

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011****NOTA****III JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO****LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL****por José Sánchez Medalón****Técnico Jurídico de las Cortes de Aragón y de la
Fundación Manuel Giménez Abad**

En el marco de la colaboración de la Fundación Manuel Giménez Abad con el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Carlos III y con la Escuela de Práctica Jurídica de la UNED, se han celebrado los días 13 y 14 de abril en el Salón de Actos de la Facultad de Derecho/Políticas de la UNED en Madrid, las III Jornadas de Derecho Parlamentario, esta vez dedicadas a las recientemente aprobadas reformas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Bajo la coordinación del Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá de Henares y Vocal de la Junta Electoral Central, Pablo Santolaya Machetti, de la Directora de la Escuela de Práctica Jurídica de la UNED, Pilar Mellado Prado, y del Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad, José Tudela Aranda, las Jornadas han tenido como objeto el estudio detallado de las novedades introducidas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG), por las recientes Leyes Orgánicas 2 y 3/2011, de 28 de enero.

Con el fin de analizar los distintos aspectos que han sido objeto de reforma, el programa se estructuraba en seis ponencias. La primera de ellas, con carácter introductorio y a cargo de Santolaya Machetti, bajo el título “De la reforma del sistema electoral a la de algunos aspectos de procedimiento”, ha tomado como punto de partida la siguiente reflexión: las elecciones generales del año 2008 pusieron de manifiesto un deficiente funcionamiento del sistema electoral, que se tradujo en una escasa proporcionalidad y distorsión entre votos recibidos y escaños obtenidos, disfunciones que algunas fuerzas políticas y sectores sociales demandaban corregir.

La evidencia de este problema lleva al Gobierno a solicitar Informe al Consejo de Estado (que se aprueba el 24 de febrero de 2009), creándose de forma paralela una Subcomisión parlamentaria el 5 de septiembre de 2008, que presenta dos proposiciones de ley que se convierten en las Leyes Orgánicas 2 y 3/2011, de 28 de enero. Ahora bien, dichas leyes orgánicas no van a introducir ninguna novedad en los elementos integrantes del sistema electoral, ya que la reforma se limita a cuestiones procedimentales, lo que permite concluir que no parece existir un verdadero interés en las fuerzas políticas mayoritarias para una reforma sustancial del actual sistema electoral.

La siguiente ponencia ha tenido por título “La continuidad del derecho electoral desde la transición política”, y ha sido impartida por el Catedrático de Derecho Constitucional de la UNED, Oscar Alzaga Villaamil, quien gracias a su conocimiento en primera persona de aquella parte de la reciente historia política española, ha desgranado como la actual LOREG es heredera del Decreto-Ley de normas electorales de marzo de 1977.

El texto de 1977 se empieza a gestar en el año 1974, a partir de los trabajos de una comisión creada para sentar las bases que permitan convocar elecciones libres en España. Dicha comisión incluyó entre sus consideraciones, las siguientes: admisión de las asociaciones políticas (que no partidos); regulación exhaustiva del procedimiento electoral; judicialización de las Juntas Electorales; opción por el distrito plurinominal ya existente (provincia), por rechazo a la experiencia del distrito uninominal inglés; se propone un sistema de doble lista para las Mesas Electorales; introducción del sobre y la cabina electoral; creación de la figura del apoderado junto con la del interventor;

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011**

restricción del voto por correo para evitar manipulaciones; y para garantizar la limpieza del proceso introducción del derecho de los partidos políticos a obtener copia de las actas de las Mesas Electorales.

En definitiva, elementos todos ellos básicos de nuestro actual régimen electoral (a los que posteriormente se unieron otros como la concreción del sistema electoral y el carácter bicameral del Parlamento), y cuya consagración ha servido para consolidar la democracia en España.

