LUIS SÁNCHEZ AGESTA

DEMOCRACIA Y PROCESOS ELECTORALES

DEMOCRACIA
Y PROCESOS ELECTORALES

CUADERNOS DE CAPEL

CAPEL

Consejo Consultivo

Jorge Carpizo (México)
Irvin Cotler (Canadá)
Carlos Fernández Sessarego (Perú)
Bolívar Lamounier (Brasil)
Rafael Nieto (Colombia)
Daniel Hugo Martíns (Uruguay)
Carlos Roberto Reina (Honduras)
Richard Scammon (EE.UU.)
Orlando Tovar (Venezuela)
Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)

Director Ejecutivo

Jorge Mario García Laguardia (Guatemala)

Directora de Publicaciones

Cecilia Cortés

5

PN-ABI-629

LUIS SÁNCHEZ AGESTA

DEMOCRACIA Y PROCESOS ELECTORALES

El presente ensayo fue elaborado por el autor con anterioridad a la ley electoral vigente en España. Sin embargo, la nueva ley no cambia en absoluto el sentido de los comentarios del texto, por mantener el mismo contenido.

IIDH – CAPEL
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
1986

6

Primera Edición
CAPEL, Costa Rica, 1986

Reservados todos los derechos.
Hecho el depósito de Ley.

Las opiniones expuestas por sus autores en los CUADERNOS DE CAPEL, no reflejan necesariamente los puntos de vista del Centro.

324
A212d Sánchez Agesta, Luis
Democracia y procesos electorales / Luis Sánchez Agesta. -- 1. ed. -- San José, C.R.: Centro (Interamericano) de Asesoría y Promoción Electoral, 1986.
72 p.; 22 c.m. -- (Cuadernos de CAPEL; No. 13)

ISBN 9977-52-010-0

1. Democracia. 2. Elecciones. I. Título. II. Serie.

© IIDH – CAPEL

Diseño de Portada: Valeria Varas.

Esta Edición estuvo bajo el cuidado y supervisión de la Editorial Universitaria Centroamericana -EDUCA-.

PRESENTACION

CUADERNOS DE CAPEL, es una línea de publicaciones del **Centro de Asesoría y Promoción Electoral**, sección y actividad permanente del **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, entidad internacional, autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, que basa su acción en los principios de la democracia representativa, el estado de derecho, el pluralismo ideológico y el respeto a las libertades fundamentales del hombre.

Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano expresado a través de su participación, que significa identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La práctica y la autenticidad del sufragio, onstituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales auténticamente libres y democráticos, debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y libre asociación.

Esta colección recogerá el pensamiento libre, sin ninguna limitación, de especialistas empeñados en el estudio del derecho y los procesos electorales. Un esfuerzo constructivo orientado a la lucha por la democracia y contra la injusticia y la opresión.

Jorge Mario García Laguardia
Director Ejecutivo
CAPEL

I

DEMOCRACIA Y PROCESOS ELECTORALES

1. DEMOCRACIA Y PROCESO ELECTORAL

Los procesos electorales son un elemento básico de un régimen democrático. Prescindiendo de todas las teorías que discuten la naturaleza de la democracia, puede decirse, en líneas generales, que las democracias occidentales se definen por tres ideas que tienen un cierto carácter mítico, y de aquí su fuerza impulsiva y su valor expansivo hacia un más allá; pero que, como tales ideas míticas, se proyectan en desigual medida en sus realizaciones históricas concretas sobre el proceso electoral: el principio de igualdad política, la soberanía nacional y el pluralismo.

En primer lugar, el principio de igualdad política, como base de la participación en el poder, se expresa a través del *voto* igual, directo y secreto de todos los ciudadanos que tienen capacidad física y sobre los que no recae alguna tacha excepcional que pueda privarlos de ese derecho. El supuesto de esta igualdad política es el sufragio universal, sin distinción de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de cualquier género, origen nacional o

social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación, por repetir los términos del artículo 2º de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del artículo 14 de la Convención de Derechos del Hombre del Consejo de Europa, en que se proclama el principio de igualdad.

El segundo gran principio de la democracia es que la Ley debe ser la expresión de una voluntad general en la que participan todos los ciudadanos personalmente o por representantes, por parafrasear, en este caso, el artículo 6º de la Declaración de 1789. O dicho en otros términos, que la soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejerce a través de sus representantes, a los que elige con su *voto*, o por vía directa, mediante el referéndum, de acuerdo con las fórmulas de las declaraciones occidentales más recientes.

El principio pluralista, como libertad de concurrencia, se traduce en la libertad de discusión, raíz de la interpretación anglosajona de la democracia, y formulado hoy en los documentos supranacionales, a que hemos hecho referencia, como un derecho que comprende la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de cambiar de religión o creencias, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias individual o colectivamente, en público o en privado, mediante el culto y la enseñanza, las prácticas y el cumplimiento de los ritos, así como la libertad de opinión y de recibir o comunicar informaciones e ideas sin injerencias de autoridad pública alguna y sin consideración de fronteras.[1]

El principio de libertad de discusión se manifiesta así, como puede advertirse, en esos matices que comprenden

---

1. El ejercicio de estas libertades, en cuanto entrañan deberes y responsabilidades, puede ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, con tal que estén previstas por la Ley o constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática para la seguridad nacional, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la fama o de los derechos de otro, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad o la imparcialidad del poder judicial (arts. 18 y 19 de la Declaración Universal de Derechos y 9 y 10 de la Declaración Europea).

la religión, las creencias, el pensamiento, las opiniones y las informaciones, en un pluralismo ideológico o social que, desde el punto de vista práctico, se traduce en partidos que son *votados* por los electores que tienen un igual derecho.

Resumiendo, pues, estos tres grandes principios, se puede decir que un régimen histórico es democrático cuando en un país hay *elecciones periódicas* en que los ciudadanos, como electores con igual derecho, pueden escoger libremente entre varias opciones que representan corrientes diversificadas de creencias y opiniones. Este es un criterio práctico en el que hay que tener en cuenta el carácter mítico y, en cierta manera, utópico de esos grandes principios, cuya realización plena y equilibrada probablemente no encontraremos en ningún régimen político.

Es claro que las opciones, entre las que pueden escoger libremente estos ciudadanos con igual poder electoral, son o están representadas por los diversos candidatos de los diversos partidos en que se traduce ese pluralismo político, y que, aunque el elector tenga en cuenta las condiciones personales del candidato, el voto significa siempre algo más que una elección entre personas. El candidato al que se vota está presentado por un partido o tiene una simpatía pública por un partido o por la ideología que ese partido representa. No hay que perder de vista que la democracia es un principio de gobierno o, si se quiere, se proyecta como un método o una forma de gobierno.

Estoy prescindiendo de trasfondos teóricos, pero tratando también de soslayar o superar el valor emotivo de un mito, o de unos mitos que son muy frecuentes en la invocación popular de la democracia. Definir la democracia por un principio de *igualdad absoluta* no es falso, pero es inexacto, porque esta igualdad está desmentida por las desigualdades naturales de los hombres y las desigualdades de función que resultan de la división del trabajo y de la solidaridad complementaria de la sociedad. Lo que sí es cierto es que debemos evitar la discriminación y compensar las desigualdades, de acuerdo con el mandato del Sermón de la Montaña, que ofrece a los pobres, a los oprimidos, a los se-

dientos y a los hambrientos la satisfacción colmada de su sed y de su hambre. Definir la democracia como una forma de gobierno en que *el pueblo mismo decide*, bien directamente en ejercicio de su voluntad soberana, bien indirectamente mediante la elección de representantes que deben ejecutar su voluntad, no es falso, pero tampoco es exacto.

Estas ideas son la expresión sintética, llena de sobreentendidos, de unos principios que deben proyectarse sobre la realidad. Y otras veces, una expresión ingenua que confunde el mito y la utopía con la realidad y que destruye la propia democracia, dejando abiertos todos los flancos a la crítica, cuando se proyecta ese mito sobre las realidades históricas existentes. Nada más fácil que manejar esos principios con una interpretación ingenua y literal, y denunciar después cómo se burla o se falsea "la voluntad del pueblo" en los países de los que se dice que tienen una organización democrática.

Me atrevería a llamar radicales a esos conceptos igualitarios o populistas, ya que si se aceptasen sus términos literales, son muy difíciles de contrastar con la realidad. No es fácil probar que exista "una voluntad del pueblo" clara y neta sobre cada problema de gobierno, ni que el pueblo, "como totalidad", tenga una idea clara de lo que en cada caso exige el bien común. Si por pueblo se entiende todos y cada uno de los ciudadanos, difícilmente tendrán una información adecuada sobre todos los problemas, ni tiempo para adquirirla, ni muchas veces reflexión y responsabilidad para asumir todas las consecuencias de una decisión. Decidir lo que exige el bien público en cada problema particular no es una tarea simple y transparente. Exige información, dedicación, experiencia, práctica de los negocios públicos, sentido de la oportunidad, voluntad responsable y otras condiciones y cualidades, que ni siquiera poseen a veces los que casi profesionalmente dedican toda su vida a las tareas políticas. Ciertamente, todos pueden participar en algunas grandes decisiones, y hasta muchos percibirán con facilidad los efectos de aquellas que tienen una repercusión o consecuencia a corto plazo. Pero con di-

ficultad serán capaces de ponderar aquéllas cuyos efectos han de medirse a largo plazo o tienen un valor espiritual, político o técnico, como, por ejemplo, problemas de defensa nacional o medidas frente a una crisis económica.[2]

Por eso digo que identificar la democracia como la expresión de la voluntad del pueblo, o la realización absoluta de la igualdad, o la libertad, si no se tienen en cuenta todos estos condicionamientos, es una forma peligrosa de ofrecer armas a los que condenan la democracia.

Teniendo en cuenta estos principios, con un sentido más realista, podemos definir la democracia como método de gobierno por el que los que aspiran a constituir un gobierno y asumir la responsabilidad de adoptar decisiones políticas llegan a conseguir ese poder gubernamental de decisión en una concurrencia competitiva por el voto del pueblo. Porque el pueblo lo que casi exclusivamente hace en una democracia (excluyendo aquellas grandes decisiones que se pueden someter a un referéndum) es otorgar su voto a los hombres, que, unidos en partidos, aspiran a ejercer el gobierno. Aunque también es cierto que cuando el pueblo concede o niega ese voto está al mismo tiempo expresando un juicio global, no sólo sobre la capacidad para gobernar de los hombres que elige y sobre su capacidad para representar sus intereses, sino sobre su capacidad para traducir en decisiones concretas la voluntad genérica del pueblo sobre la dirección que debe imprimirse a la vida política. Lo que quiere decir que el pueblo elige a sus gobernantes y *emite periódicamente un juicio* sobre su competencia, o, en otras palabras, les pide alguna cuenta de su gestión.

Sin caer en un elitismo, es necesario reconocer que los que efectivamente gobiernan, entregando cada minuto de su vida a esa complejísima tarea, son los diez o veinte hombres que constituyen un Gobierno, los centenares que ocupan los escaños del Parlamento y, cuando más, los millares,

---

2. En una encuesta celebrada en junio de 1976 por el Instituto de Opinión Pública sólo un 16 por 100 de los españoles resultaban tener una información adecuada, y hasta un 57 por 100 manifestaban su desinterés por la política.

pocos millares, que ocupan altos puestos de la Administración del Estado, o en la dirección, gobierno y administración de los partidos, y algunos más, que desde puestos estratégicos de opinión, como la prensa o las asociaciones de intereses, pueden influir directa o indirectamente en esas decisiones. No obstante, los principios democráticos, traducidos más o menos toscamente, en cada realidad histórica concreta siguen significando una igualdad en la participación mediante el voto para elegir a quienes ocupan puestos de gobierno electivos, una libertad de discusión, en cuanto entraña una concurrencia o competencia a través de los partidos, y por último, y esto es quizá lo más importante, un gobierno que si no puede decidirse que tenga una identidad "con la voluntad del pueblo", es al menos un *gobierno responsable ante el pueblo*, en cuanto está sujeto a las críticas de todos y a un fallo periódico de los ciudadanos sobre su idoneidad. Lo que nos permite formular un concepto más noble de la democracia, como un *gobierno responsable mediante una elección periódica.*

Creo que no podemos pedir más a la democracia como *método político.* Pero sin que eso disminuya su valor, porque en el fondo significa algo que responde a esos grandes principios: posibilidad para todos sin discriminaciones, sobre una base de igualdad, de participar directa o indirectamente en la vida política; posibilidad para todos de ser escuchados; posibilidad para todos de influir en las decisiones comunes. E incluso posibilidad para todos de un desarrollo de su personalidad, en cuanto pueden expresar, defender y elegir sus opciones respecto a la vida común.

