

EI SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL. UN ANÁLISIS DE SUS LOGROS Y DEFICIENCIAS DESPUÉS DE LAS RECIENTES ELECCIONES NACIONALES¹.

Paloma Biglino Campos
Catedrática de Derecho Constitucional

I. INTRODUCCIÓN.

La última reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, (LOREG) había generado muchas expectativas. Sobre todo y para algunos, era la ocasión de modificar la fórmula electoral, con el objetivo de corregir el peso de los grandes partidos y mejorar la representación de las formaciones minoritarias. Al final, esta alternativa no prosperó, sino que triunfaron el conservacionismo y la prudencia. Conservacionismo, porque ninguna fuerza política es proclive a cambiar el sistema electoral que favorece su ascenso al poder. Prudencia, porque los sistemas electorales son como puzles en los que el cambio de una pieza puede desajustar significativamente la posición de todas las demás.

Las reformas introducidas por la LO 2/2011 son, aparentemente, técnicas y de escaso calado político. Casi todas ellas reunieron un alto consenso parlamentario, al ir destinadas a depurar algunos defectos que ponían en tela de juicio la transparencia y objetividad de nuestro procedimiento electoral. La limitación de tiempo y espacio me impiden tratar todas estas innovaciones. Tampoco me resulta posible analizar las previsiones contenidas en la LO 3/2011, sobre formaciones políticas que apoyan o justifican la violencia terrorista.

¹ Estas páginas reproducen el contenido de la ponencia expuesta en la mesa redonda sobre "El sistema electoral español. Un análisis de sus logros y deficiencias después de las recientes elecciones nacionales" en la *Conferencia sobre los sistemas electorales español y alemán. Un debate de sus efectos, límites y propuestas de reforma*. Agradezco muy sinceramente a la Fundación Giménez Abad, y en especial a José Tudela Aranda, su invitación para intervenir en la reunión.

He optado por analizar sólo cuatro asuntos que me resultan de especial interés. Así, en primer lugar, la nueva regulación del voto de los residentes ausentes porque ha supuesto una severa restricción del derecho de participación política en las elecciones municipales y ha suscitado dificultades de interés en el caso de la elección de la Junta General del Principado de Asturias. He considerado oportuno tratar posteriormente la nueva regulación de las precampañas y campañas electorales, que supone una notable mejora en la situación existente antes de la nueva Ley, por erradicar de nuestro ordenamiento prácticas más propias de la picaresca decimonónica que de una democracia consolidada. Aunque brevemente, contaré cómo se han introducido avales para la presentación de candidaturas por parte de los partidos sin representación parlamentaria y las consecuencias que esta reforma ha tenido en el último proceso electoral. Por último, me detendré, con más detalle, en las nuevas exigencias que el art. 66 de la LOREG impone a los medios públicos de comunicación y a los medios privados de radiotelevisión. Creo que esta regulación es la que más interés despierta desde el punto de vista constitucional porque pone de manifiesto la permanente tensión entre igualdad y libertad, que no sólo es inherente al proceso electoral, sino que está casi siempre presente en el Estado social y democrático de Derecho.

II. LAS RESTRICCIONES EN EL VOTO DE LOS RESIDENTES AUSENTES.

Uno de los objetivos que la LO 2/2011 se propuso alcanzar fue reforzar las garantías para la emisión del voto de los residentes ausentes. Los reiterados y acusados problemas provocados por este tipo de sufragio fueron subrayados por la Junta Electoral Central, en el informe que dicho órgano remitió al Congreso de los Diputados con vista a la reforma de la Ley (JEC, 2009, 6). Para la institución de fiscalización electoral, el principal problema consistía en la ausencia de garantías acerca de la personalidad del voto. En efecto, los electores inscritos en el CERA recibían de oficio la documentación electoral sin necesidad de identificarse y, posteriormente, remitían el voto en las mismas circunstancias. Esta regulación podía suponer que, en caso de fallecimiento, cambio o ausencia de domicilio del elector, cualquier otra persona pudiera votar en su lugar.

