plazo de dos días, habiendo de resolver el Tribunal sobre el mismo en los tres días siguientes. Como puede apreciarse, el derecho de sufragio pasivo está perfectamente garantizado por la ley.

2. La *campaña electoral*, esto es, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios, comienza el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria, extendiéndose por un plazo que oscila entre 15 y 21 días, debiendo terminar, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación <sup>35</sup>.

Durante la campaña, las Juntas Electorales Provinciales y de Zona

<sup>35</sup> La ley contempla, asimismo, la realización en período electoral por los poderes públicos de una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores.

asumen competencias muy diversas en relación con los actos de la misma así, a las primeras corresponde asumir las atribuciones encomendadas a la autoridad gubernativa por la legislación reguladora del derecho de reunión; a las segundas, la distribución equitativa de los emplazamientos disponibles, según los Ayuntamientos, para la colocación gratuita de carteles de propaganda electoral. La ley prevé, de otro lado, la interdicción de toda discriminación en cuanto afecta al derecho de las diferentes candidaturas a contratar la inserción de publicidad en la prensa periódica, emisoras de radio y cualquier otro medio de difusión privado.

Sin embargo, hoy por hoy, se presenta como clave en una campaña electoral la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública, aspecto al que nos referiremos más adelante y respecto del cual sí que existe una cierta discriminación.

3. La L.O. 5/85 contempla dos modalidades de *votación*: por correspondencia y por personación del elector ante la correspondiente Mesa Electoral. Cabe recordar aquí que las circunscripciones se dividen en Secciones Electorales, incluyendo cada una un número de electores que oscila entre 500 y 2000, debiendo contar cada término municipal por lo menos con una Sección. En cada Sección hay una Mesa Electoral, aun cuando la Delegación Provincial de la Oficina del Censo, a propuesta del Ayuntamiento correspondiente, puede disponer la formación de otras Mesas, distribuyendo entre ellas el electorado de la Sección.

4. Terminada la votación, comienza, acto seguido, el *escrutinio*, que es público y no debe suspenderse, salvo causas de fuerza mayor. Cada Mesa debe hacer públicos inmediatamente los resultados. El quinto día siguiente al de la votación se realiza por la Junta Electoral competente el *escrutinio general*<sup>36</sup>, que debe concluir no más tarde del día noveno posterior al de los comicios, disponiendo los representantes y apoderados de las candidaturas, a partir de ese momento, de un plazo de dos días para presentar las reclamaciones y protestas que consideren pertinentes. La Junta Electoral resolverá sobre las mismas en el plazo de dos días, efectuando la proclamación de candidatos electos no más tarde del día décimocuarto posterior a los comicios.

También en este supuesto la ley establece la oportuna garantía

<sup>36</sup> En las elecciones al Congreso o al Senado, las Juntas Electorales competentes para la realización de todas las operaciones de escrutinio general son las Juntas Electorales Provinciales.

de la intervención judicial a través del llamado *recurso contencioso electoral*. Este recurso puede presentarse contra los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos dentro de los tres días siguientes al acto de proclamación. De él conoce la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia que corresponda. Contra la sentencia pertinente no procederá recurso contencioso alguno, ordinario ni extraordinario. Digamos, por último, que estos recursos tienen carácter de urgentes, gozando de preferencia absoluta en su sustanciación y fallo.

#### D) *La utilización de medios de comunicación de titularidad pública*

Estamos en presencia de la cuestión cuya regulación legal ha suscitado, en todo momento, mayor controversia política; no en vano su trascendencia sobre los resultados electorales está fuera de toda duda.

Por otra parte, en cada una de las tres ocasiones en que se ha procedido a regular este tema se ha atendido a principios no enteramente coincidentes.

El R. Decreto 967/77, de 3 de mayo (que desarrollaba el art. 40 del Decreto-ley 20/77), optaba —para la utilización de espacios en RTVE— por atender al criterio del número de distritos electorales en que se presentarán candidaturas<sup>37</sup>. Con anterioridad a los comicios de 1979, una nueva norma, supuestamente aclaratoria de la anterior, el R. Decreto 157/79, de 2 de febrero, se inclinaba —en lo que se refiere a la elección de los días y horas de emisión— por atender al criterio de la formación y entidad

37 El art. 2 del R. Decreto 967/77 diferenciaba a los grupos y entidades políticos (a los efectos de su utilización de los espacios de TVE) según presentaran candidaturas en 25 o más distritos electorales o en menos de 25 distritos, distinguiendo a su vez con respecto a estos últimos aquellos grupos y entidades que presentaran candidaturas en cuatro o más distritos cuyo número de electores superara el 20 o/o del total nacional. A los primeros se les otorgaban tres espacios de diez minutos en la programación nacional más otro también de diez en la regional.