Las tres primeras condiciones son cuestión de método: posibilidad de votar en condiciones de igualdad, posibilidad de hacer oír su voz y de influir y participar en un régimen de libre discusión. Este último es un propósito de fondo: desarrollo de la personalidad en la vida social. Pero no olvidemos que esta cuestión de fondo y esos problemas de método están indisolublemente enlazados. Si el gobierno no es de alguna forma responsable ante todos, aunque sólo sea mediante una votación periódica; si los más débi-

les no pueden hacer oír su voz, si todos no tienen alguna posibilidad de hacer pesar su juicio sobre quienes gobiernan, es muy posible que se ignoren, se olviden o se desconozcan los intereses, incluso aquellos mínimos de su subsistencia y de afirmación de su personalidad, de aquellos que no tienen voz ni voto en la vida pública.

2. EL VOTO, LOS PARTIDOS Y LA SIMPLIFICACION DE OPINIONES

La consideración precedente trata de destacar el valor trascendente que tiene el voto de cada ciudadano. Ese acto quizá podemos considerarlo como de un valor mínimo, si lo consideramos aislado. Sin embargo, es el último resorte que pone en juego la responsabilidad ante el pueblo de un Gobierno. Es también, gota a gota, lo que constituye el caudal que se canaliza como voluntad del pueblo hacia las decisiones políticas. Y, claro está, para que se produzca este efecto es preciso que haya una verdadera posibilidad de elegir entre distintas tendencias u opciones, que hacen que el pluralismo, implícito en la libertad de expresión del pensamiento, sea una condición básica de la democracia.

Concebida así una elección, supone que el triunfo electoral de los candidatos, que representan a un partido, signifique la probabilidad de que los líderes de ese partido formen parte o constituyan un gobierno. La democracia occidental está vinculada a un proceso electoral en que los partidos concurren a dar cuenta de su gestión y a disputarse el voto de los electores. Por eso se ha dicho alguna vez que los electores ingleses, en cada elección, están juzgando una gestión de gobierno y que al votar un candidato, están votando un Gobierno.

Los procesos electorales están, pues, vinculados a problemas capitales de la vida pública. Aún más, puede decirse que en ellos tienen cita los problemas más importantes de la Ciencia política y que implícitamente dan contenido

a un concepto de la democracia, de la representación y del fundamento de la autoridad, que repercute en todos los problemas de estructura constitucional.

El primer problema de esta estructura, al que es obligado hacer referencia, es la función de los partidos. La primera función del proceso electoral es simplificar las opiniones. Es posible que cada uno de los treinta y cinco millones de españoles tengamos nuestras ideas propias sobre cómo debe enfrentarse cada problema. Pero la convivencia supone, por su propia naturaleza, llegar a acuerdos para decisiones comunes. Acuerdos que comprendan desde las bases mismas sobre las que esa convivencia debe establecerse (normas constitucionales) hasta las acciones colectivas que es necesario emprender en cada caso y cada circunstancia (definición de una política). Para ponerse de acuerdo y para obtener decisiones unitarias que sean eficaces no hay otra vía que hacer concesiones a la existencia y la voluntad de los demás. Estoy, como es natural, exagerando, porque muchas veces este acuerdo se realiza de una manera simple y espontánea, porque tenemos los mismos intereses o intereses que se coordinan o se complementan y los enjuiciamos con los mismos o análogos criterios. Esa comunidad de intereses y de los criterios o las ideas con que se los enjuicia son los que permiten ese proceso de simplificación por los que es posible establecer acuerdos comunes continuados, que permiten constituir una voluntad colectiva en una comunidad de hombres.

Me he referido concretamente a intereses y criterios o ideas generales con que se enjuician esos intereses, o a los problemas comunes que existen en la convivencia. Desde un punto de vista teórico, la Ciencia política distingue esos dos estratos (intereses e ideas o criterios) en el proceso de formación de las decisiones colectivas. El primer escalón es lo que puede llamarse la *articulación* de intereses en grupos o asociaciones que unen las voluntades por su comunidad de aspiraciones o de expectativas. En ellas pueden estar comprendidas desde las asociaciones económicas de empresas o los sindicatos obreros, hasta los pa-

dres de familia que atienden a la educación de sus hijos, o quienes propugnan un bien para la salud, como la prohibición del alcohol o el tabaco, o un bien social más abstracto, como la protección de los derechos del hombre.

Esta primera articulación de intereses está todavía muy dispersa para formar una voluntad común y supone muchos intereses de grupos que pueden ser contradictorios. Así surge lo que podemos llamar el segundo escalón de ese proceso de simplificación, al que llamaremos de *agregación*. Los intereses pueden estar también presentes en ese nivel, pero lo que domina son grandes ideas dinámicas, bajo las que se cobijan los intereses organizados y los mismos intereses latentes, pero manifiestos, de individuos que acceden directamente a ese segundo nivel de unión con un propósito político.

Este segundo nivel es, claro está, el de las asociaciones, y más concretamente el de los *partidos políticos*. El proceso de simplificación no se apoya aquí en una comunidad de expectativas, sino en ideas que expresan un valor humano en el que se agregan las coincidencias y se discriminan las discrepancias. Así la idea general de preservación de un orden social dado, de paz estable, que puede agrupar intereses de la propiedad, de la agricultura o de las empresas, podrá constituir un partido conservador. La idea de justicia social más bien servirá de aglutinante a quienes tienen reivindicaciones que formular. La idea de libertad, pese a su carácter ideológico general, agrupará a quienes sienten alguna opresión concreta en el orden intelectual o religioso, e incluso económico, o a quienes claman por el reconocimiento de algún derecho, o a todos los grupos que propugnan una independencia o autonomía de cualquier presión social o política. Un ideal de cambio será el motor de los insatisfechos en sus intereses o en sus esperanzas materiales o espirituales. Estas grandes ideas cobijan intereses, pero tienen un valor autónomo, e incluso una fuerza emotiva que puede impulsar a los hombres, incluso llevándoles a sacrificar intereses concretos. Y a veces pueden servir para un gran compromiso entre intereses

contrapuestos, como ocurre con la idea de justicia social, que puede compaginar los intereses económicos de las clases obreras con los de las empresas que acepten un programa social de justicia progresiva. Un ejemplo característico es el de los partidos socialistas o socialdemócratas, que partiendo históricamente de un concepto exclusivista de clase y en la medida en que aceptan otras ideas, como la de libertad o igualdad, les permiten acoger un espectro mucho más amplio de lo que, con una expresión imprecisa, se llaman las nuevas clases medias.

Los partidos políticos están, pues, en ese segundo nivel de este *proceso de simplificación* que permite *la formación de decisiones colectivas.* Los programas de los partidos y sus proclamas o plataformas electorales condensan los temas en debate y la actitud que el partido toma ante ellos, de acuerdo con sus ideas o criterios dominantes. Como es sabido, los sistemas de partidos pueden ser diversos, y una de las clasificaciones más importantes atiende a su *número*, que en un régimen pluralista debe ser *plural.* Todavía esa simplificación de criterios se enfrenta, pues, con dos o más opiniones, como alternativas entre las que hay que decidir.[3]

Pero la decisión que entraña un acto de gobierno ha de ser única y los partidos son varios. Hay, por consiguiente, un escalón más en este camino que va desde las opiniones y la voluntad de varios ciudadanos hasta la formación de una voluntad común. Los partidos deben llegar a un acuerdo, y este acuerdo, al que llamaremos nivel del *compromiso*, puede establecerse de formas muy varias. La unanimidad es prácticamente imposible donde existe un pluralismo de ideas y de intereses. El acuerdo será, pues, prácticamente, siempre mayoritario. Y esa mayoría, que es además deseable que no signifique una imposición radical del grupo más numeroso, puede obtenerse de formas muy diversas. Y aquí es donde tiene su valor esta clasificación de

3. Véase sobre el proceso de "reducción" o simplificación, David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, J. Wiley, Nueva York-Londres, 1964, en especial págs. 128-149.

los sistemas por el número de partidos. Si son dos, es claro que uno de ellos será mayoritario. Si son tres o más, interviene un juego de posibles coaliciones, que pueden ser estables, hasta el nivel de una alianza, o inestables, proyectándose sobre uno o varios temas en los que se llega a un acuerdo común. O incluso en acuerdos cruzados, que se dan cuando los que se unen o se acuerdan para constituir una mayoría cambian ante cada tema.

3. LEY ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS

Estas consideraciones nos sitúan ante una consecuencia de los procesos electorales que constituye la preocupación de científicos y políticos desde hace unos años. Los procesos electorales son, sin duda, un *artificio*, obra del ingenio humano y de su capacidad de *organización social*. ¿Se puede, pues, si no dominar, imprimir una dirección a los procesos electorales a través de esa organización? ¿Qué influencia tienen los sistemas electorales en los sistemas de partidos o, incluso, en las coaliciones de gobierno que puedan constituirse entre partidos múltiples? ¿Hay alguna fórmula electoral que permita orientar la estructura política y constitucional de un país hacia un sistema de dos o más partidos, o que predisponga a las coaliciones de los partidos para llegar a decisiones comunes que permitan una actuación de gobierno? Hacia los años cincuenta, el profesor Duverger, como consecuencia de una amplia investigación sobre los partidos, creyó que era posible fijar una relación entre el número de partidos y los sistemas electorales, tomando en cuenta sobre todo la relación entre los sistemas mayoritario y proporcional, que hasta esas fechas se discutían en bloque como dos sistemas opuestos.[4]

Había ejemplos muy aparentes que parecían confirmar la relación que el profesor Duverger establecía entre

---

4. *Les partis politiques*, Colin, París, 1951, trad. esp., México, 1957, págs. 244 y sigs. y 266 y sigs.

un sistema de dos partidos y el sistema mayoritario, y un sistema de partidos múltiples y el sistema proporcional. Gran Bretaña y Estados Unidos mantenían un equilibrio estable de dos partidos sobre la base de un sistema mayoritario, y en otros países, como Holanda y Bélgica, el pluripartidismo se basa en una ley electoral proporcional. Aún más, en Bélgica fue adoptado este sistema, y con éxito, para impedir que desapareciera un partido histórico ante el crecimiento de un tercer partido, que le estaba arrebatando los sufragios en un sistema mayoritario.

Esta tesis está hoy en gran parte desechada por varias experiencias que revelan que no es posible afirmar una relación absoluta entre el sistema de partidos y el sistema mayoritario o proporcional. En la propia Gran Bretaña, un tercer partido, con escaso número de escaños, se ha interferido en la formación de mayorías parlamentarias; en Irlanda, la situación es muy análoga, pero desde un sistema proporcional; en Francia, un sistema mayoritario soporta un régimen de partidos múltiples. Las elecciones de la II República española se realizaban por un sistema mayoritario, que, sin embargo, permitía un gran número de partidos. Hay muchos factores sociales, económicos y psicológicos que intervienen en la formación de los partidos, en sus transformaciones y en sus coaliciones. Es cierto que pueden establecerse algunas condiciones que tienen un peso relativo y que la ley electoral, o las formas de definir los procesos electorales, es uno de estos factores, pero también lo es que la opción entre un sistema mayoritario y un sistema proporcional no es el factor decisivo.