Otro de los problemas afectaba específicamente a las elecciones municipales y radicaba en la escasa vinculación de los españoles en el extranjero con una localidad determinada ya que, en muchas ocasiones, dichas personas no habían residido nunca en nuestro país. A pesar de darse esta circunstancia podía suceder que su voto determinara el resultado de las elecciones, lo que sucedía con frecuencia en el caso de pequeños municipios y ocasionalmente en municipios grandes o intermedios de tamaño intermedio. Esta situación no parecía compatible con lo dispuesto en el art. 140 de la Constitución, que establece una relación especial entre los órganos de gobierno municipal y los electores, al exigir expresamente que los concejales sean elegidos por los vecinos, es decir, las personas residentes en el término municipal.

Para subsanar estos y otros problemas que se mencionarán más adelante, el legislador optó por diferentes medidas.

La primera, y sin duda la más radical, consistió en suprimir este tipo de sufragio para las elecciones municipales. Esta es, quizá, la primera vez -al menos en materia de participación política- que un derecho fundamental experimenta una reducción drástica, porque supone la privación de su ejercicio a quienes, hasta ese momento, habían sido sus titulares. Algunos argumentos que pueden fundamentar esta decisión aparecen recogidos en el informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Según dicho órgano, la anterior regulación resultaba artificiosa y, cuanto menos, “discutible, en atención a la naturaleza de los municipios como corporaciones territoriales y al carácter de estos comicios”. Es cierto que el Consejo de Estado considera justificado un debate sosegado sobre la posibilidad de revertir la decisión del legislador acerca del reconocimiento de voto a los españoles ausentes. Pero dicho órgano advierte de las dificultades anudadas al cambio de la regulación entonces vigente, pues “no tiene la misma transcendencia la renuncia a reconocer el derecho de sufragio de los emigrantes en las elecciones locales (como ha sucedido en otros países) que la puesta en marcha de una reforma legal para derogar este derecho ya reconocido”. Por eso, el Consejo de Estado deja abiertas otras soluciones alternativas a la mera negación del voto CERA en el ámbito local, como es “la exigencia al residente en el exterior de una vinculación efectiva con el municipio español, plasmada en que no haya transcurrido un período de

tiempo determinado desde que lo abandonó”, o “la pérdida del derecho de sufragio por aquellos españoles que puedan votar en el municipio extranjero de residencia”. (Consejo de Estado, 2009, 95-96).

La segunda de las modificaciones de la LO 2/2011 sobre el voto CERA consistió en una profunda reforma de su ejercicio en el caso de elecciones generales, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y al Parlamento Europeo. Antes de la reforma de la LOREG, la Oficina del Censo remitía de oficio a los electores inscritos la documentación necesaria para votar, lo que suscitaba problemas de diferente índole. Uno de ellos, al que antes se ha hecho referencia, consistía en las dificultades para mantener actualizado el propio Censo por la falta de información suficiente acerca de los cambios de domicilio o fallecimiento de las personas censadas.

Por su parte, el elector remitía su voto a la junta electoral competente, sirviéndose del servicio ordinario de correos que tuviera a disposición. Esta manera de enviar el sufragio también suscitaba problemas, no sólo por la dificultad de acreditar la personalidad del votante, sino también por la imposibilidad de controlar servicios de correos extranjeros, no pues sujetos a las obligaciones impuestas por la legislación nacional en materia de plazos o en orden a comprobar la personalidad del votante.

Ambos extremos han experimentado una profunda reforma en la LO 2/2011. Así, se configura un sistema de voto rogado, porque el elector es quien debe solicitar el voto a la Oficina del Censo, acreditando su identidad en la forma prevista en el art. 75.1 de la Ley. Además, adquieren un protagonismo muy destacado las oficinas consulares, ya que es ahí donde debe el voto se emite, en persona o por correspondencia, papeletas que luego son remitidos a España por valija diplomática.

En las últimas elecciones generales, el nuevo sistema ha producido resultados contradictorios. De un lado, ha resultado más transparente y difícil de manipular que el anterior, lográndose pues uno de los objetivos expresamente buscado por el legislador. De otro, ha desincentivado la participación de manera muy acusada y ha generado importantes problemas de aplicación práctica.