A los segundos, dos de diez minutos en la programación del centro regional al que correspondieran los distritos en los que presentaran candidaturas. A los últimos, además de los dos espacios precedentes, se les asignaba un espacio adicional de diez minutos en la programación nacional del TVE.

de los Grupos Parlamentarios del Congreso<sup>38</sup>, conjugándolo con el precedente.

Pues bien, la L.O. 5/85 opta por una nueva fórmula de distribución de tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública; una fórmula que combina el criterio del número de votos de cada partido o coalición en las anteriores elecciones equivalentes con el del número de circunscripciones en que presenten candidaturas las respectivas formaciones políticas<sup>39</sup>.

El nuevo sistema, a diferencia de las anteriores, prima de modo sensible a las formaciones políticas que mayor apoyo del cuerpo electoral obtuvieron en las precedentes elecciones, lo que, desde luego, y dada la trascendencia de la utilización de los medios públicos de comunicación (en especial, de la televisión), representa un importante mecanismo de fortalecimiento del "statu quo" político-parlamentario y, a la par, a nuestro modo de ver, un factor discriminatorio de dudoso encaje con la previsión constitucional del art. 23.2. En semejante dirección se pronunciarían en el debate parlamentario los representantes de las distintas minorías<sup>40</sup>; y así, por ejemplo, el diputado Sr. *Rodríguez Sahagún* manifestaría su parecer de que "se está ante un tratamiento absolutamente

38 El art. 2 del R. Decreto 157/79 prescribía una serie de criterios para la elección por los distintos grupos o entidades de los días y horas de emisión de la totalidad de los espacios a que tuvieran derecho.

En primer lugar, elegirían la totalidad de sus espacios aquellos partidos o coaliciones que en las anteriores Cortes hubieran mantenido un grupo parlamentario en el Congreso, estableciéndose un derecho preferente de elección según el número de escaños. Elegirían en segundo término los restantes grupos que presentaran candidaturas simultáneas al Congreso y Senado en más de 25 distritos. En tercer lugar, aquéllos que presentaran candidaturas en cuatro o más distritos cuyo número de electores superen el 20 o/o del total nacional. Finalmente elegirían los restantes grupos, en función del número de candidatos que presentaran.

39 Establece el art. 64 de la ley que la distribución de tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública se efectuará conforme al siguiente baremo: a) Diez minutos para las fuerzas que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes o para las que, habiéndola obtenido, no hubieran alcanzado el 5 o/o del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional o, en su caso, en las circunscripciones comprendidas en el correspondiente ámbito de difusión del medio; b) Veinte minutos para las fuerzas que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, alcanzaran entre el 5 y el 20 o/o del total de votos; c) Treinta minutos si ese porcentaje fuese igual o superior al 20 o/o.

En todo caso, el derecho anterior queda supeditado a que las respectivas formaciones políticas presenten candidaturas en más del 75 o/o de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente. Sin embargo, las fuerzas que, no cumpliendo este requisito, hubieran obtenido en las precedentes elecciones el 20 o/o de los votos emitidos en el ámbito de una Comunidad Autónoma, tendrán derecho a diez minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales.

40 En tal sentido se pronunciarían, entre otros, los diputados Sres. Vicens i Giralt, Rodríguez Sahagún, Carrillo y, desde otra óptica, el Sr. Vizcaya Retana. DSCD, Comisión Constitucional, II Legislatura, No. 287, 27 de marzo de 1985, págs. 8957 y sigs.

discriminatorio que no se corresponde con el sentido de equidad" y con el que el Grupo mayoritario intenta "perpetuar la actual situación" <sup>41</sup>.

Significaremos, por último, que la autoridad competente para la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral, que se emiten por los medios de comunicación públicos, es la Junta Electoral Central, bien que ésta disponga la emisión a propuesta de una *Comisión de Radio y Televisión*, designada por la propia Junta e integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que, concurriendo a los comicios ya convocados, cuente con representación en el Congreso; siendo de notar, sin embargo, que los acuerdos de esta Comisión se adoptan con arreglo a un voto ponderado de sus representantes, voto que obviamente se pondera de acuerdo con la composición de la Cámara <sup>42</sup>.