La experiencia demuestra que hay un factor más importante que tiene un fundamento lógico convincente. Y este factor es la *dimensión del distrito*. En la medida en que el distrito es muy reducido, el elector tiene un número menor de opciones, y el abanico de partidos que pueden presentarse con una fundada esperanza de beneficiarse de esos votos se reduce por el hecho tangible de que sólo puede ser elegido uno, dos o tres o, cuando más, cuatro o cinco candidatos, que representen a partidos diversos. El clá-

sico ejemplo de Inglaterra no se funda tanto en el sistema mayoritario como en los distritos reducidos, en los que sólo puede elegirse a un candidato. Rige aquí la ley lógica del proceso de simplificación. El elector tiene que reducir sus opciones por la razón sencillísima de que éstas sólo permitirán la elección de un candidato, y no se formarán o mantendrán partidos que asuman el gasto de una campaña electoral si este candidato no tiene una razonable probabilidad de salir triunfante. El ejemplo contrario es lo que se llama colegio único nacional, en que todos los electores constituyen un solo distrito y cada candidato acumula los votos dispersos en todo el país, y tiene, por consiguiente, mayores probabilidades de obtener la cuota, divisor, cociente o número de votos que es necesario para ser elegido, y, en consecuencia, se multiplican las opciones, y con ellas la multiplicidad de partidos que podrán obtener esa cuota para uno, o para un número ilimitado de puestos en todo el ámbito nacional. El caso típico es Italia, en que se realiza una segunda distribución de escaños sobrantes a nivel nacional, en que se tienen en cuenta todos los votos que a esta escala ha obtenido cada partido y se descuentan las cuotas que han sido ya aplicadas en la primera distribución. La consecuencia es una multiplicación de los partidos.[5]

Entre esos dos polos: un distrito, un puesto, o todos los escaños del Parlamento, en un colegio nacional, hay, como es natural, una multiplicidad de supuestos posibles que tienden a rectificar la importancia de ese factor. Por eso hay tantas leyes electorales como países, aunque se pueda llamar la atención sobre estos casos límites, que significan una presión efectiva sobre las opciones del elector y, en consecuencia, sobre el número de partidos posibles. Otros factores a tener en cuenta es el número de votos que se conceden al elector, cuando hay más de un candidato que pueda ser elegido, y que puede ser igual al número de puestos a elegir, o reducirse progresivamente (para 10 pues-

5. Véase la obra recientemente traducida, O. W. Rae, *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, págs. 121-130.

tos sólo se puede votar a 9, a 8, a 7 o incluso a 1 ó 2), que, como es natural, también tienden a aumentar las opciones posibles en la medida en que una mayoría, por numerosa que sea, no puede absorber todos los puestos. O la fijación de condiciones indirectas con un depósito previo que no se devuelve si no se obtiene un número determinado de votos; o una indemnización por gastos de campaña electoral, que se condiciona a un límite mínimo proporcional de votos obtenidos, o a la obtención de un escaño, etcétera. La exigencia de una segunda vuelta o repetición de la elección, cuando no se obtiene un mínimum de votos (del 20 al 50 por 100 de una cuota electoral fijada por el número de votantes), tiene también este carácter de un principio que corrige los resultados de una elección, y que en este caso tiene una acción directa sobre el proceso de simplificación, en cuanto en la segunda vuelta las candidaturas tienden a unirse o a agruparse a la vista de los resultados que a modo de tanteo ha revelado la primera vuelta (así, si el partido A y el partido B, relativamente análogos, obtuvieron un 18 y un 15 por 100 de los votos, y la ley exige un 20, es lógico que en la segunda vuelta presenten un solo candidato común para sumar sus votos y obtener así una cifra probablemente superior al 30 por 100). Este es un principio básico por ejemplo, de la ley electoral francesa, que ha tenido tal fuerza de cohesión que hoy se habla comúnmente, dentro de un sistema multipartidista, de partidos de la *mayoría* y partidos de la *oposición* como dos bloques simples, que unen sus candidaturas en la segunda vuelta con una especie de alianza tácita o expresa.

4. EL SISTEMA MAYORITARIO Y EL PROPORCIONAL

La ley de reforma política ha establecido unas bases para la primera elección de las nuevas Cortes, elegidas por sufragio universal, que prescribe para la elección del Con-

greso de los diputados un sistema proporcional y para el Senado un sistema mayoritario. Esta solución de compromiso ha obedecido, sin duda, a la creencia muy difundida entre nuestros políticos de que esos sistemas de por sí tenían una influencia en el sistema de partidos. Como hemos indicado, este factor es hasta cierto punto irrelevante, aunque sí lo pueden ser las fórmulas en que se articulan los llamados "principios correctores" que la propia ley de Reforma prescribe, y que afectan a la dimensión de los distritos y otras medidas secundarias referentes a la exigencia de una cifra mínima de votos (3 por 100 de los votos emitidos que se exige a los candidatos para obtener un escaño en la distribución proporcional, o la obtención de un escaño, o para recibir una indemnización por la campaña electoral).

Ante todo, conviene quizá aclarar cuál es la esencia del llamado sistema mayoritario y el sistema proporcional. El sistema mayoritario clásico, practicado en la España de la Restauración y hoy en la Gran Bretaña, presupone distritos muy reducidos, en que sólo puede ser elegido un candidato, al que se atribuye el triunfo de la manera más simple por haber obtenido el mayor número de votos. Así, por ejemplo, si de 100.000 votantes, A obtuvo 35.000 votos; B, 28.000, y C, 24.000, absteniéndose el 13 por 100 de los electores, A resulta elegido, aunque sus votos representen sólo una minoría del número de votantes. Este es el caso más simple. Pero el distrito no tiene que ser necesariamente uninominal, y a medida que aumenta el número de puestos de cada distrito, cambia el resultado de la elección. En la próxima elección del Senado, en que se prevé una base provincial, asignando a cada provincia cuatro senadores, las posibilidades de un sistema mayoritario son mucho más complejas, en juego con el número de votos que se han concedido a cada elector (uno menos de los escaños a elegir). Como el elector sólo puede votar tres, quedará siempre un puesto hipotéticamente libre para la minoría, aun en el supuesto de que se presenten listas completas por los partidos.

Es mucho más difícil de explicar o, por lo menos, de comprender en pocas líneas las infinitas modalidades que admite el sistema proporcional. Hay dos o tres principios generales. El primero es la necesidad de que los distritos en que se ha de hacer el recuento de votos tenga al menos asignados tres puestos a elegir y que la votación se realice sobre *listas*, que pueden ser de partido o independientes, y que comprendan tantos nombres como puestos se vayan a elegir. El voto en cierta manera se despersonaliza, ya que los votos de la lista se atribuyen eventualmente a cada uno de los nombres que la integran, de acuerdo con un orden que puede establecerse, tanto por los que presentan la candidatura como por quienes la votan (la ley electoral asigna este derecho a los partidos promotores de listas).

Un segundo principio es determinar lo que en las diversas legislaciones se llama un *cociente, cuota* o *divisor* electoral, que sirve para establecer la proporción entre los votos emitidos a favor de *una lista* y el *número de candidatos* de esa lista que se consideran *elegidos*.

La fórmula más simple de establecer un divisor o cociente electoral, esto es, de fijar la cifra de votos, que una lista electoral precisa comprender para atribuir un escaño a cada uno de los miembros de la lista, es dividir el número total de votos por el número de puestos a elegir. Así, y escogiendo un ejemplo matemático simple, si el número total de votos es 100.000 y los puestos a elegir son 5, el cociente o divisor electoral será 20.000, y a cada lista se atribuirán tantos puestos como veces contenga esa cifra.

La fórmula aplicada por la Ley Electoral para la fijación del cociente es la de D'Hondt de cocientes variables, que se obtienen dividiendo los votos de cada lista por números sucesivos a partir de la unidad y distribuyendo los puestos entre los cocientes mayores. Así, si una lista A ha obtenido 100.000 votos, una lista B 80.000 y una lista C 40.000, los cocientes se ordenarán de la siguiente manera:

A	100.000:1=*100.000*	100.000:2=*50.000*	100.000:3=*33.333*
B	80.000:1= *80.000*	80.000:2=*40.000*	80.000:3=26.666
C	40.000:1= *40.000*	40.000:2=20.000	40.000:3=13.333

Si hubiera que distribuir seis puestos, se asignarían tres a la lista A (cocientes 100.000, 50.000 y 33.333); dos a la lista B (cocientes 80.000 y 40.000) y uno a la lista C (cociente 40.000). Así se da cabida a tres opciones, graduándolas en proporción a los sufragios obtenidos.

El tercer principio, que no siempre se aplica, es realizar una segunda redistribución de votos para absorber los restos de puestos sin cubrir y de votos por aplicar, en un ámbito territorial más amplio, que puede ser una región y, con más frecuencia, un colegio único nacional. Esta fórmula sí puede decirse, sin lugar a dudas, que favorece la multiplicación de los partidos y prima a los pequeños partidos con votos dispersos en todo el ámbito nacional.

II

LA LEY ELECTORAL DE 1977

Vamos a exponer a continuación, en una visión sintética, la nueva Ley Electoral de 1977.

1. LA RELACION ELECTORAL. EL ELECTOR Y EL CANDIDATO

A) Una elección es, ante todo, una relación entre los candidatos y los electores. Por consiguiente, es necesario determinar los sujetos de esta relación. De acuerdo con la Ley para la Reforma política y la Ley Electoral (art. 2º, 2, y disposición transitoria 1ª, L.R.P. y art. 2º L.E.), la condición de *elector* está determinada por la ciudadanía, la mayoría de edad y la plena capacidad civil. Son electores, pues, todos los españoles mayores de edad, esto es, los mayores de 21 años, que se hallen en pleno uso de sus derechos civiles y políticos. La privación de estos derechos por sentencia civil o penal constituye, por consiguiente, una primera razón de *incapacidad*. La especificación de que el sufragio será universal prohíbe toda discriminación en la

Previous Page Blank

concesión de este derecho que se atribuye a quienes tengan la ciudadanía española, sean mayores de edad y no estén incapacitados.

La Ley Electoral exige además que estén *incluidos en el censo*. Este requisito formal debe subrayarse porque este requisito es, en último término, por exigencia de la mecánica misma de la elección, el que perfecciona el derecho de voto. A dicho efecto, la publicación y revisión del censo garantiza el reconocimiento de ese derecho, y debe ir acompañado de recursos para reclamar la inclusión o exclusión indebida. La Ley Electoral ha referido este problema a las normas hasta ahora vigentes para la preparación del censo en el referéndum (disposición transitoria 4ª), y se ocupa especialmente de la publicación de la lista definitiva de electores en cada sección electoral por los presidentes de las Juntas electorales de zona y de su rectificación en cuanto a los electores fallecidos o incapacitados o suspensos en el ejercicio del derecho del sufragio, así como del recurso de los electores contra su exclusión (art. 18).

B) Los candidatos y las listas de candidatura. Más compleja es la determinación de los candidatos sobre los que puede recaer el voto de los electores y que han de ser "proclamados" como tales candidatos.

La primera condición de capacidad para poder figurar como candidato es ser elector y figurar en la lista del censo. Sin embargo, en este supuesto se admite la posibilidad de probar que se reúnen las condiciones para ser elector, en el caso de omisión en la lista del censo. La mayoría de edad y el pleno disfrute de los derechos civiles y políticos constituye, pues, el primer nivel de *capacidad* para ser proclamado candidato (art. 3º, 1 y 2).

El Decreto-ley contempla además supuestos de *inelegibilidad* e *incompatibilidad*. La primera, que puede ser definida como la incapacidad para ser elegido, implica la imposibilidad de ser elegido para quienes desempeñan determinadas funciones o son titulares de un cargo. Pero pueden ser proclamados candidatos si renuncian a la función o al cargo en un plazo riguroso de siete días siguientes

a la fecha de convocatoria de la elección. La incompatibilidad prohíbe el desempeño simultáneo de los cargos electivos de diputado y de senador y con determinadas funciones, pero concede al titular de una función parlamentaria la posibilidad de renunciar o cesar en el cargo incompatible hasta la fecha de la constitución de la cámara o, en el caso de su aceptación ulterior, implica la renuncia simultánea al escaño.

En cuanto a la inelegibilidad, por razón del carácter excepcional de esta elección, comprende:

a) Los Ministros, Subsecretarios, Directores Generales y, en general, a quienes hayan sido nombrados por Decreto, previa deliberación del Consejo de Ministros, así como a los presidentes del Tribunal Supremo del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Economía Nacional.

b) Los Gobernadores y subgobernadores civiles y Delegados generales del Gobierno.

c) Presidentes y Delegados generales de la Seguridad Social y Delegados de organismos autónomos nacionales y Presidentes de Sindicatos nacionales.

d) Quienes desempeñen otros altos cargos en la Administración provincial o local, institucional y sindical, con competencia territorial limitada, que no son elegibles en el territorio de su jurisdicción.

e) Quienes presten servicio activo en las Fuerzar Armadas (R.D. 10/1977) y los miembros de la carrera judicial y fiscal que se hallen en situación de activo.

f) Los Presidentes, vocales y secretarios de las Juntas electorales.

g) Los Jefes superiores y Comisarios provinciales de policía.

h) El Vicesecretario general del Movimiento y los Delegados nacionales, el Director del Instituto de Estudios Políticos, el Secretario General Técnico y el Gerente de Servicios, los Delegados y jefes de servicios nacionales y, en general, cuantos hayan sido nombrados por decreto de la

Jefatura Nacional del Movimiento; y en el distrito o en el ámbito territorial de su jurisdicción, los subjefes provinciales, los delegados provinciales y los jefes locales del Movimiento (art. 4º, disposición transitoria 5, Ley Electoral).

Como hemos indicado, esta calificación de inelegibilidad sólo es aplicable a quienes sean titulares de los cargos mencionados el octavo día posterior a la publicación del decreto de convocatoria, y puede, por consiguiente, obviarse con el cese, o la excedencia, o el retiro, en fecha anterior.