Así, el número de votos emitidos por los residentes ausentes disminuyó de manera drástica. Según los datos del Ministerio del Interior para el caso del Congreso de los Diputados, por ejemplo, sólo votó un 4,95% de los inscritos en el CERA, frente al 31,74% que lo había hecho en las elecciones generales de 2008.

De otro lado, la posible complejidad del sistema y, sin duda, su novedad, contribuyeron a originar confusiones que han tenido notables repercusiones jurídicas. El mejor ejemplo de estas dificultades fue lo sucedido en las elecciones a la Junta General del Principado de Asturias celebradas en marzo de 2012, en las que 322 votos de electores inscritos en el CERA fueron remitidos por correo directamente a la Junta Electoral Provincial y no a la Oficina Consular, como sin embargo era preceptivo hacerlo. En esta ocasión, el error tuvo una especial incidencia porque determinaba la atribución de un escaño y, con ello, la mayoría parlamentaria. El asunto tuvo que ser resuelto en recurso de amparo por el Tribunal Constitucional, que en su S. 105/2012 confirmó los resultados electorales proclamados porque el defecto, a pesar de su carácter invalidante, superaba la prueba de resistencia del voto.

Cabe, desde luego, discutir la oportunidad de la reforma, sobre todo en lo que se refiere a las elecciones municipales. La privación del voto a quienes están en el extranjero es, sin duda, la medida más radical de las que podían haberse adoptado para establecer una conexión más estrecha entre representantes locales y ciudadanos. En efecto, supone la imposibilidad de ejercer un derecho fundamental cuando los mismos objetivos podrían haberse alcanzado a través de medios menos gravosos para el contenido de la participación política, como en su momento indicó el Consejo de Estado.

Pero, sobre todo, la experiencia hasta el momento incita a tomar las medidas adecuadas para evitar que, en las elecciones por venir, surjan problemas similares a los que se acaban de mencionar, asociados a la manera de ejercer el sufragio. Hay que tener en cuenta que, en las elecciones al Congreso de los Diputados, el art. 68.5 de la Constitución impone al legislador y ordena al conjunto del Estado facilitar el ejercicio de sufragio a los españoles que se encuentre fuera del territorio de España. Y esta misma fórmula, u otras de

contenido similar, se ha generalizado en los Estatutos de Autonomía. No parece pues adecuado obstaculizar el ejercicio del derecho de voto -hasta el extremo de diezmarlo- a los solos efectos de asegurar su personalidad.

III. LAS NUEVAS PROHIBICIONES EN LA CAMPAÑA ELECTORAL.

También la campaña electoral ha resultado afectada por la reforma. Las dos modificaciones que se han introducido tienden a asegurar mayor igualdad entre los actores electorales, reduciendo el coste que puede suponer las actividades de publicidad y asegurando la neutralidad de los poderes públicos. Se pretende evitar, pues, que quienes dispongan de más medios económicos o gocen de mayor apoyo institucional disfruten de una posición privilegiada durante la carrera electoral.

A partir de la entrada en vigor de la reforma, en efecto, se prohíbe lo que se venía denominando pre-campaña electoral. En los días anteriores al inicio de la campaña, pero después de la convocatoria de los comicios, era muy frecuente que las fuerzas políticas que concurrían a las elecciones, hicieran propaganda de sus candidatos sin pedir expresamente el voto para ellos, con lo que se pretendía eludir la prohibición expresa de realizar campaña electoral fuera del periodo delimitado por la Ley.

Para impedir estas estrategias que, además de ser un fraude de ley, encarecen el coste de las elecciones, el segundo párrafo del art. 53 de la LOREG prohíbe expresamente la realización de publicidad o propaganda electoral en cualquier tipo de soporte, una vez convocadas las elecciones, pero antes de la campaña. La prohibición aparece redactada, además, de manera absoluta, porque el mismo precepto establece que este tipo de actuaciones no podrá justificarse por el ejercicio de las actividades ordinarias de los partidos, coaliciones o federaciones.