#### E) *El régimen jurídico de las encuestas electorales*

La L.O. 5/85 ha venido a reproducir en esta trascendente cuestión el régimen ya establecido por la Ley 14/80, de 18 de abril, sobre régimen de encuestas electorales.

Con esta normativa se sigue una pauta que tiende a generalizarse en el Derecho Comparado y que se orienta a prohibir la publicación de este tipo de encuestas durante un período más o menos prolongado; pero, en todo caso, inmediatamente precedente al día de la consulta popular, pues se estima que con este tipo de encuestas podría llegar a orientarse en un determinado sentido la libre opción de voto de un cierto número de electores, con lo que ello entraña de manipulación del cuerpo electoral.

41 DSCD, II Legislatura, No. 387, 27 marzo 1985, pág. 8960.

42 La composición de esta Comisión —que el art. 64 del Proyecto denominaba Comisión de Control para Radio y Televisión— constituiría uno de los aspectos más discutidos de esta ley. El Gobierno intentaría que quedara integrada "a su imagen y semejanza": en el Proyecto se determinaba que estaría formada por 9 vocales, de ellos, cuatro representantes de la Administración designados por el Gobierno, y los cinco restantes por la Junta Electoral Central, a propuesta conjunta de las formaciones que concurrieran a las elecciones convocadas. La crítica de la mayor parte de los Grupos a esta composición daría lugar a una enmienda transaccional del Grupo P. Socialista, presentada durante el debate en la Comisión Constitucional, que habría de ser a la postre el texto definitivo de la ley en esta materia.

Si guiéndose muy de cerca la pauta marcada en Francia <sup>43</sup>, el art. 69 de la L.O. 5/85 establece el siguiente régimen de publicación de encuestas electorales:

- a/ Queda prohibida la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación durante los cinco días anteriores al de la votación.
- b/ Se obliga a los realizadores de todo sondeo o encuesta a que la acompañen de una serie de especificaciones que prevé el art. 69.1 (características técnicas del sondeo, texto íntegro de las cuestiones planteadas . . . etc.) y que, asimismo debe incluir toda publicación de las mismas.
- c/ Se encomienda a la Junta Electoral Central la vigilancia para que los datos e informaciones de los sondeos publicados no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas.
- d/ Los medios informativos que publicaran o difundieran un sondeo, conculcando las disposiciones legales, vienen obligados a publicar y difundir en el plazo de tres días las rectificaciones requeridas por la Junta Electoral Central.
- e/ Por último, las resoluciones de la Junta Electoral Central sobre materia de encuestas y sondeos quedan sujetas a recurso contencioso-administrativo sin que sea preceptivo en este supuesto el recurso previo de reposición (recurso administrativo previo al contencioso que debe ser resuelto por el mismo órgano que dictó el acto recurrido).

#### *F) La concreción legal de los gastos y subvenciones electorales*

Ya en la Exposición de Motivos del propio Proyecto de Ley se consideraba como una novedad, respecto de la normativa precedente, la ordenación de los gastos y subvenciones electorales y su procedimiento de control. Y, en efecto, el capítulo 7 del título I regula con minuciosidad todo lo relativo a esta cuestión, a diferencia del Decreto-ley 20/77 que, aun contemplando los gastos electorales (artículos 44 a 48), procedía a una regulación muy superficial del tema.

<sup>43</sup> En Francia fue regulada esta materia por la Ley No. 77-808, de 19 de julio de 1977, relativa a la publicación y a la difusión de ciertas encuestas de opinión, aquéllas que tienen una relación directa o indirecta con un referéndum, una elección presidencial o una de las elecciones reguladas por el "Code électoral"; así como la elección de los representantes a la Asamblea de Comunidades Europeas. El art. 11 de esta ley prohíbe que en la semana que precede al escrutinio, así como durante su desarrollo, se publiquen o difundan estos sondeos.

Como novedad más destacada, es preciso aludir a la limitación legal de los gastos electorales; esto es, de los que realicen las formaciones políticas participantes en unas elecciones, desde el día de la convocatoria hasta el de la celebración, por una serie de conceptos que enumera el art. 130 de la ley.

