



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

# **LA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL: ¿OTRA OPORTUNIDAD PERDIDA?**

***Antonio Luis Martínez-Pujalte***

Miembro del Comité Consultivo de la  
Fundación Ciudadanía y Valores

Enero 2011



La Fundación Ciudadanía y Valores como institución independiente, formada por profesionales de diversas áreas y variados planteamientos ideológicos, pretende a través de su actividad crear un ámbito de investigación y diálogo que contribuya a afrontar los problemas de la sociedad desde un marco de cooperación y concordia que ayude positivamente a la mejora de las personas, la convivencia y el progreso social

Las opiniones expresadas en las publicaciones pertenecen a sus autores, no representan el pensamiento corporativo de la Fundación.

## **Sobre el autor**

Antonio-Luis Martínez-Pujalte es Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, y Profesor Titular de Filosofía del Derecho de la Universidad Miguel Hernández de Elche, en la que fue el primer decano de su Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, entre 1997 y 2000. Asimismo, es profesor visitante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura (Perú), y ha desarrollado también su actividad docente en la Universidad de Navarra y en la Universidad Austral de Buenos Aires.

Su actividad de investigación se ha centrado principalmente en el estudio de los derechos humanos y de la teoría general de los derechos fundamentales. Es autor de varios libros: *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*; y *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Asimismo, se ha ocupado de problemas jurídicos relacionados con la bioética, tales como el concepto jurídico de persona o el rechazo de tratamientos médicos por razones de conciencia.

## **LA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL: ¿OTRA OPORTUNIDAD PERDIDA?**

*Antonio-Luis Martínez-Pujalte*

En las próximas semanas culminará la tramitación parlamentaria de sendas proposiciones de ley de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de modo que las correspondientes modificaciones legislativas puedan entrar en vigor antes de la convocatoria de las elecciones municipales del próximo 22 de mayo; en el momento de escribir estas páginas, ya han sido aprobadas por el Congreso de los Diputados y dictaminadas por la Comisión Constitucional del Senado, encontrándose únicamente pendientes del debate y aprobación por el Pleno de esta Cámara. Una de las proposiciones de ley, suscrita únicamente por los Grupos Popular y Socialista, tiene como finalidad garantizar de forma más eficaz la prohibición de concurrir a las elecciones para candidaturas que sean sucesores de hecho de partidos políticos ilegalizados o que justifican y apoyan la violencia. En las páginas siguientes voy a limitar mi análisis a la segunda de las proposiciones, que contó también con la firma de los Grupos Catalán y Vasco, y que trae causa de los trabajos de la Subcomisión sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General, que ha venido funcionando en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso durante cerca de dos años. Trataré de hacer, en primer lugar, una valoración de conjunto de la reforma, para abordar a continuación sus novedades más significativas.

## 1. VALORACION DE CONJUNTO: UNA REFORMA INSUFICIENTE.

La creación de la Subcomisión parlamentaria citada fue consecuencia del importante debate mediático acerca de la conveniencia de reformar el sistema electoral que se suscitó en las semanas siguientes a las elecciones generales del 9 de marzo de 2008. En efecto, la asignación de escaños en el Congreso de los Diputados producida por los resultados de estas elecciones evidenció de forma particularmente clara las deficiencias en la proporcionalidad de nuestro sistema electoral, reflejadas por ejemplo en el hecho de que, prácticamente con el mismo número de votos (concretamente, con una diferencia de tan sólo 50 votos entre ambas) el Partido Nacionalista Vasco obtuvo un total de 6 escaños, mientras que Unión Progreso y Democracia consiguió un único Diputado; por su parte, con un número de sufragios superior al triple de los alcanzados por cada una de estas formaciones políticas, Izquierda Unida obtenía únicamente dos Diputados<sup>1</sup>. Asimismo –y desde otra perspectiva-, la correlación de fuerzas resultante de las elecciones otorgaba una vez más a las formaciones políticas nacionalistas una posición privilegiada en la formación de mayorías parlamentarias, lo que también se percibía como preocupante por determinados sectores de la opinión pública.