Las restantes ponencias han tenido por objeto el análisis pormenorizado de los principales aspectos reformados. Así, el Letrado de la Junta Electoral Central, Manuel Delgado Iribarren, se ha ocupado de "Novedades en materia de derecho de sufragio. La limitación del voto de los españoles residentes ausentes y los Acuerdos de Cooperación para el ejercicio del sufragio de los extranjeros". Comenzando por la segunda de estas cuestiones, enmarcadas ambas en el derecho de sufragio, destaca en los últimos años que se ha producido un aumento del derecho al voto de los emigrantes en las elecciones municipales, uniéndose a la integración social la integración política. Este derecho de sufragio se establece en base a tres condiciones: reciprocidad, reserva legal y aplicación a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo.

Así, en las elecciones municipales que se celebrarán el próximo 22 de mayo, podrán ejercer el derecho de sufragio, junto con los nacionales de la Unión Europea, los nacionales de los siguientes países: Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú, países todos ellos que han suscrito el correspondiente Acuerdo de Cooperación con España (están pendientes además de entrada en vigor los firmados con Argentina y Uruguay). Se recoge en todos ellos la exigencia de cinco años de residencia previa e ininterrumpida en España (salvo el de Noruega, que precisa tres años), requisito que contrasta con la necesidad únicamente de residencia de dos años para la adquisición de la nacionalidad española por parte de los oriundos de los países iberoamericanos.

En cuanto a las limitaciones del voto de los españoles residentes en el extranjero, la reforma de la LOREG ha respondido a la necesidad de mejorar el sistema, que en ocasiones producía la sensación de permitir la existencia de fraudes que, sobre todo en las elecciones municipales, podían alterar el resultado final de las votaciones. En consecuencia, se excluye el voto de los residentes ausentes para las elecciones locales, pudiendo las Comunidades Autónomas decidir si lo admiten o no en sus procesos electorales. Para las demás elecciones, se aumentan las garantías en el ejercicio individual del derecho, pues el voto pasa a ser rogado y procedimentalmente se establece un voto presencial, con una participación mucho más activa de las oficinas consulares, quienes remitirán el voto al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y éste a su vez a la Junta Electoral correspondiente.

En la segunda sesión de las Jornadas, el Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca, Augusto Martín de la Vega ha abordado la reforma en materia de Censo Electoral, que ha considerado una reforma menor, dirigida fundamentalmente a evitar el empadronamiento fraudulento, sobre todo en las elecciones municipales. Es por ello que la principal modificación introducida se refiere al funcionamiento del padrón municipal, cuya elaboración corresponde a los ayuntamientos.

De entre las propuestas realizadas por la doctrina, la reforma opta por introducir un sistema de alarma: la Oficina del Censo Electoral debe avisar a la Junta Electoral Central de las modificaciones sustanciales que se produzcan en el censo y, a partir de este aviso, si los ayuntamientos no actúan, los partidos políticos podrán presentar un recurso electoral. En resumen, se otorga más poder a la Oficina del Censo Electoral para intentar

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011**

suplir las carencias que en muchos casos tienen los ayuntamientos más pequeños en la elaboración de su padrón municipal, si bien en opinión del ponente sería necesaria una mejora de las garantías del sistema del censo, revisando el papel de la Junta Electoral Central, el concepto de empadronamiento (en sentido de residencia habitual), el funcionamiento del recurso de amparo, y la existencia de un derecho sancionador efectivo en esta materia.

Para tratar las reformas relativas a la regulación de las campañas electorales, interviene el Letrado de la Asamblea de Madrid, Alfonso Arévalo Gutiérrez, quien hace referencia en primer lugar a la prohibición de celebración de campañas institucionales también en las elecciones autonómicas, a partir de la inclusión en el listado de la Disposición Adicional Primera de la LOREG del artículo 50.4 de dicha ley. Además, dos son las principales cuestiones objeto de reforma: el intento de terminar con la habitualmente conocida “precampaña”, y el reforzamiento del pluralismo político y social.

En relación con la primera de las cuestiones, el artículo 53 prohíbe desde la convocatoria de elecciones hasta el inicio de la campaña electoral cualquier tipo de actividad que pueda favorecer a una candidatura o influir sobre el voto (inauguraciones, carteles, publicidad, etc.), permitiéndose únicamente las actividades ordinarias de los partidos, coaliciones o federaciones (por ejemplo, la presentación de sus candidaturas).