La incompatibilidad existe entre la función de diputado y senador y, además, en todos los demás cargos que determinan la inelegibilidad, con la excepción de los Ministros, subsecretarios, directores generales, Presidentes de las Diputaciones y Alcaldes, que son inelegibles, pero no incompatibles, y podrán ser nombrados *después* de haber sido elegidos diputados o senadores.

C) La proclamación de candidatos. La *proclamación* es un derecho, un acto voluntario y un requisito ineludible para ser votados. Pueden ser elegidos quienes sean capaces y elegibles y, además, sean "proclamados" como *candidatos*, a fin de que su condición de tales sea conocida por los electores y puedan formar su juicio sobre la opción que representan. Este derecho se limita a un distrito y a una sola condición de Diputado o Senador (artículo 33, 2). La proclamación es, además, requisito *necesario* para la validez del voto, ya que se vota sobre papeletas oficiales, en que sólo están comprendidos quienes han sido proclamados candidatos (art. 64, para los Diputados, y art. 34, para los Senadores).

En la elección del Congreso entre el elector y el candidato se interfiere un *promotor* de la candidatura que actúa como *presentador*. Las candidaturas han de presentarse en *lista* que contenga la denominación o símbolo de la asociación, federación, coalición o agrupación que los presente y con un número de candidatos por lo menos igual al número de escaños a cubrir en cada circunscripción electoral. Los candidatos deben ordenarse con un orden de prioridad a los efectos de escrutinio (art. 32).

Las listas pueden presentarse por los partidos y federaciones inscritas en el registro de Asociaciones Políticas, o las coaliciones electorales que comprendan agrupaciones de partidos o de federaciones, o por los electores del distrito incluidos en el censo (que se identificarán ante la Junta provincial), en número no inferior al 1 por mil de los censados, con un mínimo de quinientos (art. 30, 1,3, L.E.). Las coaliciones deben hacerse constar en el plazo de quince días siguientes a la publicación de la convocatoria ante las mismas Juntas provinciales (art. 31).

Las candidaturas deben presentarse entre el undécimo y el vigésimo día, ambos inclusive, siguientes a la publicación de la convocatoria. En ningún caso los promotores podrán presentar más de una lista de candidatos en un distrito y debe constar la aceptación de los candidatos propuestos, que no deben figurar en otra candidatura (art. 33, 2, 2ª). La presentación se hace ante las Juntas electorales provinciales (art. 33).

Para la elección del Senado pueden presentarse, en los mismos términos, candidaturas individuales o colectivas, sin la exigencia de una lista cerrada (art. 34).

Para el Congreso, por consiguiente, las candidaturas son una "lista"; y para el Senado, el nombre de una o varias personas.

En uno y otro caso, los promotores de una candidatura deben nombrar un *representante*, con domicilio en la capital del distrito, para todas las notificaciones y gestiones referentes a la elección. Esta figura del *representante* de una candidatura tiene especial importancia, ya que este representante es quien puede nombrar interventores y autorizarlos (art. 35); puede nombrar delegados (art. 36); autoriza con su firma la propaganda impresa (art. 42); recibe las indemnizaciones por la campaña electoral (art. 94), y lleva la contabilidad especial de la campaña electoral que es objeto de fiscalización (art. 48). Las candidaturas se hacen públicas en el *Boletín Oficial del Estado* y son examinadas por las Juntas provinciales, pudiendo ser denunciadas sus irregularidades durante cuarenta y ocho horas, y concedién-

dose un plazo de tres días para subsanarlas. Las Juntas provinciales proclaman las candidaturas. Una de las causas que pueden determinar la no proclamación por las juntas es "contener nombres de candidatos presentados en más de un distrito o presentados para el Congreso y para el Senado". Con lo que se establece una importante limitación, prohibiendo la presentación en más de un distrito o la duplicidad de presentación para ambas cámaras.

La proclamación definitiva se realiza el trigésimo día siguiente a la convocatoria y se publica en el *Boletín Oficial del Estado* y el *Boletín Oficial de la Provincia* y es expuesta al público en los tablones de anuncios de los Ayuntamientos y las Juntas electorales provinciales y de zona (art. 33).

2. LA CAMPAÑA ELECTORAL

Una novedad de la ley es la previsión de una campaña electoral que puede definirse como los actos lícitos con que los candidatos, los promotores de candidatura y las agrupaciones de electores exponen formalmente ante los electores el sentido de las opciones que representan, en orden a la captación de los sufragios (art. 37, 1).

La ley contempla cuatro aspectos de la campaña electoral.

En primer lugar, su plazo: tres semanas o veintiún días que terminan a las doce de la noche anteriores al día de la votación. Durante este plazo pueden realizarse todas las *actividades lícitas* para requerir el voto de los electores a favor de los candidatos (art. 38). En el título 8º de la Ley, bajo el título "Delitos e infracciones electorales", se enumeran, definiéndolas como delitos o faltas, algunas de las actividades que contradicen este principio de licitud, como el soborno, la coacción, utilización de funciones públicas, infracciones en materia de carteles y espacios reservados, etc. Durante este plazo, además, el régimen de los derechos públicos, en cuanto afecta al derecho de reunión,

que debe ejercerse de acuerdo con el derecho vigente (Ley 17/1976), y en parte el régimen de prensa, se refiere a la jurisdicción de la Junta Electoral Provincial. Se excluyen durante ese período las *reuniones en locales abiertos al uso público* en forma de manifestación, marcha, séquito, cortejo o cualquier otra modalidad similar, para fines electorales (art. 41, 3 y 42).[1]

La Ley además prevé durante ese período determinadas facilidades materiales, que se refieren especialmente a la designación de espacios públicos para la colocación de carteles (art. 39), locales públicos para el ejercicio del derecho de reunión (art. 41) y otras actividades lícitas que se estimen oportunas. Así mismo tendrán derecho al uso gratuito de espacios en televisión, radio y prensa de titularidad pública, previéndose para el desarrollo de este derecho, que debe fundarse en criterios de equidad, normas con categoría de decreto y la creación de un comité para radio y televisión en que participarán, junto a personas designadas por el gobierno, representantes de los promotores de candidaturas. También se prevé una tarifa privilegiada para la propaganda electoral (art. 44, 3).

Por último, la campaña electoral se subvenciona con medios públicos en proporción a los resultados electorales, teniendo en cuenta los escaños obtenidos y los votos por cada candidato senatorial o lista para el Congreso que *obtuviera un escaño.* La cuantía de las subvenciones será de un millón de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado; 45 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por una lista que hubiera obtenido al menos un escaño por el Congreso, y 15 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por quienes obtuvieran un escaño de Senador (art. 41, 1). No reciben esta indemnización las listas del Congreso ni los candidatos al Senado que no obtuvieran un escaño. Incluso se ha considerado la necesidad de prefinanciación, atribuyendo a las instituciones financie-

1. Es dudoso si comprende la propaganda con un altavoz ambulante, ya que se refiere a "reuniones".

ras la percepción directa de las subvenciones por los anticipos que se hubieran realizado a un partido o un candidato para financiar la campaña electoral (art. 44, 2). Se prevé, al mismo tiempo, la publicidad y fiscalización de los ingresos y gastos, estando prohibidas las aportaciones de fondos de entidades públicas o extranjeras. El control se ejerce a través de una cuenta corriente, que los representantes deben notificar a las Juntas Provinciales (para un distrito) o la Junta Central (cuando se hayan presentado candidatos en más de un distrito), en las veinticuatro horas siguientes a la proclamación de candidatos y una contabilidad de gastos. Los representantes designados por las candidaturas deben llevar una contabilidad especial a este efecto.[2]

3. EL DERECHO DE VOTO Y EL PROCESO Y LA ADMINISTRACION ELECTORAL

a) El voto es *libre* y *secreto*, y ambos principios se garantizan no sólo con normas de procedimiento, sino tipificando los delitos que puedan suponer una presión, o coacción, o incluso obstáculo, o impedimento a los electores (art. 44, 2; art. 83, 5 y 8; art. 86, 1, 2 y 3; art. 87; art. 88; art. 89, 2, 6 y 10), o que violen el secreto del voto (art. 83, 6). En la elección de diputados, el derecho del elector se limita a votar una lista que no puede alterar ni siquiera en el orden de preferencia (art. 20, 3). El ejercicio de este derecho está condicionado a la convocatoria de elecciones, que deben convocarse por Real Decreto, debiendo transcurrir cincuenta y cinco días, como mínimo, desde la publicación de la convocatoria hasta la elección. Esta fecha de publicación condiciona casi todos los plazos (art. 28, 1).

---

2. Sobre financiación de los partidos puede verse: R. Kraehe, *Le financement des Partis Politiques*, Presses Universitaires de France, 1972; y en general para los partidos europeos, S. Henig y J. Pinder, *Partidos Políticos europeos*, Ediciones Pegaso, EDERSA, 1976.

El derecho de voto es personalísimo y no puede delegarse, salvo el derecho que se concede a los analfabetos e impedidos, que pueden servirse de una persona de su confianza (art. 54, 3). El voto puede además, con los requisitos que señala la Ley, emitirse por correo (art. 57). Este precepto es aplicable a los emigrantes, como muestra la alusión a los Cónsules.

b) La Ley recoge los principios tradicionales, con pequeñas adaptaciones, sobre las *secciones* en que se deben dividir los electores a los efectos del hecho material del voto. Cada sección tendrá un máximo de dos mil electores y un mínimo de quinientos, pero en todo caso cada término municipal contará por lo menos con una sección. La fijación del número y límite de las secciones se realizará por las Juntas electorales provinciales, a propuesta de las Delegaciones de estadística. En cada sección se constituye una Mesa (y excepcionalmente dos), compuesta por un presidente y dos adjuntos, a los que se suman los interventores de las candidaturas, hasta un máximo de dos por cada candidatura y mesa, que podrán sustituirse entre sí. La constitución de las mesas se realiza por sorteo, con titulares y suplentes, por la Junta electoral de zona, y el cargo es obligatorio (arts. 23 a 27).

c) La Ley regula el tiempo durante el que las mesas deben estar abiertas (de las 9 a las 20 horas), la identificación de los electores, el procedimiento formal de votación, la autoridad del presidente de la mesa, la redacción de actas triplicadas, procedimiento formal de realizar el escrutinio y la forma en que las actas deben ser entregadas (art. 52 a 65). Es de subrayar que la votación de diputados y senadores se hace simultáneamente con dos urnas (art. 54).

El escrutinio o recuento de votos es público, aunque limitado a las personas que tienen derecho a tener acceso a los locales de las secciones o lugar de constitución de las mesas. Esto es, los electores de la sección correspondiente, los representantes de las candidaturas y los candidatos, sus apoderados e interventores, los Notarios, los agentes de la

autoridad cuando les requiera el Presidente, los miembros de las Juntas electorales y sus delegados cuando lo exija el ejercicio de su cargo (art. 58).

La Ley establece una serie de reglas que tratan de modernizar el proceso electoral y de asegurar la libertad y el secreto del voto. A dicho fin se establecen papeletas y sobres de modelo oficial y color distinto para la elección de diputados y senadores. Las de diputados deben contener el nombre, sigla o símbolo de la lista y todos los nombres que forman la lista; las de senadores, los nombres de todos los candidatos, para que el elector marque su preferencia con una cruz. Se prevé también la utilización de cabinas (art. 55). Y como hemos indicado, el voto por correo, y especialmente de los residentes en el extranjero (artículos 56 y 57).

Para la organización del proceso electoral, e incluso para su fiscalización, se prevé una administración electoral, compuesta de Juntas electorales, a las que hemos hecho ya referencia. Estas Juntas comprenden una *Junta electoral central, Juntas electorales provinciales* y *Juntas de zona*, a nivel del partido judicial. La garantía de independencia de las Juntas trata de asegurarse constituyéndolas con magistrados y jueces, académicos, catedráticos y profesores, decanos y miembros de la abogacía y del notariado, y en último término, a nivel de zona, con personas de titulación académica. En la Junta central y en las provinciales se prevé la presencia de vocales que sean representantes de los electores y de los grupos políticos que hayan presentado candidaturas (artículos 5 a 15). En las de zona, dos electores (9, 3).

Los miembros de la Junta, a los efectos penales, tienen la consideración de funcionarios públicos, y así mismo, quienes sean funcionarios hacen compatibles sus haberes con la percepción de gratificaciones que puedan percibir. Las Juntas electorales tienen la condición de órganos permanentes de la Administración electoral, aunque los vocales de las Juntas centrales y provinciales que hayan sido designados a propuesta de los promotores de candida-

turas cesan en su condición al finalizar el proceso electoral (disposiciones transitorias primera y segunda).