En suma, como respuesta al debate planteado –y, de un modo especial, para dar satisfacción a Izquierda Unida, que era la formación política más perjudicada en esta ocasión por el sistema electoral y que reivindicó con particular insistencia su reforma-, el Gobierno adoptó dos iniciativas, que fueron anunciadas el 7 de mayo de 2008 por la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, María Teresa Fernández de la Vega, en su primera comparecencia de la nueva Legislatura ante la Comisión Constitucional del Congreso: solicitar un informe al Consejo de Estado acerca de las posibles modificaciones del régimen electoral, e impulsar la creación de una Subcomisión parlamentaria en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso para el estudio de esa misma problemática.

Permítaseme una breve aclaración terminológica que me parece relevante para justificar la crítica que voy a plantear a la reforma legislativa realizada. Se entiende por

---

<sup>1</sup>. Concretamente, según los resultados definitivos de las elecciones de 9 de marzo de 2008, IU obtuvo 969.946 sufragios, el PNV 306.128, y UPyD 306.079. Fuente: Junta Electoral Central.

“sistema electoral” el conjunto de reglas que permiten transformar las preferencias políticas expresadas por los ciudadanos en las elecciones en la designación de concretos representantes. A la luz de esta definición, los elementos esenciales que configuran el sistema electoral son, básicamente, el derecho de sufragio, la circunscripción –y la distribución de escaños entre circunscripciones o “prorratio”-, el tipo de voto y la fórmula electoral<sup>2</sup>. En cambio, el conjunto de reglas que disciplinan la forma de organización de las votaciones, pero que no afectan estrictamente a la transformación de votos en escaños –y entre las que se pueden incluir normas relativas a aspectos tan diversos como las campañas, Mesas electorales, voto por correo, control jurisdiccional de los procesos electorales, etc.-, conforman lo que se ha denominado el “procedimiento electoral”, que sin duda es enormemente importante para garantizar que las elecciones se producen de forma plenamente democrática, pero tiene como es obvio una significación política de entidad mucho menor que el sistema electoral propiamente dicho, pues no afecta directamente al *output* final del proceso electoral.

Pues bien, a la luz del contexto en que nació, parecía evidente que la Subcomisión estaba encaminada a abordar una revisión del sistema electoral español. Lo confirma, así mismo, la lectura del escrito en el que se plantea la consulta del Gobierno al Consejo de Estado -que fue acordada por el Consejo de Ministros de 27 de junio de 2008-, que, tras indicar que en los programas electorales de los partidos que han obtenido representación parlamentaria se recogen muy diversas propuestas relacionadas con el régimen electoral –entre las que cita las relativas a las circunscripciones, a los modelos de listas electorales, a la mejora de la proporcionalidad del sistema y a la elección de los alcaldes, elementos todos ellos que, como se ha señalado, forman parte del *sistema* electoral-, concluye afirmando que “todas las instituciones y todos los responsables políticos están obligados a prestar la debida atención a las continuas necesidades de actualización del sistema electoral y a las propuestas encaminadas a su perfeccionamiento”, y que, en consecuencia, “el Gobierno considera adecuado y conveniente el examen y la valoración de aquellas propuestas de reforma de la legislación electoral que, siendo compatibles con la Constitución, contribuyan a incrementar la calidad democrática del

---

<sup>2</sup>. Cfr. Manuel MARTINEZ SOSPEDRA – Joaquín MARCO - Ainhoa URIBE, *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, p. 110.

sistema político”<sup>3</sup>. Así lo entendió correctamente el Consejo de Estado, que –aun cuando también aborda cuestiones relacionadas con el procedimiento electoral- plantea principalmente en su informe reformas del sistema electoral: entre otras, y por poner un ejemplo, una modificación que considera inequívocamente conveniente es reducir de dos a uno el mínimo inicial por circunscripción para el prorrateo de los escaños en el Congreso de los Diputados<sup>4</sup>.