La otra novedad incorporada a la Ley tiene como objetivo reforzar la neutralidad de los poderes públicos durante el periodo electoral. Aunque este principio estaba ya proclamado antes de la reforma, eran frecuentes las denuncias ante la abundancia de publicidad sobre acerca de los logros

alcanzados por los poderes públicos, así como por la frecuencia de inauguraciones de obras y puestas en marcha de servicios.

En realidad, este tipo de actuaciones, destinadas a influir en la intención de voto con el uso de recursos públicos estaban ya prohibidas, no sólo por el art. 10 de Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, sin también por la Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999. Aun así, la nueva redacción de la LOREG tiene mayor contundencia que estas otras previsiones porque las imitaciones que contiene aparecen redactadas de manera más detallada y rotunda, sin posibilidades de divergencias a la hora de interpretarlas. En efecto, el segundo párrafo del art. 50 LOREG prohíbe cualquier acto financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones. El tercer párrafo del mismo artículo impide la celebración de actos de inauguraciones de obras o servicios públicos o proyectos de estos, cualquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho periodo.

Quizá las elecciones generales no sean el mejor campo de pruebas para determinar el éxito de estas reformas, dado que estas afectan a un solo poder público, es decir, el estatal, y no a una pluralidad de ellos, como sucede en las elecciones municipales o autonómicas. Aun pues relativizando las conclusiones, es posible afirmar que la modificación ha cumplido de manera satisfactoria los objetivos que se proponía. En efecto, sólo llegaron a la Junta Electoral Central pocos contados casos en los que se denunciaba el uso abusivo de los medios públicos, como fueron la entrega de medallas a personalidades distinguidas en el extranjero y la difusión de un anuncio sobre la puesta en servicio de una autopista en el que figuraba el logo del Ministerio de Fomento.

III. LA EXIGENCIA DE AVALES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE CONCURREN A LAS ELECCIONES.

Quizá por el momento histórico en que resultó aprobada y por influencia de lo dispuesto en el art. 6 de la Constitución, la LOREG había dado un trato de favor a las candidaturas presentadas por los partidos políticos frente a las propuestas por las agrupaciones de electores. En efecto, mientras que estas últimas estaban obligadas a avalar con firmas las candidaturas que presentaran, se exoneraba de esta obligación a los primeros, cuya implantación en el electorado se daba por supuesta.

Con los años, esta presunción se ha demostrado errónea y contraproducente para el sistema democrático. La raíz del problema no está tanto en la legislación electoral como en el art. 3 la LO 6/2002, de Partidos Políticos, así como en la interpretación que dicha norma ha recibido por parte del Tribunal Constitucional. En nuestro sistema, inscribir a un partido político es extremadamente sencillo, porque sólo exige depositar el acta fundacional, con los requisitos establecidos en la ley, en el Registro del Ministerio del Interior. De otro lado, la actividad de este último es meramente formal, sin que pueda ejercer ningún control de naturaleza discrecional. El Tribunal Constitucional ha precisado, desde la Sentencia 3/1981, que sólo compete al Registro "comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios". Tampoco existen, en nuestro ordenamiento, medios de depurar aquellas formaciones que hayan dejado de actuar. Como consecuencia de esta generosa regulación, existen en la actualidad casi 4.000 formaciones registradas que podían concurrir a las elecciones sin otras formalidades que las previstas en la LOREG para la presentación de candidaturas.

La situación que se acaba de describir suscitaba numerosos inconvenientes. La principal es que resultaba mucho más fácil presentarse a las elecciones creando un partido que formalizando una agrupación de electores. Además, y al margen de sus posibilidades electorales, los partidos que concurrían a los comicios contaban con numerosas ventajas, como era el acceso a las listas del censo (art. 41.5 LOREG) y el tiempo gratuito de propaganda electoral en medios de comunicación pública (art. 64.a LOREG), beneficios que, por si

solos, podían compensar la presentación de candidatos aun cuando no se esperaba obtener ningún escaño.