La Junta Central dirige e inspecciona cuantos servicios se refieren al Censo, resuelve consultas y tiene poder de instrucciones sobre las Juntas provinciales, resuelve sobre las quejas, reclamaciones y recursos, especialmente en lo que se refiere a la formación del censo y los actos electorales, y tiene poderes disciplinarios en la misma materia (art. 14, 1 a 8). Es instancia de apelación de los recursos de las Juntas electorales, pudiendo ser recurridos sus acuerdos ante la jurisdicción contenciosa administrativa (artículo 76). Controla los gastos de los promotores de candidaturas en más de un distrito (art. 45 y sgs.).

Las Juntas provinciales y de zona tienen, dentro de los límites de su respectiva jurisdicción, la misma competencia (art. 15). Y además la Junta provincial es la Junta ante la que se realiza la proclamación de candidatos, que vigila y controla la propaganda electoral y hace el escrutinio general y la proclamación de candidatos electos (arts. 30 y sgs.; 41, 2; 42; 45, 2 y 67 y sgs.). A la Junta de zona corresponde especialmente cuanto afecta a la formación de las Mesas electorales (art. 24 y sgs.) y tiene una intervención limitada en la campaña electoral (arts. 39 y 41).

Por último, aunque la Ley no lo menciona, entre los órganos de la administración electoral hay que tener en cuenta a los Jueces Municipales y Comarcales, a quienes corresponde, como tales Jueces y con independencia de su participación en las Juntas de Zona, recibir los expedientes electorales de cada Mesa, en sobre triplicado, para entregar los dos primeros sobres a la Junta provincial y archivar en su propio juzgado el tercero (art. 66, 4 y 5).

El acto final del proceso electoral es la proclamación de los candidatos que han sido elegidos. A este objeto, las *actas* de escrutinio de las secciones son escrutadas a su vez por la Junta provincial a que corresponde, que después de un escrutinio público, hace esta proclamación de los candidatos elegidos dentro del quinto día hábil (arts. 67 a 71).

Esta proclamación puede ser impugnada judicialmente en un plazo de cinco días.

Como puede advertirse, el procedimiento es complejísimo. De él participan los promotores de candidaturas, sus representantes y los interventores, de una parte, y los órganos de la administración electoral (Juntas) y los electores, no sólo con su voto, sino con su presencia en la constitución de las mesas. De hecho, supone para un partido o coalición que presente candidatos en todos los distritos la designación de hasta 50 representantes, y eventualmente 50 notarios, y de 40.000 a 50.000 interventores. Para la constitución de las mesas es necesario movilizar, sin contar los suplentes, a una cifra de electores superior a 60.000. Las Juntas electorales comprenden, por último, varios centenares de personas, tomando en cuenta que debe constituirse una Junta de zona en cada partido judicial. Tienen también una presencia indirecta, pero pública, quienes contribuyan a los gastos electorales (mecenas), e incluso los Notarios que dan fe pública con un régimen especial (art. 59). Otros servicios, como las fuerzas de orden público (art. 61) o Correos (art. 56,2; 57,4), o la Administración local, o Estadística, tienen también funciones especiales.

4. LOS DISTRITOS O CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

Los distritos o circunscripciones electorales, como divisiones territoriales en las que los electores votan una lista o un número de Senadores y unidad en que se hace el escrutinio final de votos y como resultado se asignan los escaños, estaban prefijados en la Ley para la reforma política (disposición transitoria primera, en especial base 2ª). La Ley Electoral, sobre esa base, establece la circunscripción electoral ordinaria en la provincia y le atribuye para la elección del Congreso un mínimum de dos diputados en cada provincia y uno más por cada 144.500 habi-

tantes o restos de población superiores a 70.000 (Preámbulo, IV). Ceuta y Melilla forman circunscripciones separadas con un solo diputado. La distribución por provincias que hace la Ley es la siguiente:

–Tres en Soria, Guadalajara, Segovia, Teruel, Palencia, Avila y Huesca.

–Cuatro en Cuenca, Zamora, Alava, Logroño, Albacete, Lérida, Burgos y Salamanca.

–Cinco en Almería, Huelva, Castellón, Lugo, Cáceres, Orense, Gerona, Valladolid, Toledo, Tarragona, Ciudad Real, Navarra y Santander.

–Seis en León, Baleares y Las Palmas.

–Siete en Badajoz, Jaén, Santa Cruz de Tenerife, Guipúzcoa, Córdoba y Granada.

–Ocho en Zaragoza, Pontevedra, Murcia, Málaga y Cádiz.

–Nueve en Alicante y La Coruña.

–Diez en Asturias y Vizcaya.

–Doce en Sevilla.

–Quince en Valencia.

–Treinta y dos en Madrid.

–Y treinta y tres en Barcelona.

Para el Senado corresponden a cada provincia cuatro senadores, salvo las provincias insulares, que formarán nueve distritos especiales: Mallorca, Gran Canaria y Tenerife, eligen tres; Ceuta y Melilla, dos; Menorca, Ibiza-Formentera, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma y Gomera-Hierro, uno (art. 19).

En consecuencia, va a haber un bloque de provincias a las que se atribuyen de tres a seis diputados, con un total de 136 diputados; otro bloque medio con opción a elegir entre siete y diez, con un total de 120 diputados, y por último, cuatro grandes provincias, Sevilla, Valencia, Madrid y Barcelona, que elegirán 92 diputados. Aunque habría que hacer muchas salvedades, puede decirse que el primer bloque corresponde a las zonas de escasa concen-

tración urbana, aunque no siempre sean estrictamente agrarias; en el segundo bloque estos dos elementos están compensados, y en el tercero hay un predominio claro de grandes núcleos de población urbana que representan el 80 o el 90 por 100 del censo electoral provincial.

Se pueden hacer otros análisis, separando los sectores netamente industriales, o algo que puede resultar más importante, aquellas regiones o sectores provinciales de España con un acusado sentido regional, como Cataluña y el País Vasco, que conjuntamente elegirán 67 (47+20), y Navarra, Galicia y Canarias, que eligen 37 (5+23+9). Estas pueden determinar divisiones seccionales, que constituyan grupos separados de cerca de un centenar de diputados, sin conexión quizá con los grandes partidos nacionales, y que sean un elemento importante de distorsión.

El hecho que más llama la atención es las diferencias profundas en la dimensión de los distritos, tanto desde el punto de vista de la cifra de electores como de los escaños a cubrir, desde 3 en Soria a 33 en Barcelona, con una escala continua de 4 a 10, hasta las cifras finales de 12 diputados en Sevilla, 15 en Valencia y 32 y 33 en Madrid y Barcelona. Si se tiene en cuenta que la dimensión del distrito es el factor de peso relativo más importante para determinar el número de partidos, esta variabilidad de la dimensión de los distritos hace prácticamente imprevisible cuál pueda ser el resultado de la elección desde este punto de vista. Ciertamente, los distritos que comprenden hasta un máximo de seis diputados tenderán a reducir el número de partidos, pero éstos sólo cubren poco más de una tercera parte de la Cámara.

En contraste, la elección de Senadores es muy homogénea, y aunque desde el punto de vista de los electores los distritos tienen la misma variedad, ya que su base es también la provincia, tienen una casi absoluta uniformidad en cuanto al número de escaños, a razón de cuatro por provincia, con la sola excepción de las provincias insulares, a las que se atribuye un senador más, y Ceuta y Melilla, con dos senadores para cada una de ellas.

5. EL COMPUTO DE LAS VOTACIONES

En la elección del Congreso, el voto se ha previsto como un voto de *lista*, en que el elector sólo tiene posibilidad de votar entre las listas que le son propuestas, que deben contener al menos tantos nombres como escaños se atribuyan al distrito, sin mezclar los candidatos que figuren en ella, ni alterar el orden en que han sido propuestas. Se cuentan, por consiguiente, los votos que ha obtenido cada una de las listas, y sobre la base de estos votos de lista (art. 20, 4 y sucesivos), la determinación de los escaños que debe atribuirse a cada lista se realizará por el sistema de cocientes variables de D'Hondt, dividiendo los votos de cada lista por números sucesivos a partir de la unidad, y atribuyendo los puestos a cubrir a los cocientes más altos. La Ley prevé la posibilidad de cocientes iguales, en cuyo caso el puesto vacante se atribuye a la lista que obtuviera mayor número de votos; en caso de igualdad de votos, se atribuye por sorteo, y en caso de varios empates, de forma alternativa. La adjudicación de puestos se realiza por el orden fijado en la lista, corriéndose los puestos en casos de fallecimiento, incapacidad o renuncia.[3] En Ceuta y Melilla el sistema es mayoritario.

En el Senado el voto no es de lista, sino personal e individual. En los distritos ordinarios el elector vota libremente, sin sujeción a las listas que los partidos pueden presentar, a uno menos de los cuatro candidatos a elegir, esto es, a tres, y se consideran como elegidos aquellos candidatos que tengan mayor número de votos, hasta completar el de senadores asignados a cada distrito. En los distritos de Mallorca, Gran Canaria y Tenerife, así como en Ceuta y Melilla, el elector sólo puede votar dos nombres, y en los restantes distritos insulares a uno (art. 21).[4]

---

3. Cuando una lista contiene *más* nombres que los escaños atribuidos al distrito, los nombres excedentes se consideran como suplentes.

4. La papeleta oficial contendrá, pues, los nombres de todos los candidatos "proclamados", precedidos de una casilla en recuadro, en la que el elector señala con una cruz su preferencia (art. 55, 3).

6. RECURSOS Y SANCIONES

La Ley establece diversas posibilidades de recurso, a los que la Ley llama "consultas" (art. 16), "reclamaciones" (art. 18, 4), "denuncias" (art. 32, 5) o "protestas" (arts. 64, 4 y 66, 2) por dudas, defectos o irregularidades de procedimiento (inclusión o exclusión indebida en el censo, irregularidad en la proclamación de candidatos, etc.), que corresponde resolver a las Juntas electorales, y en última instancia a la Junta central electoral (art. 76).[5]

Al mismo tiempo se establece un recurso contencioso electoral de los acuerdos de las Juntas electorales provinciales sobre *proclamación de candidaturas* (que se puede interponer en las cuarenta y ocho horas siguientes) y proclamación de *diputados y senadores* (en los cinco días siguientes a la proclamación), de los que entienden la Sala contencioso-administrativa de la Audiencia Territorial y la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, respectivamente. Están legitimados para interponerlo los representantes de las candidaturas y las asociaciones, federaciones y coaliciones que los promuevan, correspondiendo la representación pública al Ministerio fiscal. Estos recursos son gratuitos y urgentes, teniendo señalado en la Ley un procedimiento especial (arts. 72 a 77).

Por último, la jurisdicción penal ordinaria, con una acción que es pública y que puede ejercitarse sin necesidad de depósito o fianza, es la competente para enjuiciar los delitos electorales que especifica la Ley en el título VIII, correspondiendo, en cambio, la sanción de las infracciones que no constituyan delito a las Juntas electorales.

Como hemos indicado, la propia Ley define delitos electorales para los que tiene carácter supletorio el Código Penal.

Hay que anotar que a dichos efectos se consideran como *funcionarios públicos* cuantos desempeñen alguna función relacionada con las elecciones, y como *documen-*

---

5. Salvo en el supuesto del artículo 18, 4.

tos oficiales el censo y sus copias, las actas, listas, certificaciones, talones o credenciales de nombramientos y cuantos emanen de personas a quienes la Ley Electoral encargue su expedición. Los delitos que se detallan casuísticamente, y tipificándolos en los artículos 83 a 89 de la misma Ley, tratan de garantizar el pacífico ejercicio del derecho de voto, la autenticidad y legalidad del procedimiento y, como dice el preámbulo, el "secreto del voto y la pureza del sufragio, como instrumento de las libertades democráticas".

Haremos notar, por último, que, en virtud de la disposición final tercera, queda derogada la veterana Ley de 8 de agosto de 1907 (varios de cuyos preceptos se embeben en la actual Ley), así como las que se referían a las elecciones de Cortes e incompatibilidades de los procuradores. También hay que advertir que en la misma disposición la Ley acepta el principio de "deslegalización" (que "inventó" la Ley General de Educación), en virtud del cual las leyes no derogadas quedan reducidas a rango reglamentario y podrán ser modificadas por Decreto.

III

DERECHOS Y DEBERES DE LOS PARTICIPES EN LA ELECCION

Hay algunos aspectos referentes a los partícipes del proceso electoral y al proceso mismo que merecen una consideración separada, que ayude a la lectura del texto, que es en todo caso insustituible.