Sin embargo, y llamativamente, el Informe final de la Subcomisión, que fue aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso el 30 de junio de 2010, y la reforma legislativa resultante del mismo, se limitan a la revisión del procedimiento electoral, sin incidir prácticamente –salvo en algún aspecto puntual, que más adelante se examinará- en el sistema electoral propiamente dicho. En otras palabras: la reforma de la Ley Electoral que próximamente entrará en vigor no resuelve los problemas centrales de nuestro sistema electoral. En particular, una deficiencia patente de nuestro sistema electoral, que ha sido observada por la totalidad de la doctrina y que se encuentra suficientemente acreditada por la evidencia empírica, es su déficit de proporcionalidad, que se materializa concretamente en que castiga muy fuertemente a las formaciones políticas de ámbito nacional situadas a partir de la tercera posición, otorgando como consecuencia una posición de ventaja a las formaciones políticas de carácter territorial. Asimismo, y por lo que se refiere al ámbito municipal, el sistema electoral resulta en mi opinión profundamente defectuoso, pues incentiva el transfuguismo y la inestabilidad de los Gobiernos locales y no garantiza que la elección del Alcalde, que es el principal titular del poder municipal, responda plenamente a las preferencias de los ciudadanos (si bien esta valoración no cuenta con el mismo grado de acuerdo doctrinal ni se encuentra respaldada por la misma evidencia cuantitativa que el problema anteriormente mencionado)<sup>5</sup>.

En los debates parlamentarios acerca de la Proposición de Ley que estamos examinando, los representantes de las formaciones políticas mayoritarias han justificado la ausencia de modificaciones legislativas de mayor calado en la voluntad

---

<sup>3</sup>. Cfr. CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009; en F. RUBIO LLORENTE – P. BIGLINO CAMPOS (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, Consejo de Estado – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, págs. 3-5, donde se encuentra reproducido el texto íntegro de la consulta.

<sup>4</sup>. Cfr. CONSEJO DE ESTADO, *Informe...*, cit., págs. 129-134, 145-146 y 159-160.

<sup>5</sup>. Me he ocupado de ambas deficiencias, con propuestas concretas para su solución, en mi libro *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*, prólogo de P. González Trevijano, Madrid, Dykinson-Fundación Ciudadanía y Valores, 2010: cfr. respectivamente pp. 64-88 y 89-121.

de limitar la reforma a aquellos aspectos sobre los que existiese suficiente consenso. Esta pretensión, que sin duda es razonable dado que el sistema electoral constituye una de las piezas esenciales de la democracia, explica quizás satisfactoriamente que no se haya reformado el sistema electoral municipal, sobre el que las dos formaciones políticas han defendido en el pasado propuestas notablemente divergentes (concretamente, el PSOE ha abogado por la elección directa del Alcalde a dos vueltas y el PP por la proclamación como Alcalde del candidato de la lista más votada); por ello, en este ámbito se ha realizado una modificación parcial encaminada a resolver el problema más grave que afecta a los Gobiernos locales, que es el problema del transfuguismo. Ahora bien, lo que en modo alguno se entiende es que no se haya querido realizar reforma alguna encaminada a mejorar la proporcionalidad en la elección del Congreso de los Diputados, máxime cuando en este ámbito resultaba fácil operar modificaciones que, sin alterar sustancialmente la posición de las formaciones políticas mayoritarias, habrían mejorado la de los partidos minoritarios de ámbito nacional y habrían reducido las notables distorsiones que produce el sistema actual. Al menos, se podría haber llevado a cabo la reforma sugerida por el Consejo de Estado – reducir a uno el mínimo inicial de Diputados por circunscripción-, lo que, además de corregir la notable desproporción en la representación de las provincias que se da en la actualidad, y que vulnera de modo flagrante el principio de igualdad del voto establecido por el art. 68.1 de la Constitución española (en adelante, CE), habría contribuido, siquiera sea mínimamente, a mejorar la proporcionalidad global del sistema<sup>6</sup>.

Así pues, a la luz de las reflexiones precedentes parece forzoso concluir que nos encontramos ante una reforma legislativa insuficiente, y que se ha perdido una oportunidad especialmente idónea –con el marco de la Subcomisión, que ofrecía un espacio de diálogo a puerta cerrada y sin la presión mediática, y con el aval del Consejo de Estado- para mejorar nuestro sistema electoral. Tras la reforma legislativa que pronto entrará en vigor, España seguirá contando, en lo sustancial, con el mismo sistema electoral que fue diseñado para las elecciones de 1977.