Para evitar este resultado, el art. 51 de la LO 2/2011 impone, en el caso de las elecciones generales, que los partidos políticos avalen sus candidaturas con la firma de un 0,1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Es verdad que este requisito se exige sólo a las formaciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria y que sigue siendo más liviano que el impuesto a las agrupaciones de electores, a las que se exige diez veces más de firmas. Aun así, la exigencia ha demostrado ser un filtro bastante eficaz para depurar la presentación de candidaturas, que han disminuido casi en un cincuenta por ciento. Sirva como ejemplo que, según datos del Ministerio del Interior, frente a las 1.111 que se proclamaron en las elecciones al Congreso de los Diputados en 2008, se proclamaron 593 en 2011.

A pesar de esta disminución y, comparado con lo que sucede en otros países de nuestro entorno, el número de candidaturas sigue siendo muy elevado, lo que favorece determinadas prácticas próximas a la picaresca, confunde las alternativas que se ofrecen a los electores y dificulta extraordinariamente la gestión del proceso. Sirva como ejemplo las dificultades que sigue planteando la elaboración de la papeleta del Senado, en la que deben aparecer todas las candidaturas presentadas a dicha Cámara.

No está claro, además, el efecto que la reforma puede haber tenido sobre el sistema de partidos. En efecto, quizá haya favorecido a partidos pequeños que ahora concentran votos antes disperso en formaciones que ya no tienen el suficiente arraigo para presentarse a las elecciones. Por ello, y aunque pueda parecer paradójico, la reforma puede servir para corregir el presunto bipartidismo de nuestro sistema en beneficio de una mayor pluralidad en la representación.

IV. NEUTRALIDAD Y PLURALISMO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DURANTE EL PERIODO ELECTORAL.

La última de las reformas a las que quería hacer referencia afecta al art. 66 de la LOREG, que resulta ahora más restrictivo para los medios de comunicación. Para comprender esta modificación, es preciso partir de la anterior redacción de la Ley, vigente desde la aprobación de esta en 1985.

En un principio, el precepto citado sólo se dirigía a los medios públicos de comunicación, a los que imponía respetar el pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa. La obligación de asegurar esos principios correspondía a los órganos de organización y control de dichos medios, aunque sus decisiones eran recurribles ante la Junta Electoral Central conforme al procedimiento que ésta dispusiera. La medida se fue extendiendo a las televisiones privadas a medida en que estas fueron apareciendo en diferentes soportes, sobre todo a partir de la LO 2/1998. Esta norma imponía a las emisoras de televisión privada la obligación de respetar el pluralismo y la igualdad, también bajo la supervisión de la Junta Electoral Central.

Como consecuencia de los recursos interpuestos por las fuerzas políticas que concurrían a las elecciones, dicho órgano vigiló siempre con mayor intensidad a los medios de comunicación públicos que a los privados. Con el tiempo, el modelo que acabó imponiéndose para las televisiones públicas tenía, y sigue teniendo, unas características muy peculiares. En primer lugar, toda la información sobre las elecciones se acumula final de los informativos, en la denominada “crónica río”. Además, el tiempo que corresponde a las distintas formaciones políticas y el momento de emitir las se distribuye en función de los votos obtenidos por las distintas candidaturas en las elecciones homólogas anteriores.

En definitiva, con el ánimo de evitar la manipulación y garantizar la neutralidad del medio, se extrapoló a la información los mismos criterios establecidos en el art. 64 de la LOREG para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral. Es decir, los diferentes actores electorales y, especialmente, Junta Electoral Central interpretaron el pluralismo impuesto por la Ley como estricta proporcionalidad.

Las tensiones generadas por ese sistema fueron públicas y notorias, ya que solía ser frecuente que la información sobre las elecciones en RTVE comenzara con una advertencia en la que se afirmaba que el orden y el tiempo que se dedicaba a cada partido seguía los criterios marcados por la Junta Electoral en función de los resultados de las elecciones anteriores, obligación criticada por el Consejo de Informativos de RTVE, por considerar que la información electoral debía obedecer exclusivamente a criterios informativos.

El conflicto llegó hasta el Tribunal Supremo como consecuencia de los recursos interpuestos por varias Asociaciones de Periodistas. Estas alegaban que la imposición de un tiempo y un orden diario restringían la libertad de información, porque limita la capacidad de los periodistas de ofrecer información veraz. En su opinión, podía obligar a proporcionar, como noticia, banalidades sin interés, con el objetivo de cubrir los minutos destinados a una determinada formación política o, por el contrario, prescindir de eventuales noticias de mayor relevancia por haberse agotado el tiempo correspondiente a la fuerza política afectada.