Ningún partido o coalición puede realizar *gastos electorales* que superen los *límites legales*, que por lo que para las elecciones legislativas se refiere, se fijan (art. 175.2) multiplicando por 40 pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada formación, pudiéndose incrementar la cantidad resultante en razón de 20 millones de pesetas por cada circunscripción donde aquélla presente sus candidaturas. Ello puede totalizar para un partido o coalición que presente candidatos en todo el territorio nacional una cantidad aproximada de unos 2.500 millones de pesetas; cantidad que se podría ver incrementada en un 50 o/o de coincidir las elecciones a Cortes Generales con otros comicios por sufragio universal directo <sup>44</sup>.

Estas especificaciones se complementan con una serie de restricciones adicionales que se orientan tanto a impedir que fondos públicos puedan dedicarse a la financiación de un determinado partido <sup>45</sup>, como a imposibilitar la excesiva dependencia —por la vía de la financiación— de una formación política respecto a una persona física o jurídica <sup>46</sup>, y todo ello presidido por el principio de la transparencia <sup>47</sup>, y coronado

44 Estas cantidades se prevén en pesetas constantes, por lo que mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda deberá fijar las cantidades actualizadas en los cinco días siguientes a la convocatoria electoral.

45 A tal efecto, el art. 128.1 prohíbe la aportación a las "cuentas electorales" de cada formación de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación pública, Organismo Autónomo o Entidad paraestatal, o de empresas del sector público cuya titularidad corresponda al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios, y de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas. Asimismo, el art. 128.2 prohíbe la aportación a estas cuentas de fondos procedentes de entidades o personas extranjeras.

46 Precisamente, para evitar esa dependencia, la ley prescribe que ninguna persona, física o jurídica, podrá aportar más de un millón de pesetas a las cuentas electorales de un partido o coalición.

47 A tal efecto, la L.O. 5/85 obliga a toda formación que presente candidaturas en más de una provincia a contar con un *administrador general* (además de un administrador electoral en cada provincia en que presente candidatos) que responda de todos los ingresos y gastos electorales y de la correspondiente contabilidad. Igualmente, se establece la obligación legal de que todos los fondos destinados a sufragar los gastos electorales se ingresen en unas cuentas específicas abiertas para la recaudación de fondos, y con cargo a las cuales deben pagarse todos los gastos electorales. Exige la ley, asimismo, la publicidad de la identidad de quienes aporten fondos a esas cuentas, y la procedencia de tales fondos cuando las imposiciones se efectúen por los propios partidos.

por un estricto control de la contabilidad electoral <sup>48</sup>.

En contrapartida a las limitaciones precedentes, la nueva normativa no sólo —al igual que ya se establece en el Decreto-ley 20/77— mantiene el principio de subvención por el Estado de los gastos ocasionados a los partidos por su concurrencia a las elecciones de diputados y senadores y a las municipales, sino que los eleva en, aproximadamente, un 40 o/o <sup>49</sup>.

#### 4. EL SISTEMA ELECTORAL PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y SENADORES

El sistema electoral, tanto para la elección de Diputados como para la de Senadores, es uno de los aspectos en que menor número de modificaciones se han introducido en la nueva legislación electoral. Prácticamente, permanece intangible el que ya se fijase por el Decreto-ley 20/77.

A. Por lo que al sistema electoral del Congreso de los Diputados se refiere, son numerosas las variables que inciden sobre él:

a/ *El número total de diputados*, que se mantiene en 350. Creemos que con esta decisión se ha perdido una inmejorable oportunidad de introducir un elemento de potenciación de la proporcionalidad global

<sup>48</sup> A la Junta Electoral Central y a las Provinciales corresponde velar por el cumplimiento de las normas legales en materia de gastos y subvenciones desde la fecha de la convocatoria hasta el centésimo día posterior a los comicios. La ley exige que los partidos que deban recibir subvenciones presenten ante el Tribunal de Cuentas, entre los 100 y 125 días subsiguientes a las elecciones, una contabilidad detallada de sus respectivos ingresos y gastos electorales. Dentro de los 200 días posteriores a los comicios, el Tribunal habrá de pronunciarse, en el ejercicio de su función fiscalizadora, sobre la regularidad de las contabilidades electorales, pudiendo proponer, caso de apreciar irregularidades en dicha contabilidad o violaciones de las restricciones legales en materia de ingresos y gastos, la no adjudicación o la reducción de la subvención estatal que en cada caso corresponda.