A pesar de este juicio crítico, resulta preciso señalar que, aun tratándose de una reforma insuficiente, las concretas modificaciones de aspectos secundarios del

---

<sup>6</sup>. Con los resultados de las elecciones generales de 2008, el efecto de esta modificación en la composición política de la Cámara habría sido: perderían un escaño cada uno de los dos principales partidos, además del PNV, y esos escaños serían ganados por Izquierda Unida, que aumentaría en dos, y Convergència i Unió, que ganaría uno. Cfr. Antonio-Luis MARTÍNEZ-PUJALTE, *Los sistemas electorales españoles*, cit., págs. 76-77.

sistema electoral o del procedimiento electoral que se contienen en la nueva Ley merecen una valoración positiva. Son quizás particularmente significativas las siguientes:

- Siguiendo las sugerencias de la Junta Electoral Central y del Consejo de Estado, se ha mejorado sustancialmente la regulación del procedimiento de votación de los españoles residentes en el exterior, instituyendo la posibilidad del voto en urna en las Oficinas y Secciones Consulares y estableciendo una regulación del voto por correo que garantiza de forma más eficaz la legitimidad de los sufragios emitidos.

- Con el fin de evitar el surgimiento de candidaturas “fantasma”, en las elecciones al Congreso de los Diputados y el Senado se ha establecido como requisito para presentar candidaturas, para todas las formaciones políticas que no hubiesen alcanzado representación parlamentaria en las elecciones anteriores, contar con el aval del 1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción correspondiente. Llama la atención sin embargo que esta exigencia sólo se haya establecido para las elecciones legislativas, y no se haya incluido en cambio en el Título I de la LOREG (que contiene las disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo); concretamente, en las elecciones locales el peligro de que surjan candidaturas que carezcan de todo arraigo en la circunscripción y que sólo complican el proceso electoral es mucho más elevado, y sin embargo en la actualidad sólo se exige en este ámbito la presentación de avales –en cuantía en algunos casos inferior al 1% del censo electoral- para las candidaturas presentadas por agrupaciones de electores, y no en cambio para las presentadas por partidos o federaciones de partidos.

- En los municipios de menos de 100 habitantes, que hasta ahora se regían forzosamente por régimen de concejo abierto, se establece un nuevo sistema electoral, creando una Corporación formada por el Alcalde y dos Concejales más, que será elegida por el sistema mayoritario de voto limitado, tal y como rige en la actualidad para los municipios que tienen entre 100 y 250 habitantes (se permitirá, no obstante, que los municipios que lo deseen continúen con el régimen de concejo abierto, si tras la constitución de la nueva Corporación lo aprueba ésta por unanimidad y con el respaldo de la mayoría de los vecinos). Esta modificación había sido propuesta por los propios municipios –concretamente, por la Federación de Municipios de La Rioja, Comunidad en la que cerca de la tercera parte de las entidades locales tienen menos de 100 habitantes- y obedece a la conveniencia de mejorar la gestión en

esos municipios de reducido tamaño, en los que hasta ahora toda las competencias recaían en la persona del Alcalde y en muchas ocasiones se complicaba la toma de decisiones por la necesidad de convocar a la Asamblea vecinal, en la que resultaba difícil alcanzar el quórum necesario. Así pues, los 65.000 ciudadanos que viven hoy en municipios de menos de 100 habitantes se enfrentarán en las próximas elecciones a un cambio sustancial en el sistema de elección municipal, que obligará además a los partidos a un mayor esfuerzo de búsqueda de candidatos en estas localidades, pues hasta ahora bastaba con que presentaran a un candidato y ahora podrán presentar dos o incluso tres.

Finalmente, en las tres novedades que, en mi opinión, revisten una mayor trascendencia quisiera detenerme con una cierta atención.