Hemos tratado quizá un poco sumariamente algunos aspectos como la administración electoral, los delitos y las infracciones electorales y los recursos judiciales, porque quienes componen las Juntas electorales tienen una alta calificación jurídica, y los delitos, infracciones y recursos suponen normalmente la intervención de Letrados. Hay, en cambio, otros aspectos que afectan al ciudadano ordinario que es movilizado por el proceso electoral, que precisan un mayor esclarecimiento para orientarlo en la selva del prolijo desarrollo de la Ley Electoral.

Las páginas que siguen no tratan tampoco de sustituir la lectura del texto de la Ley, pero sí de recoger con un cierto orden los derechos y deberes de quienes participan en el proceso electoral. Por eso junto a cada enunciado hay una referencia al artículo, o artículos, o párrafos de la Ley que pueden consultarse. Esperamos que este intento de construcción sea útil a quienes manejen esta edición.

Previous Page Blank

1. DERECHOS Y DEBERES DEL ELECTOR

Hemos indicado anteriormente las condiciones generales de capacidad del elector. Vamos a indicar sumariamente sus principales derechos y su modo de ejercicio.

Con independencia de su derecho a voto, tiene dos derechos fundamentales:

a) Puede presentar con otros electores del distrito, incluidos en el censo, en número no inferior al 1 por mil y en todo caso no menor de quinientos, una candidatura o lista de candidatos (art. 31, 3 *c*), y así mismo es elegible, pudiendo ser presentado en una candidatura o en una lista (art. 3, 1 y 2).

b) Puede elevar consultas a la Junta de zona correspondiente al partido judicial de su residencia (art. 16, 1).

En relación con el *ejercicio del derecho de voto*, tienen los siguientes derechos y deberes:

a) Puede recurrir o reclamar hasta cinco días naturales antes de la elección por su inclusión indebida en las listas de fallecidos o incapacitados, que se hacen públicas en las puertas de los locales de las secciones electorales (art. 18).

b) Tiene derecho al secreto del voto (art. 54, 2; art. 86, 3).

c) Debe formular su voto identificando su personalidad, y tiene derecho a comprobar si su nombre ha sido anotado en la lista de votantes que forma la Mesa (art. 52, 2 y 4). Debe votar simultáneamente en la elección para diputados y senadores (artículo 54, 5).

d) El voto debe emitirse, so pena de nulidad, en sobre y papeleta oficial, sin modificar o tachar nombres o alterar el orden de su colocación en la lista, en la elección del Congreso, y sin votar a un número superior del máximo establecido en la elección del Senado.

e) El elector tiene derecho a acceder, bajo la autoridad del Presidente de la Mesa, a los locales de las secciones (art. 58) y a estar presente en el escrutinio y examinar las papeletas sobre las que tuviere dudas (art. 64, 5).

f) El elector que no supiera leer o escribir, o que por defecto físico estuviese impedido para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y entregarla al Presidente de la Mesa, tiene derecho a servirse de una persona de su confianza, sin perjuicio del carácter personalísimo e intransferible del voto (art. 54, 3). Debe, pues, interpretarse como "ayuda" y "compañía", que no excluye la presencia del elector.

g) El elector que prevea que en la fecha de votación no se hallará en el lugar que le corresponda ejercer su derecho de sufragio tiene derecho a emitir su voto por correo, a cuyo efecto debe solicitar de la Junta de zona, desde el día siguiente al de la convocatoria de elecciones hasta cinco días antes de efectuarse la votación, por sí o por persona debidamente autorizada por Notario, Cónsul o Jefe de centro o dependencia, si fuere funcionario, un certificado de inscripción en el censo. Esta solicitud puede tramitarse por correo, presentando la solicitud abierta y el documento nacional de identidad. Este precepto comprende a los emigrantes y debe entenderse que el pasaporte puede suplir el documento nacional de identidad. El elector recibirá de la Junta de zona el certificado y los sobres y papeletas electorales durante el período que dure la campaña electoral y debe remitirlo a la Mesa por correo certificado.

h) Los electores deben concurrir a la votación y al escrutinio sin armas ni instrumentos susceptibles de ser usados como tales, bajo pena de ser privados del derecho de voto.

2. EL REPRESENTANTE DE LAS CANDIDATURAS

Ya hemos llamado la atención sobre la importancia que tiene la figura del representante como gestor oficial

de los promotores de una candidatura. El nombramiento del representante es requisito indispensable para la admisión de las candidaturas por la Junta provincial. Aunque la Ley no lo dice expresamente, es requisito tanto para las candidaturas de Diputados como de Senadores, y debe nombrarse uno por distrito, domiciliado en la capital del distrito. El nombramiento puede recaer en un candidato (art. 32, 4).

El representante, como gestor oficial de la candidatura, tiene los siguientes derechos y deberes:

a) Recibe todas las notificaciones de las Juntas (art. 32, 4).

b) Puede denunciar ante las Juntas las irregularidades de las listas que concurran en el distrito (art. 32, 5).

c) Puede nombrar, hasta cinco días antes de la elección, dos interventores por cada sección, debiendo sobreentenderse, en su caso, que por cada Mesa, si la sección comprendiera más de una (art. 35, 1).

d) Puede obtener gratuitamente un ejemplar de la lista del censo del distrito (art. 18, 2).

e) Puede otorgar poderes en forma, a favor de cualquier persona mayor de edad, para que ostente la representación de la candidatura en los actos y operaciones electorales, bien mediante escritura pública o bien formalizando el poder ante el secretario de la Junta electoral provincial o de zona (art. 36).

f) Autoriza con su firma todos los impresos de la campaña electoral de la candidatura que representa (art. 42).

g) Como representante de la candidatura, parece que debe ser el que presente las solicitudes para la asignación de locales para actos de propaganda electoral (art. 41, 1 *c*).

h) Recibe las subvenciones que concede el Estado para actividades electorales, salvo que los promotores o el mismo representante hubiesen indicado que se deben pagar a una entidad de crédito (art. 44, 2).

i) Debe comunicar a la Junta competente, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la proclamación de can-

didatos, el número de la cuenta o cuentas abiertas para la recaudación de fondos (art. 46). No es exigible que intervenga con su firma los talones, pero parece normal por la obligación de llevar una contabilidad (ver *j*).

j) Debe llevar una contabilidad especial, detallada y documentada, de todos los gastos originados por la presentación de candidaturas y propaganda electoral, que deberá entregar a la Junta competente antes de la fecha señalada para la proclamación de electos (art. 48, 1).

k) Tiene derecho a tener acceso a los locales de las secciones durante los actos de la votación y el escrutinio (art. 58).

l) Tiene derecho a formular reclamaciones y protestas, que deben constar en acta, respecto a cualquier incidencia sobre la votación y el escrutinio (art. 66).

ll) Tiene derecho a obtener una certificación del acta de constitución de la Mesa en cada sección (art. 51, 1).

m) Tiene derecho a obtener una certificación del escrutinio de cada Mesa, cuando estuviere presente, sin que en ningún caso se expida más de una certificación, cuando lo soliciten los apoderados, interventores o candidatos (art. 65, 1).

n) Tiene derecho a estar presente en el acto de escrutinio general en la Junta electoral provincial y formular, estando presente, reclamaciones y protestas (art. 68, 3).

ñ) Por último, tiene derecho, estando presente, a firmar el acta general de escrutinio y a recibir copias certificadas de dichas actas, así como en su caso, y si la Junta así lo acuerda, a recibir las credenciales de los candidatos triunfantes.

o) Los representantes están, por último, legitimados para interponer el recurso contencioso-electoral o para oponerse a los que se interpongan. La Ley sólo refiere esta legitimación para el contencioso que tuviere por objeto la impugnación de los acuerdos sobre proclamación de candidatos, pero parece que debe sobreentenderse que tiene la misma legitimación en aquel que tuviere por objeto la im-

pugnación de la validez de la elección y proclamación de diputados y senadores electos (art. 73, 3 y artículo 75).

3. LOS INTERVENTORES

Los interventores son delegados del representante de cada candidatura, con el fin de vigilar en cada mesa el proceso de la votación.

La capacidad para ser interventor se identifica con la de *elector*, no siendo necesario que sea elector en la sección o mesa en que ejerce sus funciones (art. 35, 3). El interventor, a los efectos de los delitos o infracciones electorales que pueda cometer en el ejercicio de sus funciones, se considera como funcionario público (art. 78). Es nombrado por el representante de cada candidatura que haya sido proclamada, hasta cinco días antes de la elección, pudiendo nombrarse hasta dos interventores por cada sección (y en su caso Mesa, si hubiera más de una).

La calidad de interventor se acredita mediante una hoja talonario, cuya matriz conserva el representante, una de cuyas hojas se entrega al interventor y dos hojas más, de análogo contenido, son remitidas a la Junta de zona, debiendo estar en posesión del Presidente de la Mesa en el momento de constituirse el día de la votación (art. 35, 1). Los interventores, si son trabajadores o funcionarios públicos, perciben sus salarios o haberes, estando exentos del deber de asistencia (art. 35, 4).

Los interventores deben presentarse en el momento de constitución de la Mesa y acreditar su personalidad y su identidad, dándoles posesión el Presidente, constando su presencia en el acta de constitución de la mesa, que podrán firmar, y en el que debe constar su nombre (art. 50, 1, 2 y 3; art. 51, 1 y 2).

El interventor concentra sus derechos en el acto de la votación, en que puede comprobar si los electores figuran en la lista del censo (art. 54, 2), y tomar nota del hecho de que votaron, así como de su identidad (art. 54, 2 y 4). Los

interventores tienen también el derecho y deber de firmar en todos los pliegos, y debajo del último nombre escrito, de las listas numeradas de votantes que formula la Mesa (art. 56, 4), así como a reconocer las urnas, sobres y papeletas en el acto de la votación (art. 83, 5).

Los interventores tienen derecho a permanecer en el local de la sección durante el acto de la votación y el escrutinio (art. 58), y no pueden ser detenidos, salvo caso de flagrante delito, durante las horas de la elección en que deban desempeñar sus funciones (art. 49, 4).

En el acto del escrutinio tiene derecho a conocer cada papeleta que sea leída por el Presidente y obtener una certificación del resultado del escrutinio, así como del acta o de cualquier extremo de ella. Así mismo pueden acompañar al presidente y los adjuntos a la entrega en la sede del juzgado municipal o comarcal de los sobres que contienen el expediente electoral, firmando en dicho sobre (art. 66, 1, 2 y 4, y 83, 5).

Por último, tienen derecho a formular reclamaciones o protestas sobre cualquier acto de la votación, que deben consignarse en el acta (art. 66, 2).

Los interventores tienen además el derecho especial de votar en la sección en que desempeñaran sus funciones, aun cuando no figuren en la lista de esa sección (arts. 53, 3 y 66, 1).

4. LAS MESAS ELECTORALES

En cada sección electoral hay una Mesa que preside la votación, conserva el orden, realiza el escrutinio de la sección y vela por la pureza del sufragio (art. 24, 1). No obstante, puede existir más de una Mesa cuando el número de electores así lo aconseje, a juicio de la Junta de zona, bien en el mismo edificio, bien en edificios separados, cuando la diseminación de la población así lo aconseje (art. 24, 2).

A. *CONSTITUCION DE LA MESA*

Cada Mesa electoral estará formada por un Presidente y dos Adjuntos, pudiendo estar presentes en la Mesa hasta dos interventores por cada candidatura, que se sustituirán libremente entre sí. Para la designación del Presidente y los Adjuntos, así como los suplentes de unos y otros, se hacen dos listas de los electores de cada municipio. La primera compuesta por electores con títulos, al menos, de bachillerato o de formación profesional de primer grado, y la segunda con los electores que sepan leer y escribir y no estén comprendidos en el grupo anterior. La Junta de Zona, en sesión pública en los cinco días siguientes a la proclamación de candidatos, designará por insaculación entre los de la primera lista al Presidente y sus dos supientes, y a los Adjuntos y sus respectivos suplentes entre todos los electores de las dos listas, con exclusión de los ya designados. Si no hubiera personas con títulos adecuados en número superior al doble de las Mesas, se forma una sola lista de todos los electores, y cuando el número fuese superior al doble e inferior al séxtuplo, parece deducirse por el texto de la Ley que sólo se designa de la primera lista a los presidentes, pero no a sus suplentes (arts. 24 a 26). El cargo es obligatorio, aunque se puede alegar excusa justificada, documentándola en el plazo de cinco días, y en el caso de impedimento posterior, debe comunicar la imposibilidad de concurrir antes de la hora de constituirse la Mesa (art. 27). Todos los miembros de la Mesa, incluidos los suplentes, deben reunirse a las ocho de la mañana del día fijado para la votación en el local correspondiente (art. 49). Las suplencias se realizan automáticamente en caso de ausencia. La Ley prevé la ausencia justificada y el mero aviso realizado de manera inmediata antes de constituirse la Mesa. No está prevista la ausencia no notificada, que puede plantear un problema de hecho en cuanto al momento de la suplencia. La interpretación literal exige la presencia a las ocho de la mañana del día señalado, aunque parece que puede haber plazo de tolerancia (en

caso de no notificación) hasta las ocho y media, en que se extiende el acta de constitución de la Mesa. Para que este acta se pueda extender, es necesaria la presencia del Presidente y dos adjuntos, que habrán procedido anteriormente a recibir las credenciales de los interventores. Si no concurriere el Presidente ni ninguno de sus suplentes, pueden ser sustituidos sucesivamente por los Adjuntos, que a su vez lo serán por sus suplentes. Si ni aun así se pudiera constituir la Mesa, los presentes, o la autoridad gubernativa, lo pondrá en conocimiento de la correspondiente Junta de Zona, que podrá libremente designar las personas más idóneas para garantizar el buen orden de la votación y el escrutinio (arts. 49, 50 y 51).