Dentro del plazo anteriormente citado, el Tribunal debe remitir el resultado de su fiscalización al Gobierno y a la Comisión Mixta de ambas Cámaras encargada de las relaciones con el Tribunal.

<sup>49</sup> El art. 175 de la ley, en relación con las elecciones a diputados y senadores, establece las siguientes subvenciones: a) Un millón quinientas mil pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado; b) Sesenta pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de diputado; y c) Veinte pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de senador.

del sistema, incrementando el total de diputados hasta el máximo constitucionalmente permitido: 400. Con ello se habría elevado el tamaño medio de nuestras circunscripciones electorales (52 en total: las 50 provincias más Ceuta y Melilla) que hubiera pasado de 6'7 (350 : 52) a 7'6 (400 : 52); y, por ende, se habría logrado una mayor proporcionalidad, meta ésta necesaria si se atiende a que nuestro sistema, bien es verdad que como consecuencia de la incidencia conjunta de todas las variables que sobre él repercuten, distorsiona sensiblemente esa proporcionalidad<sup>50</sup>.

b/ *La determinación del tamaño de las circunscripciones*, que se lleva a cabo con arreglo a moldes semejantes a los existentes en la normativa precedente; esto es, asignación a cada provincia de un mínimo inicial de dos diputados (y uno a cada una de las poblaciones de Ceuta y Melilla) y reparto de los restantes escaños —248— entre las provincias en proporción a su población. Habrá de ser el Decreto de convocatoria de las elecciones el que, en cada caso, especifique el número de diputados a elegir en cada circunscripción.

En este punto, la L.O. 5/85 se separa del Decreto—ley 20/77, que procedía a asignar a cada circunscripción el número de diputados que había de elegir, que resultaba por lo demás de la suma de los dos escaños que se atribuían a cada provincia a aquellos otros que le correspondieran con arreglo a la proporción de uno por cada 144.500 habitantes o restos de población superiores a 70.000.

Evidentemente, el criterio legal actual, que parece más lógico, se justifica en base a que la ley no pretende regular una sola elección, como acaecía con el Decreto—ley de Normas Electorales, sino regir de modo indefinido los sucesivos comicios que tengan lugar en nuestro país. Y es obvio que en España, quizá incluso más acentuadamente que en otros países europeos, se producen importantes movimientos migratorios de

50 En las elecciones de 1977, UCD y PSOE contabilizaron, conjuntamente considerados, una prima electoral (diferencia entre el porcentaje de escaños y el de votos) positiva de 16'16, que venía a suponer un índice de distorsión de la proporcionalidad de 1'25 (el índice igual a la unidad marca la perfecta representación, esto es, aquélla que se ajusta con exactitud a los votos obtenidos). En los comicios de 1979, la prima electoral de las dos formaciones precisadas fue de + 17'12, que traducía un índice de distorsión de 1'26. En las elecciones generales de 1982, PSOE y AP conseguían una prima electoral conjunta de + 12'97, que venía a significar un índice de distorsión de 1'17.

población en el interior de nuestro territorio <sup>51</sup>, lo que hace aconsejable proceder a fijar antes de cada elección general el número exacto de diputados que habrán de elegirse por cada circunscripción.

En otro orden de consideraciones, cabe significar que la resultante de este modelo de distribución circunscriptiva de escaños, en buena medida exigido por la Constitución, es un conjunto amplísimo de distritos de tamaño muy reducido (más de la mitad de las circunscriptivas no alcanzará el umbral del tamaño 6, considerado por la doctrina como imprescindible para que un sistema proporcional pueda generar efectos auténticamente proporcionales); y, de otro lado, una clara quiebra del principio constitucional de "igualdad de sufragio".

Como al respecto advierte *Torres del Moral* <sup>52</sup>, el principio de "igualdad de sufragio" añade al principio tradicional de "un hombre, un voto" la idea del valor igual de cada voto, por lo que hoy es enunciado bajo el rótulo de "*one man, one vote, one value*". Y es que, como señalara el Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Juez Warren*, en la sentencia "*Reynolds versus Sims*", de 15 de junio de 1964 <sup>53</sup>

"Los legisladores representan personas, no árboles o campos. Los legisladores son elegidos por los electores, no por granjas, ciudades o intereses económicos (. . .). Es inconcebible que una ley que tienda a multiplicar los votos de los ciudadanos por dos, cinco o diez en una región del Estado, mientras en otras los contabiliza por la unidad, pueda ser constitucionalmente admisible".