El Supremo resolvió el conflicto dando la razón a la JEC en la Sentencia de 19 de octubre de 2009, en la que inadmitió el recurso por falta de legitimación. Aun así, la decisión contiene una serie de consideraciones que afectan al fondo de la polémica. Para dicho órgano, el criterio seguido por la Junta Electoral Central se limita a imponer tiempos y orden de emisión de los espacios informativos, sin afectar a la libertad de información ni al ejercicio profesional, dado tiene carácter meramente organizativo. La limitación ha de considerarse externa a los contenidos de la información, que no resultan afectados, ya que pueden ser elaborados libremente por los profesionales concernidos. Además, la medida está justificada por el propósito de mantener las condiciones de pluralismo e igualdad en la contienda electoral y ha sido confirmada anteriormente en sede jurisprudencial (Sentencia de 2 de octubre de 2006)

Con estos antecedentes, el legislador optó por incluir en la Ley criterios similares a los establecidos por la Junta Electoral. Así, el nuevo art. 66.1 LOREG no sólo impone a los medios de comunicación públicos el respeto al pluralismo político y social y a la neutralidad informativa, sino también a la

igualdad y a la proporcionalidad. La Ley es también más exigente con las emisoras de titularidad privada porque no sólo las vincula a los principios de pluralismo e igualdad durante el período electoral. El art. 66.2 LOREG obliga también a respetar la proporcionalidad y la neutralidad informativa en los debates, entrevistas e información electoral.

No resulta sencillo enfocar estas nuevas exigencias porque en ellas confluyen dos principios, la libertad y la igualdad, que entran fácilmente en conflicto durante los procesos electorales. De un lado, la *par conditio* fuerza a impedir que algunos competidores electorales reciban un trato más favorable que otros, especialmente por parte de los medios de televisión, cuya influencia en la campaña electoral es decisiva. La información sesgada o el apoyo explícito a algunos de los candidatos es especialmente grave en el caso de que el medio sea público porque en este caso también se alteran las limitaciones sobre financiación, al utilizarse recursos de todos en beneficio sólo de algunos.

La necesidad de velar por la libertad durante la campaña electoral conduce a otras conclusiones, sobre todo cuando este principio se concreta en los derechos sobre la comunicación. Estos son vitales en cualquier momento del Estado democrático porque, como ya tuvo ocasión de señalar el Tribunal Constitucional en su Sentencia 20/1990, son fundamentales para la formación de una comunicación pública libre en un Estado democrático. Sin ellos quedaría absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática, base de nuestro orden jurídico.

Por las mismas razones, los derechos sobre la comunicación adquieren aún mayor relevancia durante el período electoral, por ser imprescindibles para que los electores formen su voluntad en el momento democrático por excelencia, esto es, cuando los ciudadanos deciden en las urnas la orientación política que deberán seguir las instituciones representativas.

Los derechos sobre la comunicación, además, no sólo protegen a quienes concurren a las elecciones. Es cierto que la libre expresión de éstos constituye el eje de la campaña electoral, porque permite la exposición y contraposición de ideas y propuestas en que consiste la campaña electoral. Pero no hay que olvidar que también otros ciudadanos y, especialmente, los profesionales de la

comunicación tienen derecho a expresar su opinión e informar y los electores tienen derecho a recibir información veraz. Los candidatos son los principales actores electorales, pero los votantes tienen derecho a conocer noticias, opiniones y críticas sobre las propuestas que no provengan de los partidos políticos.

A la hora de reformar el art.66 de la LOREG el legislador parece haber dado prioridad a la neutralidad de los medios de comunicación y al trato equiparable entre las fuerzas políticas, sobre todo al regular la tarea de los medios públicos durante el periodo electoral. Similar orientación ha seguido la Junta Electora en su Instrucción 4/2011, de interpretación de dicho precepto. En dicho texto, hay dos decisiones a subrayar.