Todos estos supuestos son importantes porque pueden dar lugar no sólo a suplencias apresuradas que puedan de alguna manera desvirtuar la autenticidad de la elección, sino sobre todo al vicio, de que hay múltiples testimonios en la historia electoral española, de la doble votación y de las actas dobles, que tiene en cuenta a ciertos efectos la propia Ley (art. 68, 4).

Si la Mesa no pudiera constituirse, la Junta de Zona convocará nueva votación en la Sección dentro de los dos días siguientes. La discrecionalidad de la Junta para constituir la Mesa en este caso es absoluta, y comprende la posibilidad de que los miembros de la Junta puedan formar parte de la Mesa (art. 52, 4).

El local debe disponer de dos urnas (art. 54) y, al parecer, de papeletas y sobres, todos de acuerdo con un modelo oficial (artículo 54, 2, párrafo último), así como de una cabina que asegure el secreto del voto.

B. EL PRESIDENTE

El Presidente de la Mesa tiene una función preeminente en el proceso de la votación y en el escrutinio de la sección. Por tal concepto le corresponde:

a) Ejercer dentro del local de la sección electoral autoridad exclusiva, para conservar el orden, asegurar la libertad de los electores y mantener la observancia de la Ley (art. 58), pudiendo requerir el auxilio de la fuerza de orden público destinada a proteger los locales de las secciones, dentro y fuera de los locales (art. 61).

b) Recibir las credenciales de los interventores y enjuiciar su autenticidad y la identidad de los presentados, consignando en acta sus reservas sobre estos extremos y dándoles posesión, por orden cronológico de presentación, hasta dos por cada candidatura (artículo 50).

c) Extender el acta de constitución de la Mesa, que debe firmar con los adjuntos y los interventores, y entregar certificado de dicha acta a los representantes, interventores o apoderados que los reclamaran, a razón de un solo certificado por cada candidato (art. 51).

d) Declara abierta la votación, a las nueve horas de la mañana, con las palabras rituales: "Empieza la votación".

e) Puede no iniciar la votación o suspenderla por causa de fuerza mayor y bajo su responsabilidad en escrito razonado, del que enviará copia certificada en mano o por correo certificado a la Junta Provincial. En caso de suspensión se destruyen todas las papeletas que se hayan depositado hasta ese momento. En este supuesto, la Junta de Zona, que deberá también ser informada telegráficamente, convocará nueva elección en las cuarenta y ocho horas siguientes (art. 52, 2 y 4).

f) Una vez comprobada la identidad y la constancia en la lista del Censo de cada uno de los electores (que realizan los adjuntos o interventores), el Presidente recibe de mano del elector los sobres conteniendo las papeletas de votación (art. 54, 2), que debe introducir en las urnas sin ocultar la papeleta, anunciando en voz alta el nombre del elector y la palabra "vota". De dicho acto toman nota los adjuntos en lista enumerada de electores, así como los interventores que lo deseen (art. 54, 4).

g) El Presidente, para asegurar el buen orden de la votación y la libertad de los electores, debe impedir, y en su

caso ordenar, la inmediata expulsión de quienes accedieran al local de la sección con armas o instrumentos susceptibles de ser usados como tales, así como la realización de propaganda en el local o en sus inmediaciones, o la formación de grupos que puedan entorpecer el acceso, o la presencia de quienes dificulten o coaccionen el libre ejercicio del derecho de voto (arts. 58, 60 y 62).

h) El Presidente anuncia a las veinte horas que va a concluir la votación, no permitiéndose que entre nadie más en el local. A continuación aceptará el voto de los electores presentes que no hubieran votado e introducirá en la urna los votos recibidos por correo, comprobando la fecha del sello y la constancia en el Censo de los votantes, votando a continuación con todos los miembros de la Mesa (art. 56).

i) Terminada la votación, el Presidente declara cerrada la votación y comienza el escrutinio, que deberá realizar escrutando primero la urna del Congreso. El Presidente debe extraer y leer una a una las papeletas depositadas, leyendo en voz alta el nombre de la candidatura para el Congreso y de los candidatos para el Senado. Debe poner de manifiesto las papeletas a los adjuntos e interventores, y en su caso facilitarla para su examen a los electores, notarios, representantes, apoderados o miembros de las candidaturas que lo solicitaren (art. 64, 1 y 5).

j) El Presidente debe, una vez terminado el escrutinio o recuento de votos, preguntar si hay alguna protesta, someter a la Mesa las que se presenten y anunciar el resultado, especificando el número de papeletas leídas, válidas, en blanco, nulas y los votos obtenidos por cada candidatura (art. 64, 6).

k) El Presidente debe autorizar las certificaciones de los votos obtenidos por cada candidatura, que se hacen públicos en la parte exterior o entrada del local, y expedirlas a los representantes, interventores, apoderados o candidatos que lo soliciten, por este orden, y sólo una por cada candidatura (art. 65).

l) El Presidente firma con los adjuntos e intervento-

res el acta de la sesión, con todos los datos que especifica el artículo 66, 1, entregando, si lo solicitaran, a los representantes, apoderados, miembros de las candidaturas e interventores certificación del acta o de cualquier extremo que soliciten.

ll) Preparado el expediente o documentación electoral con los documentos que indica el artículo 66, 3, el Presidente, con los adjuntos e interventores que lo deseen, se desplazará para hacer su entrega a la sede del Juzgado municipal o comarcal, firmando los sobres y retirando un recibo en que se mencione el día y hora en que se hace la entrega (art. 66, 5).

C. LA MESA COMO CUERPO

El Presidente y los Adjuntos aparecen en la Ley Electoral como un cuerpo con ciertas connotaciones específicas y que autorizan conjuntamente determinados actos, deciden en otros y realizan en común o sustitutivamente determinados actos materiales.

En primer lugar, no pueden ser detenidos, salvo caso de flagrante delito, durante las horas de la elección, esto es, desde que la Mesa se constituye hasta que se entrega la documentación al juez. La previsión es pobre, ya que no comprende el tiempo desde el nombramiento hasta la elección, en que una detención puede impedir o alterar la constitución de la Mesa (de acuerdo con la tradición de la picaresca electoral) (art. 49, 4). De otra parte el Presidente y los Adjuntos, que la Ley llama en este supuesto "vocales", tienen la condición de funcionarios públicos, a los efectos de los delitos e infracciones electorales (art. 78). Esta norma afecta tanto a su responsabilidad como a su protección, en cuanto sujetos pasivos de un delito o infracción.

En cuanto a los actos que *autorizan* conjuntamente, figuran:

a) El acta de constitución de la Mesa (art. 51, 1).

b) Las certificaciones del escrutinio (art. 75, 1), si bien en este caso queda la duda de si bastará la firma del Presidente y uno de los Adjuntos.

c) El acta de la sesión (art. 66, 1).

d) La entrega y firma de los sobres de los expedientes electorales al Juez (art. 66, 4).

Entre los actos que deben realizar conjuntamente, pero en los que pueden sustituirse, figuran:

a) La presidencia de la votación y el escrutinio, la conservación del orden y la vigilancia del cumplimiento de la Ley. Durante el desarrollo de las operaciones de votación y escrutinio, el Presidente y los Adjuntos pueden ausentarse transitoriamente y por causas justificadas de la Mesa, siempre que queden presentes dos. Por consiguiente, el Presidente puede ser sutituido transitoriamente por cualquiera de los vocales (art. 49, 3).

b) La anotación de los electores que ejercen su derecho en la lista de votantes que forma la Mesa (art. 54, 4).

c) La firma en todos los pliegos y debajo del último nombre en la lista numerada de votantes, que debe realizarse por los Adjuntos con los interventores (art. 55, 4).

d) La información telegráfica a la Junta provincial y al Gobernador civil de la provincia del contenido de la certificación de escrutinio, que puede realizarse por cualquier miembro de la Mesa (art. 65, 2).

e) La destrucción de las papeletas que no hubieran sido protestadas o reclamadas (art. 64, 7), y la rúbrica de las protestadas que se unen al acta.

f) La preparación de la documentación electoral que debe entregarse al Juez (art. 66, 3).

Por último, hay que subrayar los actos en que la Mesa, *como cuerpo, toma acuerdos*. Entre éstos figuran:

a) Recibir las credenciales de los interventores y confrontarlas con los talones recibidos (art. 50, 1). Parece

que la admisión es un acto colectivo, aunque hay facultades especiales del Presidente cuando no se hubieran recibido los talones o le ofreciera duda la autenticidad o la identidad de los interventores.

b) Resolver por mayoría sobre la identidad del individuo que se presentara a votar, a la vista de los documentos acreditativos y del testimonio que puedan prestar los electores presentes (arts. 53, 2 y 54, 2).

c) Resolver sobre la nulidad de los votos emitidos en sobre o papeleta no oficial, o sin sobre, o con más de una papeleta, o en que hubiera modificado o tachado nombre, o alterado el orden de prioridad, si fueran para el Congreso, o votado un número superior al máximum, si el voto es para el Senado. Cuando en el voto del Senado el recuadro de las votaciones resultara confuso y no hubiera un criterio unánime, se resolverá por mayoría el término del escrutinio (art. 64, 2 a 6).

d) Resolver por mayoría sobre las protestas que se formularan sobre el escrutinio. Estas protestas parecen que pueden formularse por aquellos que tienen derecho a pedir el examen de una papeleta dudosa, esto es, los electores presentes, representantes, apoderados o miembros de alguna candidatura (art. 64, 5 y 6).

e) Resolver con resolución motivada sobre todas las protestas y reclamaciones formuladas durante la votación y el escrutinio, pudiendo formularse votos particulares (art. 66, 1). Todas estas resoluciones deben constar en el acta.

5. LOS PARTIDOS POLITICOS (Asociaciones, Federaciones y Coaliciones políticas)

Una de las grandes novedades de la nueva Ley Electoral es la presencia de los partidos como un factor que domina los procesos electorales, sobre todo en las elecciones del Congreso, por la aplicación de un sistema proporcio-

nal que exige el voto a una *lista*, que es normalmente presentada por los partidos.

Sólo en algunos artículos de la Ley se les menciona así como "partidos" (arts. 37 y 46), designándolos habitualmente como asociaciones o federaciones políticas, de acuerdo con la Ley que las regula. Estas asociaciones, federaciones y coaliciones dominan el proceso electoral con la presentación de candidatos y la intervención y control de todas sus fases. Junto a ellas puede haber candidaturas presentadas por electores independientes, a los que la Ley llama en algunas ocasiones promotores, y más comúnmente "agrupaciones electorales" (art. 30, 4); pero estos preceptos probablemente sólo serán de aplicación para la presentación de candidatos singulares en el Senado, o para partidos que no hayan sido inscritos en el Registro de asociaciones.