El *Juez Warren* optaba, pues, como advierte en un completo estudio

51 Esta situación de desequilibrio poblacional, contra lo que pudiera pensarse, no sólo tiende a disminuir, sino que cada vez se acrecienta más. Si atendemos a la población de derecho calculada para 1961 y la comparamos con la de 1 de julio de 1982, constataremos que 23 provincias, esto es, casi el 50 o/o del total, han visto disminuir el número de sus habitantes, mientras que idéntica comparación efectuada entre 1975 y 1982, nos depara que 24 provincias han seguido perdiendo población. Es decir, los desequilibrios internos se mantienen, incluso acentuadamente. Cfr. al efecto los datos suministrados por el *Instituto Nacional de Estadística*: "Anuario Estadístico de España", Madrid, 1983.

52 *Antonio Torres del Moral*: "Composición del Congreso de los Diputados", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 58, invierno 1980, págs. 29 y sigs.; en concreto, pág. 41.

53 "*Reynolds versus Sims*", 377 U.S. 533; 84. Ct. 1362 (1964). Para un mayor detalle sobre esta sentencia, cfr. *Pierre Murignon*: "Les arrêts de la Cour Suprême sur le redécoupage des circonscriptions électorales", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1967, págs. 694 y sigs.; en concreto, págs. 724-729.

sobre esta problemática *Pierre Vialle*<sup>54</sup>, por la exigencia de una igualdad matemática precisa, que no debía entenderse tanto en el sentido de una igualdad matemáticamente perfecta, cuanto en el de una llamada a una "representación justa y efectiva"<sup>55</sup>.

Pues bien, esto es precisamente lo que no encontramos en el reparto de escaños que lleva a cabo nuestra legislación electoral. Baste, a título de ejemplo, con advertir que si atendemos al censo de 1981, a Madrid le corresponderán 33 escaños y a Soria 3. Pues bien, el índice de representación de ambas circunscripciones será de 0'75 para Madrid y 3'26 para Soria (56); si confrontamos uno y otro, nos damos cuenta de que la provincia de Soria está 4'3 veces más representada que la de Madrid, lo que, obviamente, extraña una sensible quiebra del principio de igualdad de sufragio".

c/ *La fórmula electoral*, que se inspira —por mandato constitucional— en criterios de representación proporcional optando, dentro de los mismos, por un sistema de distribución de escaños que se realiza de acuerdo con la regla *d'Hondt*, que resume en una sola operación el funcionamiento del cociente electoral y el cómputo de restos, de conformidad con el sistema de la mayor media.

Aunque suele ser lugar común el aducir que esta fórmula actúa como poderosa correctora del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias, cabe sin embargo esgrimir con *Nohlen*<sup>57</sup> que el método *d'Hondt* casi no influye en nada el fraccionamiento, ni positiva ni negativamente. Serán, como parece obvio, otros factores los que imposibiliten o distorsionen la proporcionalidad; y, entre ellos, el tamaño reducido de la mayor parte de nuestras circunscripciones; pues, como *Rae* significara<sup>58</sup> tras una serie de comprobaciones empíricas, en circunscripciones

54 *Pierre Vialle*: "La Cour Suprême et la représentation politique aux Etats-Unis" (Nouvel essai sur le gouvernement des juges), L.G.D.J., París, 1972, pág. 157.

55 *Pierre Vialle*: "La Cour Suprême et la représentation . . .", op. cit., pág. 201.

56 Este índice es el cociente de dividir el porcentaje de escaños de la circunscripción de que se trate sobre el total de escaños del Congreso entre el porcentaje de habitantes de la provincia sobre el total de la población nacional. Si este cociente es igual a la unidad, habrá una ajustada representación; existirá tanta mayor sobrerepresentación cuanto más se eleve por encima de la unidad dicho cociente, y tanta más infrarepresentación cuanto más descienda por debajo de la unidad.

57 *Dieter Nohlen*: "Análisis del sistema electoral español", Centro de Investigaciones y Técnicas Políticas, Madrid, 1977, pág. 3.