También resulta relevante la reforma en materia de publicidad e información electoral en los medios de comunicación, con el fin de garantizar el pluralismo político y social. Así, se prohíbe la emisión de publicidad electoral en las televisiones de titularidad privada, pero también como garantía del pluralismo político y social, todas las emisoras privadas deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad, y las televisiones además los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en debates, entrevistas e información sobre la campaña electoral. Las Juntas Electorales deberán velar en todo caso por el cumplimiento de estos principios.

No obstante, este reforzamiento del principio del pluralismo político ha sido cuestionado por la doctrina, pues resulta contrario al derecho a la libertad de información que debe presidir el ejercicio de la actividad de los medios de comunicación privados.

Para concluir, es el Catedrático de Derecho Constitucional Javier García Roca, quien aborda “Nuevas medidas legales sobre transfuguismo y frente a agrupaciones políticas ilegalizadas por actividades antidemocráticas”. Respecto al transfuguismo, el artículo 197.1 LOREG, referido a la moción de censura al alcalde, incrementa la mayoría absoluta necesaria para su aprobación con el número de los concejales tráfugas que haya en el municipio. Por tanto, esta reforma parte de la base de que todo transfuguismo es rechazable, descartando que en ocasiones estas actitudes puedan estar justificadas (circunstancia en todo caso difícil de valorar).

Mayor importancia tiene la reforma introducida por la Ley 3/2011, y que va dirigida a actuar frente a las agrupaciones políticas ilegalizadas por actividades antidemocráticas. Esta ley, que trae su origen en la Ley de Partidos de 2002, amplía la prohibición de presentar candidaturas a los partidos, federaciones y coaliciones, así como el plazo para su impugnación y el plazo de resolución de las impugnaciones, y se niega el acceso al censo electoral de estas formaciones.

El aspecto que plantea más problemas es la introducción de una causa de incompatibilidad sobrevenida, salvo declaración expresa e indubitada de rechazo de las causas de ilegalidad. Además se establece una vía de recurso para el afectado ante la Sala del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Tribunal Supremo.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
II CUATRIMESTRE 2011**

Del análisis de este precepto, puede concluirse que el fin buscado por la norma es legítimo, y está avalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sobre la naturaleza jurídica del mismo, no se trata desde luego de una revocación sobrevenida del mandato (solo admisible por sentencia judicial firme), ni de una causa de inelegibilidad sobrevenida, y aunque no puede hablarse de una incompatibilidad en sentido estricto (acumulación de cargos), puede equipararse con una prohibición en sentido general. Además la incompatibilidad debe permitir optar, cosa que sí hace la norma actual.

En conclusión, aún tratándose de una medida un tanto discutible, se han introducido garantías suficientes de defensa del afectado, y desde el punto de vista democrático, no parece una gran exigencia solicitar a un electo que rechace la violencia expresamente como condición de permanencia en su cargo.

Como resumen de las Jornadas, destacar el acierto del Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid y de la Escuela de Práctica Jurídica de la UNED al plantear el objeto de estas III Jornadas de Derecho Parlamentario, pues las medidas introducidas por las Leyes Orgánicas 2 y 3/2011, aún sin entrar en aspectos fundamentales del sistema electoral (circunscripción, fórmula de reparto, forma de las candidaturas), han realizado algunas reformas importantes que sin duda van a intentar mejorar el funcionamiento de los procesos electorales. Cuestiones como el derecho de sufragio, el censo electoral, la publicidad electoral, y sobre todo la actuación contra aquellas candidaturas pertenecientes a partidos, coaliciones o federaciones declarados ilegales con posterioridad a las elecciones, son básicas para ir perfeccionando una ley que, lógicamente con modificaciones, ha cumplido recientemente veinticinco años de vigencia y que es heredera en muchos de sus aspectos de una norma del año 1977. ■