En primer lugar hay que precisar que sólo tienen derecho a ejercer las facultades y funciones que les concede la Ley Electoral las asociaciones y federaciones *inscritas en el Registro* creado por la Ley reguladora del Derecho de Asociación política y las "coaliciones" que dichas asociaciones y federaciones establezcan con fines electorales [art. 30, 3, *a*) y *b*)]. Aunque el artículo se refiere únicamente a las elecciones para diputados del Congreso, el artículo 34 extiende a la elección del Senado el mismo régimen jurídico. Estos artículos, que en cierta manera condicionan todos los derechos y funciones de los partidos, se refieren a la presentación de candidatos, y de tal manera identifican a éstos con un partido, que la presentación debe ir acompañada de la denominación, sigla o símbolo del partido que los presenta (art. 34, 4). La mayor parte, y de hecho la casi totalidad de los derechos electorales de los partidos, están vinculados a esta presentación de candidatos, y en algún caso el derecho se condiciona al número de candidaturas presentadas, como, por ejemplo, para la representación en la Junta Central, en que se exige haber presentado candidaturas en veinticinco distritos, o en el Comité para un uso equitativo de los medios de comunicación públicos

(art. 7, 3 y 40). Es de advertir que la Ley no sólo desarrolla sus derechos y funciones, sino que al mismo tiempo comprende algunas medidas que tratan de controlar la intervención de los partidos en el proceso electoral.

Vamos a examinar sucintamente estos derechos, funciones y controles.

a) En primer lugar, tienen derecho a presentar candidatos para las elecciones del Congreso, marcando el orden de prioridad con que deben figurar en la lista. El elector, so pena de nulidad del voto, no puede ni tachar uno o varios nombres, ni alterar el orden de su colocación. La autoridad del partido que presenta al candidato es, sin duda, excesiva, y la única explicación puede ser el deseo del legislador de reforzar la disciplina de los partidos en este primer momento, en que no existen hábitos de democracia (art. 64, 2). También pueden presentar candidatos para el Senado, pero en este caso el elector puede escoger libremente los candidatos propuestos, e incluso mezclar los de diversas candidaturas (art. 55, 3 y 64). Este derecho tiene como única limitación la prohibición de presentar los mismos candidatos en varios distritos o simultáneamente para el Congreso y el Senado (art. 33, 2).

b) Pueden constituir coaliciones, que tienen su propia identificación, con independencia de la identificación de los partidos que las constituyen, y que son publicadas en los locales de las Juntas electorales provinciales. Estas coaliciones deben hacerse constar ante la Junta Electoral Central en los quince días siguientes a la publicación de la convocatoria (arts. 30 y 31).

c) Las asociaciones, federaciones y coaliciones tienen el derecho y deber de utilizar una denominación, sigla o símbolo, que no puede ser alterado durante todo el proceso electoral, y que debe constar necesariamente en las candidaturas (art. 31, 3).

d) Tienen el deber y el derecho de nombrar un representante para todas las notificaciones, gestiones y fiscalizaciones que regula la Ley Electoral. Ya hemos examinado

anteriormente el régimen jurídico de estos representantes.

e) Pueden, a través del representante, nombrar interventores que controlen la votación de cada mesa, así como el escrutinio de la sección, en las condiciones que ya hemos examinado.

f) A través de los representantes, intervienen en el escrutinio general.

g) Con independencia de la actuación de los representantes, las asociaciones, federaciones y coaliciones están legitimadas para interponer el recurso contencioso electoral (art. 73, 3, *c*).

h) Por último, las asociaciones, federaciones o coaliciones que hayan presentado candidatos en más de veinticinco distritos tienen derecho a nombrar representantes en la Junta Electoral Central, y todas las que hayan propuesto candidatos en un distrito pueden participar en la designación de representantes en la Junta Electoral Provincial (art. 7, 3, y art. 8, 1, quinto y 3). En la forma y proporción que indique el Decreto que lo regule, pueden hacerse representar también en el Comité para Radio y Televisión (art. 40).

Como hemos indicado, la Ley Electoral no sólo contiene derechos y funciones de los partidos, sino que en cierta manera controla también su actividad.

Los ingresos y gastos de las asociaciones, federaciones y coaliciones están sujetos a *fiscalización*, que ejerce la Junta Electoral Provincial en las que sólo presenten candidatos en un distrito, y la Junta Electoral Central en las que los presenten en dos o más (art. 45). Al objeto de esta fiscalización, se las obliga a abrir una cuenta o cuentas corrientes, de las que puede obtener información en cualquier momento la Junta a quien corresponda, cuentas en las que debe constar el nombre y domicilio de quienes hacen las aportaciones y la cuantía de cada aportación, estando prohibidas las aportaciones procedentes de fondos públicos, de entidades autónomas o paraestatales y las de entidades o personas extranjeras (art. 46). Parece, en cam-

bio, que los partidos que no hayan presentado candidaturas pueden hacer aportaciones (art. 46, 3).

El representante debe llevar una contabilidad detallada y documentada de los gastos, que es sometida a examen de la Junta competente antes de la proclamación de los candidatos electos (art. 48).

6. CALENDARIO ELECTORAL

–Las Juntas electorales se constituirán provisionalmente en el plazo de ocho días de la publicación de la Ley Electoral (23 de marzo). Y definitivamente en el plazo de otros siete días. Se exceptúa la incorporación de aquellos miembros que son propuestos por las candidaturas (artículo 12, 3).

–Ocho días después de la convocatoria, los jueces de Primera Instancia e Instrucción deben remitir listas certificadas de los individuos fallecidos o incapacitados en cuyo procedimiento hubiesen entendido (art. 12, 3).

–En el octavo día posterior a la publicación de la convocatoria se realiza la calificación de inelegibilidad (artículo 4, 3).

–La presentación de candidatos debe realizarse en un plazo comprendido entre el undécimo y el vigésimo día, ambos inclusive, siguientes a la publicación de la convocatoria (art. 30, 1).

–La constitución de coaliciones debe notificarse en el plazo de quince días siguientes a la publicación de la convocatoria (art. 31, 1).

–La calificación de irregularidad de una candidatura debe hacerse por la Junta provincial en el plazo de tres días, finalizado el plazo de presentación, pudiendo ser denunciadas por los representantes de las listas en el plazo de cuarenta y ocho horas. Hay un plazo de tres días para subsanar esas irregularidades, a contar desde la comunicación (art. 32, 5).

—Los interventores pueden ser nombrados hasta cinco días antes de la elección (art. 35, 1).

—La proclamación de candidaturas debe efectuarse por las Juntas provinciales el trigésimo día siguiente a la fecha de publicación de la convocatoria (art. 33, 1).

—La campaña electoral dura veintiún días y termina a las cero horas del día anterior a la elección (art. 38).

—A las veinticuatro horas de la proclamación de candidatos, los representantes deben comunicar a la Junta central el número de la cuenta o cuentas abiertas para la recaudación de fondos. El plazo para comunicar el ingreso de fondos de procedencia ilícita es de dos días (art. 46).

—El plazo durante el que debe congelarse la cuenta corriente es indefinido hasta que se haya calificado su regularidad, pero la Junta debe pronunciarse en el plazo de treinta días, concediendo un plazo no inferior a quince días para subsanar la irregularidad o formular declaraciones (arts. 47 y 48).

—El escrutinio general se realiza el quinto día hábil siguiente al de la votación (art. 67).

—El recurso contencioso para impugnar la proclamación de candidaturas tiene un plazo de dos días, y el que se interpone para impugnar la validez de la elección y proclamación, de cinco días. Los recursos especiales ante los acuerdos de las Juntas electorales interpuestos ante una junta de superior categoría tienen un plazo de diez días, y los recursos que de estos acuerdos se interpongan ante la jurisdicción contenciosa-administrativa se sujetan a la Ley reguladora de esta jurisdicción, sin que se exija recurso de reposición (arts. 64, 1; 75, 1 y 76, 2).

—La convocatoria de elecciones se fija discrecionalmente por el Gobierno, y entre el plazo de publicación del Real Decreto de convocatoria y la votación deberá mediar un plazo *mínimo* de cincuenta y cinco días (art. 28).

INDICE

I
DEMOCRACIA Y PROCESOS ELECTORALES

1. Democracia y proceso electoral 9
2. El voto, los partidos y la simplificación de opiniones 15
3. Ley Electoral y sistema de partidos 19
4. El sistema mayoritario y el proporcional 22

II
LA LEY ELECTORAL DE 1977

1. La relación electoral. El elector y el candidato 27
2. La campaña electoral 32
3. El derecho de voto y el proceso y la administración electoral 34
4. Los distritos o circunscripciones electorales 38
5. El cómputo de las votaciones 41
6. Recursos y sanciones 42

III
DERECHOS Y DEBERES DE LOS PARTICIPES EN LA ELECCION

1. Derechos y deberes del elector 46

Previous Page Blank

2. El representante de las candidaturas 47
3. Los interventores 50
4. Las mesas electorales 51

A. Constitución de la mesa 52
B. El presidente 53
C. La mesa como cuerpo 56

5. Los partidos políticos (Asociaciones, Federaciones y Coaliciones políticas) 58
6. Calendario Electoral 62

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Consejo

Thomas Buergenthal
Presidente

Marco Monroy Cabra
Vicepresidente

Carlos Roberto Reina
Vicepresidente

María Elena Alves
Allan Brewer - Carías
Margaret E. Crahan
Carmen Delgado Votaw
Tom J. Farer
Eduardo Jiménez de Aréchaga
Emilio Mignone
Jorge A. Montero
Gonzalo Ortiz Martín
Eduardo Ortiz Ortiz
Máximo Pacheco
César Sepúlveda
Louis Sohn
Rodolfo Stavenhagen
Walter Tarnopolsky
Cristian Tattenbach
Diego Uribe Vargas
Fernando Volio Jiménez

Miembros Ex-Oficio

Héctor Fix Zamudio
Jorge Hernández
Rafael Nieto
Pedro Nikken
Rodolfo E. Piza E.

Director Ejecutivo

Héctor Gros Espiell

Directora Ejecutiva Adjunta

Sonia Picado S.

Cuadernos de CAPEL. No. 1 KAPLAN MARCOS, *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina Contemporánea.* No. 2 ROSADA HÉCTOR, *Guatemala 1984: elecciones para Asamblea Nacional Constituyente.* No. 3 SACHICA LUIS CARLOS, *Democracia, Representación y Participación.* No. 4 SADEK MARÍA TERESA y BORGES CHEIBUB JOSÉ ANTONIO, *Educación y Ciudadanía: la exclusión política de los analfabetos en el Brasil.* No. 5 ROSENBERG B. MARK, *¿Democracia en Centroamérica?* No. 6 OLIART FRANCISCO, *Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina.* No. 7 BIDART CAMPOS GERMAN J., *Legitimidad de los procesos electorales.* No. 8 FERNÁNDEZ MARIO, *Sistemas electorales: sus problemas y opciones para la democracia chilena.* No. 9 BUTTÉN VARONA NELSON, BREA FRANCO JULIO, CAMPILLO PÉREZ JULIO y SILIÉ GATÓN JOSÉ A., *Legislación Electoral de la República Dominicana.* No. 10 MOLINA JOSÉ ENRIQUE. *Democracia representativa y participación política en Venezuela.* No. 11 HERNÁNDEZ VALLE RUBÉN, *Costa Rica: Elecciones de 1986. Análisis del resultado.* No. 12 VALADÉS DIEGO, *El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y el federalismo mexicano.* No. 13 SÁNCHEZ AGESTA LUIS, *Democracia y procesos electorales.*

PRÓXIMOS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN:

GARCÍA BELAÚNDE DOMINGO, *Una democracia en transición (Las elecciones peruanas de 1985).*

HERNÁNDEZ BECERRA AUGUSTO, *Las elecciones en Colombia (Análisis jurídico-político).*

GARCÍA LAGUARDIA JORGE MARIO, *El régimen constitucional de los partidos políticos en América Latina.*

ROSADA GRANADOS HÉCTOR, *Reedición del Cuaderno No. 2 ampliada y revisada.*

ESCOBAR ARMAS CARLOS, *Ley Electoral y de partidos políticos (Guatemala).*

KAPLAN MARCOS, *Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina.*

LIBROS:

VARIOS AUTORES, *Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica: Legislación Electoral Comparada.*

RIAL JUAN, *Uruguay: Elecciones de 1984. Sistema electoral y resultados.*

EL PROTOCOLO DE TIKAL, *Documentos constitutivos de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe.*

LEGISLACIÓN ELECTORAL COSTARRICENSE, *Separata. Varios autores. Con el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.*

De próxima aparición:

CONSTITUCIONES VIGENTES DE AMÉRICA LATINA, *coedicion con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Unión de Universidades de América Latina. Varios autores.*

FERRANDO BADÍA JUAN, *Del régimen autoritario de Franco a la democracia: la transición política.*

NOHLEN DIETER, *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate.*

ESPINAL ROSARIO, *Autoritarismo y democracia en la política dominicana.*

Guía de los partidos políticos en Centroamérica, varios autores.

CAPEL
Apartado Postal 10081
1000 San José, Costa Rica
Telex: 2233 ABOCIS CR
Teléfonos
34-09-54 —34-09-55