## 2. EL DERECHO DE SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE LOS ESPAÑOLES RESIDENTES EN EL EXTERIOR.

Sobre la base de lo dispuesto en el art. 140 CE, que atribuye la elección de los Ayuntamientos a “los vecinos del municipio”, el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral se mostró claramente favorable a la limitación del derecho de sufragio en las elecciones municipales a los españoles residentes en territorio nacional, suprimiéndolo en cambio para los españoles residentes en el exterior. Se trata de una cuestión que no carece de relevancia, pues –a fecha 1 de noviembre de 2010- el Censo de Españoles Residentes Ausentes asciende a 1.400.000 personas, número que podría incrementarse todavía notablemente como consecuencia de la Disposición Adicional 7ª de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, que permite adquirir la nacionalidad española en ciertos casos a los hijos o nietos de quienes fueron españoles; al amparo de esta previsión se han formulado ya más de 300.000 solicitudes de nacionalidad, que podrían alcanzar un millón –hasta el 28 de diciembre de 2011, cuando expira el plazo legalmente establecido- si se cumplen las previsiones iniciales del Gobierno. En determinadas provincias españolas, en las que el número de residentes en el exterior es especialmente significativo –en especial, las provincias gallegas-, son numerosos los municipios en los que el número de personas censadas en el CERA supera al número de residentes, lo que implica que las decisiones sobre el gobierno municipal pueden ser adoptadas por personas que carecen de todo interés directo en él.

La posición del Consejo de Estado se basa en dos argumentos fundamentales. En primer lugar, y como muestra el precepto citado, el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones locales no se encuentra determinado por la Constitución, sino que constituye una opción del legislador; en mi opinión, cabe incluso dudar de que tal opción sea la más conforme con la Constitución, pues en realidad la lectura conjunta de los arts. 13.2 y 140 CE parece traslucir la impresión de que la Constitución exige dos requisitos concurrentes para el ejercicio del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales: de un lado, la nacionalidad española, pues sólo los nacionales son titulares de dicho derecho, con las excepciones que expresamente se establezcan en régimen de reciprocidad, y, de otro, la vecindad en el municipio, pues sólo los vecinos eligen a los Concejales y, en su caso, al Alcalde. En segundo lugar, el reconocimiento del derecho de sufragio en estas elecciones a ciudadanos no residentes no resulta razonable –y, de hecho, constituye una excepción en el Derecho comparado-, pues se trata de comicios que no son de naturaleza propiamente política, dado que en ellos no se eligen órganos que ejerzan potestades ligadas a la soberanía, sino órganos de naturaleza administrativa, respecto de los que “los establecidos en el término municipal son quienes han de hacer oír su voz, manifestar sus opciones e influir, en suma, en la toma de decisiones que les incumben y afectan en el círculo más próximo”<sup>7</sup>.

La reforma de la LOREG ha seguido el criterio del Consejo de Estado, introduciendo en el art. 2, relativo al derecho de sufragio, un nuevo apartado tercero que dispone: “En el caso de elecciones municipales, incluidas las elecciones a Cabildos, a Consejos Insulares, al Consejo General del Valle de Arán y a Juntas Generales es indispensable para su ejercicio figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España”. No deja de ser llamativo el cambio de criterio legislativo, pues los mismos Grupos Parlamentarios que han impulsado la actual reforma de la LOREG promovieron o respaldaron, hace tan sólo cuatro años, la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, cuyo art. 4.1 dispone que “los españoles que residen en el exterior tienen derecho a ser electores y elegibles, *en todos y cada uno de los comicios*, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español”<sup>8</sup>, previsión que sin duda quedará en papel

---

<sup>7</sup>. CONSEJO DE ESTADO, *Informe...*, cit., pág. 94; cfr. sobre esta materia especialmente págs. 90-97.

<sup>8</sup>. La actual redacción del art. 4.1 de la citada Ley procede de una enmienda de Esquerra Republicana de Cataluña, que fue aprobada con el voto favorable de todos los Grupos Parlamentarios, a excepción del Grupo Parlamentario Popular, que votó en contra en Ponencia y Comisión. El texto de la enmienda en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de

mojado, por lo que a las elecciones municipales se refiere, con la entrada en vigor del nuevo art. 2.3 LOREG.