58 *Douglas W. Rae*: "The political consequences of Electoral Laws", Yale University Press, New Haven and London, 2a ed. 1971, pág. 140.

de tamaño inferior a seis, el sistema, al margen ya de la fórmula adoptada, opera con efectos auténticamente mayoritarios.

d) *La barrera legal*, esto es, la cláusula por cuya virtud no se tienen en cuenta para la atribución de escaños aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 o/o de los votos válidos emitidos en la circunscripción. Esta cláusula, también llamada de exclusión, fue aplicada en la República Federal Alemana con indudable éxito en la consolidación del sistema de partidos<sup>59</sup>. Bien es verdad que en la República Federal la conocida como "*Sperrklausel*" se fija en el 5 o/o y, lo que aún es más decisivo, se computa a nivel federal, por lo que su operatividad es real; y el sistema es juzgado como bastante exacto en su conjunto<sup>60</sup>, y de otro lado, la referida "*barrera legal*", como recuerda *Otto Bachof*<sup>61</sup>, ha sido considerada como plenamente ajustada a la Ley Fundamental de Bonn por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, porque sirve a la capacidad funcional de un Estado parlamentario de partidos.

Ahora bien, en España la cláusula de exclusión nos presenta una mínima, por no decir nula, operatividad; no ya porque alcanza tan sólo el umbral del 3 o/o, sino, básicamente, porque su cómputo se verifica a nivel de cada circunscripción en particular. Como resulta que las circunscripciones son de un tamaño muy reducido, por lo general, se puede concluir significando que la eficacia práctica de este mecanismo electoral entre nosotros se restringe a las circunscripciones de Madrid y Barcelona, siendo prácticamente nula en el resto de los distritos.

B. Por lo que al *sistema electoral del Senado* se refiere, cabe señalar tan sólo que la L.O. 5/85 sigue la pauta marcada por el Decreto-ley

59 En análogo sentido, *Antonio López Pina*: "En torno a la Ley Electoral", en "Sistema", Revista de Ciencias Sociales, No. 16, enero 1977, págs. 95 y sigs.; en concreto, pág. 108. Por otro lado, *Jaime Nicolás Muñiz* (en "El modelo de un sistema cuasi-mixto: el caso alemán", en *Jorge De Esteban* y otros, "El proceso electoral", Politeia, Editorial Labor, Barcelona, 1977, págs. 247 y sigs.; en concreto, págs. 267-268) cree que la "*Sperrklausel*" se ha constituido en la pieza clave del funcionamiento del sistema alemán.

60 "The present German electoral system is on the whole fair and accurate". En estos términos se manifiesta *James K. Pollock*: "The electoral system of the Federal Republic of Germany. A study in representative government", en *The American Political Science Review*, vol. XLVI, diciembre 1952, No. 4, págs. 1056 y sigs.; en concreto, pág. 1067.

61 *Otto Bachoff*: "Derecho electoral y derecho de los partidos políticos en la República Federal de Alemania", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, año XIII No. 37, enero-abril 1980, págs. 1 y sigs.; en concreto, pág. 4.

20/77, estableciendo un *voto limitado*, que es aquél con el que el elector no dispone de tantos votos como escaños corresponden a una circunscripción. Con ello, y al combinarse este voto con la elección mayoritaria, para formar la elección mayoritaria con voto limitado en circunscripciones plurinominales, se permite, como destaca *Nohlen*<sup>62</sup>, una representación de la minoría política.

El art. 166 de nuestra nueva ley electoral prescribe, al efecto que los electores podrán dar su voto en la elección directa de los Senadores a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales (en las que resultan elegidos un total de cuatro senadores), dos en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla (en las circunscripciones insulares son elegidos tres senadores, mientras que en Ceuta y Melilla corresponde elegir tan sólo dos) y uno en las restantes circunscripciones insulares (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma), pues a ellas sólo corresponde un senador.

Significaremos por último que, siguiendo una fórmula mayoritaria simple, la ley prevé que "serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta completar el de Senadores asignados a la circunscripción".

Como única novedad significativa en torno al Senado, y en relación con la normativa anterior, destacar antes de poner punto final que desaparecen las elecciones parciales de Senadores. En efecto, mientras el art. 21.3 del Decreto-ley 20/77 prescribía que "las vacantes que, dentro de los dos años siguientes a la fecha de la celebración de las elecciones y por cualquier causa, se produzcan en el Senado, darán lugar a elecciones parciales", el art. 171.2 de la L.O. 5/85 determina que "cada candidatura a Senador debe incluir un candidato suplente", candidato que, caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Senador elegido directamente, cubrirá la vacante producida.

62 *Dieter Nohlen*: "Sistemas electorales del mundo", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 120.