La primera consiste en la obligación impuesta a los órganos de dirección de los medios de titularidad pública de someter a las juntas electorales sus planes de cobertura informativa, en los que deberán incluirse los debates, entrevistas y programas específicos de naturaleza electoral. Es cierto que esta medida se justifica en la difusión que las instituciones de fiscalización electoral hacen de dichos planes entre las distintas candidaturas, a efectos de recursos. Pero quienes deben velar por el respeto a los principios establecidos en el 66.1 es, en primer lugar, la organización de los medios. Aunque sus decisiones puedan ser impugnadas ante las Juntas electorales, la tarea de estos últimos órganos es de naturaleza revisora y, por tanto, sin capacidad para elaborar planes de cobertura informativa de carácter alternativo.

Tampoco conviene olvidar que el hecho de desempeñar un servicio público con medios públicos puede limitar, pero no privar a los profesionales de las Televisiones públicas de sus derechos fundamentales. El art. 20.2 de la Constitución es tajante a la hora de prohibir cualquier tipo de censura previa. Y el Tribunal Constitucional ha interpretado esa noción de manera muy amplia desde la Sentencia 52/1983, donde consideró que el mero depósito previo era inconstitucional, porque la norma fundamental “dispone eliminar todos los tipos imaginables de censura previa, aún los más débiles y sutiles que...tengan por efecto no ya el impedimento o prohibición, sino la simple restricción de los derechos de su art. 20.1”.

El otro aspecto de la Instrucción que merece la pena resaltar es la lectura que dicho texto hace del pluralismo político. Como ya había hecho en ocasiones anteriores, pero esta vez con el apoyo expreso del art. 66.1 de la LOREG, la Junta Electoral Central interpreta dicho valor constitucional como proporcionalidad. En efecto, el párrafo 4.2 de la Instrucción impone que la información dedicada a cada formación política se ajuste proporcionalmente a los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes. Además, aunque son los propios planes de cobertura informativa los que deben determinar los criterios de emisión, en su defecto, deberá aplicarse el “criterio de mayor a menor, por el orden de los resultados logrados por cada formación política en dichas elecciones”.

Esta identificación entre pluralismo y proporcionalidad es cierta, sin duda, en el caso de los partidos mayoritarios pero es inexistente en el caso de los minoritarios. Es más, cuando una fuerza política no ha obtenido representación parlamentaria, la proporcionalidad se opone frontalmente al pluralismo, porque deja al margen a esas formaciones. La Instrucción de la Junta Electoral Central no excluye que se pueda informar sobre las candidaturas que no se presentaron o no obtuvieron representación en las últimas elecciones. Pero impone un límite a dicha información, prohibiendo que la cobertura informativa sobre ellas sea superior a la que corresponda a cualquiera de las formaciones políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones.

Sobre la Instrucción de la Junta Electoral Central quedan dos preguntas por hacerse. En primer lugar, si dicho órgano puede dictar una disposición de carácter interpretativo, cuando ni siquiera el legislador puede hacerlo con respecto a la Constitución, tal y como estableció el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1983. En segundo lugar, si los contenidos antes mencionados entran dentro de la habilitación recogida en el art. 66 de la LOREG, que sólo remite a la Junta Electoral Central disponer acerca del procedimiento para recurrir las decisiones de los órganos de administración de los medios de comunicación de titularidad pública y privados.

En definitiva, cabe afirmar que el nuevo art. 66 de la LOREG recoge una experiencia ya consolidada en nuestro ordenamiento a la hora de garantizar que tanto los medios de comunicación públicos como los medios de radiodifusión privados respeten la igualdad, el pluralismo y la neutralidad informativa, práctica que ha consistido en dar prioridad al control meramente cuantitativo sobre el cualitativo.

A favor de esta orientación juegan las dificultades existentes para verificar, con medios distintos al mero “minuteo”, que todos los medios de comunicación afectados respeten efectivamente dichos principios. En nuestro país son las Juntas Electorales las que deben llevar a cabo dicha fiscalización. Pero, con excepción de la Junta Electoral Central, no son órganos de naturaleza permanentes. Además, ninguno de ellos, ni tan siquiera la Junta Electoral Central, disponen de medios personales y materiales suficientes para efectuar un control cualitativo sobre todas las informaciones emitidas por las distintas cadenas de radio y televisión existentes en nuestro país.