En todo caso, y por las razones apuntadas en el párrafo anterior, estimo perfectamente razonable el cambio de criterio, si bien la solución finalmente adoptada no deja de suscitar también algunas reservas. Por un lado, pienso que, como también apuntó el Consejo de Estado, habría sido posible una regulación más matizada y prudente que la simple exclusión del derecho de sufragio a todos los españoles residentes en el exterior, como por ejemplo su reconocimiento a aquellos españoles de cuya última residencia en España haya transcurrido un periodo de tiempo inferior a cierto límite, por ejemplo cinco años. Reconozco, no obstante, que este cambio habría tenido escasa trascendencia práctica, pues para la mayor parte de los españoles residentes en el exterior ese límite se encuentra ampliamente superado o, sencillamente, no han residido nunca en España. La segunda reserva reviste, en cambio, mayor trascendencia, y se refiere a la exclusión del derecho de sufragio de los españoles residentes en el exterior en la elección directa de Entidades locales de naturaleza provincial o insular: Juntas Generales, Cabildos Insulares y Consejos Insulares. En efecto, pienso que el punto de partida de todo análisis del derecho de sufragio de los españoles residentes en el exterior ha de ser que nuestra Constitución veda toda desigualdad entre ciudadanos de nacionalidad española en el ejercicio de los derechos fundamentales, como resulta de los arts. 14, 149.1.1 y -en relación con el derecho de sufragio- 13.2 y 23 CE<sup>9</sup>. Esta tesis sólo resulta matizada para el caso de los Ayuntamientos por la expresa voluntad constitucional, manifestada por el art. 140 CE, de limitar la participación en su elección a los vecinos del municipio. En cambio, no contiene esa limitación el art. 141 CE, que regula las entidades locales de ámbito insular o provincial, por lo que, aunque pueda argumentarse correctamente que tampoco en este caso nos encontramos ante elecciones propiamente políticas sino administrativas, no parece que la diferenciación entre españoles residentes en el territorio nacional y residentes en el extranjero encuentre aquí justificación. Ciertamente, el precepto citado no establece la elección directa de tales entidades, por lo que el legislador puede optar perfectamente por su elección indirecta, como sucede en relación con las Diputaciones Provinciales; ahora bien, si se opta por la elección directa, ha de reconocerse la posibilidad de participar en ella a todos los españoles

---

los Diputados, Serie A, n. 75-12, 17 de mayo de 2006, p. 70; su aceptación por la Ponencia figura en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n. 75-13, 2 de octubre de 2006, pág. 129.

<sup>9</sup>. Así lo ha señalado Pablo SANTOLAYA, "Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio", en Pablo SANTOLAYA – Miguel REVENGA, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, págs. 30-31.

censados en la provincia o isla –en la que de hecho ejercen el derecho de sufragio en las elecciones generales y autonómicas- con independencia de que sean o no residentes, pues lo contrario constituiría una discriminación lesiva del principio de igualdad: avalan además esta conclusión las disposiciones de los correspondientes Estatutos de Autonomía (del País Vasco, Baleares y Canarias), en las que se contempla la elección directa de estas instituciones por sufragio universal sin limitación alguna del derecho al voto a los vecinos. Así pues, pienso que la exclusión del derecho de sufragio de los españoles residentes en el exterior en la elección de las Juntas Generales y los Cabildos y Consejos Insulares resulta de dudosa constitucionalidad.

### 3. LA LIMITACION DE LAS MOCIONES DE CENSURA MUNICIPALES.

Con el fin de erradicar la práctica del transfuguismo, que ha venido constituyendo uno de los problemas más graves de la política municipal en nuestro país, y en numerosas ocasiones ha provocado la alteración de los Gobiernos locales traicionando la voluntad de los electores, la reforma de la LOREG ha introducido una nueva limitación en la posibilidad de presentar mociones de censura en el ámbito local, incorporando al art. 197.1 la siguiente previsión: “En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias. Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato”. Es decir, los concejales tráfugas –los que, formando parte del grupo político del Alcalde, decidan suscribir una moción de censura al mismo, o los que, en cualquier caso, hayan abandonado el grupo correspondiente a la formación política con la que concurrieron a las elecciones- no contarán a partir de ahora para el cómputo de la mayoría absoluta de los Concejales que hoy exige ya el art. 197.1 LOREG para la presentación de una moción de censura. Ello significa, por tanto, que:

- En los casos en que la formación ganadora de las elecciones obtiene la mayoría absoluta, la figura de la moción de censura ha desaparecido prácticamente por completo, dado que, al no contar para la mayoría absoluta requerida para presentarla los concejales que pertenecen al grupo del Alcalde, ésta nunca podrá ser

alcanzada, salvo en el supuesto excepcional de que sea el propio Alcalde el que abandone o sea expulsado de su grupo municipal originario, en cuyo caso los concejales que concurrieron con el Alcalde a las elecciones ya no forman parte del grupo “al que pertenece el Alcalde”. En definitiva, en los Ayuntamientos con Gobierno municipal monocolor de mayoría absoluta ya no habrá mociones de censura y queda completamente desincentivado el transfuguismo, salvo que se dé el transfuguismo del Alcalde.

- En los casos en que ninguna formación política obtiene la mayoría absoluta, podrá haber mociones de censura motivadas por un cambio de alianzas entre los grupos municipales, o porque dos grupos municipales que se encuentran en la oposición, y que en su momento no pactaron a pesar de reunir la mayoría suficiente para gobernar, deciden establecer un acuerdo de gobierno. En este caso se mantiene además un cierto resquicio para el transfuguismo, pues no podrá haber mociones de censura motivadas por el transfuguismo de concejales que concurrieron en la misma formación política del Alcalde, pero sí de concejales pertenecientes a otros grupos que inicialmente le apoyaron, que –según la redacción literal del nuevo precepto- no contarán para el computo de la mayoría absoluta requerida para la moción si han abandonado su grupo municipal originario, pero sí en cambio si han roto la disciplina de ese grupo sin abandonarlo.

Nos encontramos, en definitiva, ante una redacción abstrusa y compleja del art. 197.1.a LOREG, que además plantea un problema en el que probablemente no se ha reparado: no parece posible que un Partido pueda apartar de su cargo al Alcalde si éste incurre en cualquier irregularidad en su gestión (por ejemplo, es imputado judicialmente por sospechas fundadas de corrupción, como ha sucedido en no pocos Ayuntamientos españoles, y se niega a dimitir voluntariamente). En tanto los concejales y el Alcalde al que se pretende remover formen parte del mismo grupo municipal, aquéllos no pueden adoptar la iniciativa de una moción de censura, salvo que cuenten con el apoyo de un número de concejales de otros grupos que sume la mayoría absoluta. El único resquicio para admitir la posibilidad mencionada sería que previamente se expulse al Alcalde del grupo municipal, pero para ello sería necesario que los Grupos municipales contasen con reglamentos internos en los que se contemplase la posibilidad de la expulsión y sus causas, lo que no suele suceder.

Sin embargo, y a pesar de los problemas indicados, no cabe duda de que esta reforma merece una valoración netamente positiva, pues resuelve en buena medida el

problema más grave de nuestro actual sistema electoral municipal: la amenaza a la inestabilidad de los Gobiernos locales derivada del transfuguismo, que hoy se encuentra incluso incentivado por la legislación electoral. En particular, con la nueva redacción del art. 197.1 LOREG quedará garantizada la estabilidad de los Ayuntamientos cuando la formación política ganadora de las elecciones ha obtenido la mayoría absoluta. No obstante, debe señalarse que esta reforma no corrige todas las deficiencias de nuestro actual sistema electoral municipal; concretamente, en los casos en que ninguna formación política alcance la mayoría absoluta sigue existiendo un elevado riesgo de inestabilidad del Gobierno local o de que la elección del Alcalde no responda a las preferencias de los ciudadanos.