Aun así, la opción del legislador no deja de suscitar ciertas dudas acerca de la manera en que el nuevo art. 66 afecta a algunos derechos. En primer lugar, al contenido de las libertades informativas, porque no parece que el derecho a informar proteja únicamente el contenido de la noticia, sino también el hecho de emitirla. De nada sirve proteger la libertad en la elaboración de la información si luego se restringe el derecho a difundirla cuando se considera que puede ser de interés público. Surgen también dudas acerca de la manera en que el nuevo precepto limita la libertad de las emisoras privadas. En este caso, habría que aclarar porqué otros medios de comunicación gozan de una libertad que se niega a las televisiones privadas que, por lo demás, no están financiadas con fondos públicos.

Y, sobre todo, surgen dudas sobre la proporcionalidad de la medida, lo cual no significa que afecten inevitablemente a su constitucionalidad. Por las razones que antes se han expuesto, y sobre todo, la falta de medios, quizá la Junta Electoral Central no disponga de otra vía para asegurar la neutralidad y el pluralismo que el reparto estricto de los tiempos y el orden de emisión. Pero la situación del legislador es distinta, dado que éste puede encontrar otras

maneras para asegurar dichos valores (y en definitiva, la igualdad de armas) con menores sacrificios para la libertad.

V.- CONCLUSIONES

Como se señalaba al principio de estas páginas, muchas de las modificaciones introducidas por la LO 2/2011 eran necesarias para acabar con algunas de las zonas oscuras de nuestro sistema electoral. Las reformas que afectan al censo, las que modifican el voto CERA, las que restringen la petición de voto encubierta antes de que comience la campaña, las que prohíben el rosario de inauguraciones (a veces de maquetas, aeropuertos sin aviones u hospitales sin enfermos) no sólo eran convenientes, sino imprescindibles. Este tipo de prácticas minaban la confianza en un sistema electoral que, en general, puede considerarse modélico.

En las tres décadas que ha estado en funcionamiento, algunas fuerzas políticas y sectores de opinión pueden haber puesto en cuestión la relativa proporcionalidad en el reparto de escaños o, como se ha hecho en estas páginas, la manera de asegurar la neutralidad y el pluralismo informativo, a costa, quizá del derecho a informar. También es verdad que, a veces, se discuten los resultados electorales, sobre todo cuando la adjudicación de un representante depende de un puñado de votos. Aun así, tanto quienes concurren a las elecciones como el resto de los ciudadanos confían en el conjunto del sistema y en las eficaces garantías que lo aseguran.

Sigue existiendo, sin embargo, una laguna que ensombrece esta optimista conclusión. En nuestro país, y a diferencia de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno (como es el caso de Italia), el uso de la cabina sigue sin ser obligatorio. No creo que esta situación altere significativamente los resultados electorales, pero sin duda propicia prácticas que son incompatibles con la transparencia necesaria en el proceso electoral. El “*family voting*” en la terminología utilizada por la Comisión de Venecia, los afiliados u otras personas con influencia que acompañan a los votantes hasta la misma mesa electoral, por poner algunos ejemplos, son comportamientos que no pueden seguir subsistiendo en nuestro sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de Estado (2009). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral*. Texto del informe y debates académicos, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 23, 2010.
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*.
- http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=190.
- Junta Electoral Central (2009): *Aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa*, Madrid,
- www.congreso.es/jec/htdocs/web/.../AJEC_109-111_14-10-2008.pdf.
- Ministerio del Interior. Consulta de Resultados Electorales, 7 de junio de 2012
- <http://www.infoelectoral.mir.es/min/busquedaAvanzadaAction.html?isHome=1&codTipoEleccion=2&codPeriodo=200803&codEstado=99&codComunidad=0>
- Pajares Montolío, E. (coord.) *La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.
- Sanchez Muñoz, O. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, págs. 274 y ss.