#### 4. LOS GASTOS ELECTORALES.

Finalmente, quisiera hacer una breve reflexión sobre un aspecto al que otorga gran importancia el Preámbulo de la Proposición de Ley: la reducción del límite máximo de gastos de publicidad de las candidaturas en las campañas electorales. Pienso que se trata de una cuestión de notable importancia, pues parece evidente que el volumen de gasto de los partidos políticos en nuestro país –como en el resto de países de nuestro entorno- resulta desmesurado, y ésta es precisamente una de las principales causas de la corrupción que ha lastrado la vida política europea en las últimas décadas, motivada por la necesidad que tienen los partidos políticos de recurrir a fuentes de financiación ilegales para hacer frente a sus expensas<sup>10</sup>. Sin lugar a dudas, el mecanismo más eficaz para erradicar la financiación ilegal es la limitación de gastos de los partidos políticos, especialmente de los motivados por las campañas electorales, que son obviamente los más elevados. Pienso, sin embargo, que la limitación cuantitativa de los gastos es un camino estéril, pues la experiencia demuestra que resulta imposible controlar el cumplimiento de los topes de gasto fijados. Por tanto, si efectivamente se quiere asumir un compromiso serio de austeridad por parte de los partidos políticos, la única vía es establecer prohibiciones de gasto de naturaleza cualitativa, es decir, limitar los gastos en función de la

---

<sup>10</sup>. Cfr. al respecto Antonio ARGANDOÑA, “La financiación de los partidos políticos y la corrupción de las empresas”, en *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, 6 (2001), págs. 1-20. Sobre esta materia *vid.* el interesante trabajo de Manuel MARTINEZ SOSPEDRA, “La financiación de los partidos políticos: un ensayo de aproximación”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 11-12 (1995), págs. 5-40; más recientemente, y con examen de la última reforma legal en esta materia, Joan Lluís PEREZ FRANCESCH, “La financiación de los partidos políticos en España”, en *Papers: revista de sociología*, 92 (2009), págs. 249-271.

naturaleza de los mismos. Así lo proponía ya hace años Martínez Sospedra, que sugería “una ordenación de las campañas que limitara fuertemente los medios de propaganda masiva más costosos y favoreciera el recurso al contacto personal como medio de atracción del voto”<sup>11</sup>.

En tal sentido, pienso que merece una valoración sumamente positiva el nuevo párrafo segundo del art. 53 LOREG, que dispone que “desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio legal de la campaña, queda prohibida la realización de publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales”. Esta previsión, que exigirá una sustancial modificación del comportamiento de los partidos políticos en la hasta ahora denominada “precampaña”, marca un camino que deberá explorarse con mayor intensidad en el futuro.

## 5. CONCLUSION.

Así pues, cabe señalar en síntesis que las modificaciones de nuestra legislación electoral que entrarán próximamente en vigor merecen una valoración positiva, si bien la reforma en su conjunto resulta netamente insuficiente. A modo de reflexión final, puede ser oportuno recordar que nos encontramos en un momento en que la política se encuentra profundamente desprestigiada en nuestro país. Las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas vienen poniendo de relieve de forma reiterada que los ciudadanos califican a los políticos como uno de los principales problemas de España, y el índice de participación política es habitualmente muy bajo, de modo especial entre los jóvenes. Esta pérdida de confianza en los partidos políticos –que no es un problema exclusivo de España: en Alemania, por ejemplo, el descenso de los dos tradicionales partidos de masas (CDU y SPD) a índices de intención de voto inferiores al 30%, que constituye un fenómeno nuevo, refleja esa misma crisis de credibilidad- exige medidas audaces y ambiciosas para reforzar la calidad de la democracia y estimular nuevamente el interés por la política. Sin duda, en este ámbito el sistema electoral es una de las piezas decisivas. Una reforma que hubiese permitido mejorar la proporcionalidad del sistema y mejorar las perspectivas de representación parlamentaria de los partidos minoritarios habría contribuido, desde mi punto de vista, a los objetivos que se acaban de mencionar. Aunque es indudable que el sistema político español exige reformas todavía más urgentes, como una más eficaz garantía de la democracia interna en los partidos políticos, el reforzamiento del papel individual

---

<sup>11</sup> . Manuel MARTINEZ SOSPEDRA, “La financiación de los partidos políticos”, cit., pág. 40.

de los Diputados en los Parlamentos frente a la rígida disciplina de partido o un compromiso más decidido de los partidos políticos con la austeridad en el gasto, unido a una persecución más eficaz de la financiación ilegal. Abordar todas estas materias excede de los objetivos de este trabajo. Pero no podemos olvidar que la salud de la democracia española se encuentra en riesgo, y que se necesitan medidas ambiciosas para su regeneración.