

**INFORME DEL OBSERVATORIO PARA EL ESTUDIO DE
DIVERSOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA
NORMATIVA ELECTORAL VALENCIANA**

OBSERVATORI
PER A L'ESTUDI DE
DIVERSOS ASPECTES
RELACIONATS AMB LA
**NORMATIVA
ELECTORAL
VALENCIANA**

15 de febrero de 2016

De acuerdo con el artículo 19.1 del Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la presidencia y de las consellerías de la Generalitat, se atribuye a la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas las competencias en materia de consultas populares, señalándose en el apartado 2 del citado artículo 19 que la Dirección General de Reformas Democráticas asume las funciones en materia de consultas populares y electorales en el marco de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y la Ley Electoral Valenciana.

Por ello, y en ejecución de éstas competencias, con fecha 19 de noviembre de 2015, se dictó la Resolución de la Consellera de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas mediante la cual se creó el **Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana**, cuyo principal objetivo es la realización de un análisis y diagnóstico de las posibles modificaciones susceptibles de llevar cabo en el ámbito de la normativa electoral valenciana.

Como resultado de sus trabajos, el Observatorio debía presentar a la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, un informe en el que se plasmen las recomendaciones, propuestas de mejora, cambios normativos o sugerencias de buenas prácticas, que se estimen convenientes.

Reunidos por primera vez el 30 de noviembre de 2015, los miembros del Observatorio acordaron la realización de diversas ponencias en temas seleccionados de acuerdo con sus especialidades, que pretendían abarcar los aspectos fundamentales de la normativa electoral con la finalidad de elaborar un informe final que sirviera de base para los inicios de un proceso de reforma de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, en el marco de la actual Régimen Electoral General y el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

Como objetivos de funcionamiento del propio observatorio se establecieron que el informe ha de resultar útil, las propuestas deben ser posibles y se debe trabajar con plena independencia.

Como ejes transversales se marcaron: la modernización del sistema electoral, la utilización de un lenguaje no sexista, las propuestas de adecuación a la técnica normativa de la Generalitat, el fomento de la participación y la detección y análisis de los requerimientos ciudadanos.

Posteriormente se han realizado reuniones de debate con la finalidad de acordar un texto único que pudiera ser suscrito por todos sus miembros y que es el que aquí se presenta.

Por ello, el presente informe contiene, por una parte un documento común suscrito por la totalidad de los miembros del Observatorio, donde se resumen los principales planteamientos y propuestas de sus miembros, una segunda parte compuesta por las diferentes ponencias que sirven de base al informe y, finalmente, un anexo con diferente documentación de apoyo.

El secretario del Observatorio

COMPOSICIÓN DEL OBSERVATORIO

Presidente

José García Añón
Director General Reformas Democráticas
Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.

Secretario

Rafael Pino Justo
Coordinador de Processos Electorals i Consultes Populars
Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.

Vocales

Pablo Oñate Rubalcaba
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Universitat de València

Joaquín Martín Cubas
Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Universitat de València

José Manuel Pavia Miralles
Catedrático de Métodos Cuantitativos. Universitat de València

Rosario García Mahamut
Catedrática de Derecho Constitucional. Universitat Jaume I

Ignacio Lleó de Nalda
Abogacía de la Generalitat

Manuel Moreno Vázquez
Dirección General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno.
Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.

Vicente Serra Martínez
Subdirector General de Procesos Electorales.
Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas

INTRODUCCIÓN

Desde su aprobación y a lo largo de sus treinta años de existencia, la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) ha experimentado más de quince modificaciones de distinto carácter, incluida su normativa de desarrollo, que afectan a nuestra normativa electoral, la cual no ha sido objeto de modificación alguna en el transcurso de todo este tiempo. Por otra parte, las exigencias ciudadanas existentes en el momento que se redactó la actual Ley Electoral Valenciana en 1987 han evolucionado sustancialmente desde su aprobación.

Si bien es verdad que –globalmente considerada y sin tener en cuenta ahora el juego de algunos de los requisitos establecidos por la LOREG y el Estatuto de Autonomía al sistema electoral valenciano– se puede realizar una valoración positiva de la aplicación de la Ley 1/1987, hay que añadir sin solución de continuidad que se trata de una ley que necesita de forma urgente su sustitución o reforma para adaptarse a las nuevas condiciones sociales, políticas y jurídicas surgidas tras más de veintiocho años de vigencia. Todavía más, los diez años transcurridos desde la aprobación de la reforma de 2006 del Estatuto de Autonomía - reforma que afecta a elementos fundamentales de nuestro régimen electoral - hace mucha más notoria esa necesidad.

Respecto a los cambios sociales bastaría con recordar la extensión de la crisis de confianza en nuestro sistema representativo que exige una respuesta legislativa. Pero no sólo se trata de cambio de valores o de percepciones sociales, sino que la propia sociedad ha cambiado. Los sistemas regulados de la comunicación entre candidatos y ciudadanos durante las campañas electorales –asiento lógico de la representación– están obsoletos: han aparecido nuevos canales de comunicación –Internet– y se han multiplicado los anteriores –proliferación de canales de radio y televisión–. Una ciudadanía más plural parece exigir una representación más plural, sin perjudicar el sistema más adecuado para conseguirlo. Ante esta evidencia la ley no puede permanecer inalterada y deben buscarse nuevas respuestas para los retos de nuestro sistema democrático desde la base. No nos podemos permitir el lujo de debilitar algo tan valioso para nuestra convivencia como es la legitimidad de nuestro sistema político.

A las razones sociales y políticas se suman las razones jurídicas. Ya hemos mencionado la importancia de la reforma de 2006 que ha supuesto cambios evidentes y de gran calado en nuestro sistema electoral: la exigencia de un mínimo de noventa y nueve diputados, la posibilidad de celebrar elecciones en cualquier momento en el que el President de la Generalitat considere la disolución anticipada de les Corts Valencianes, la desaparición en el Estatuto de la barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunitat Valenciana, entre otras. A estas razones habría que añadir la necesidad de actualización de algunos aspectos de la regulación de 1987, una mejor concreción de las consecuencias derivadas de algunas reformas de la LOREG o la incorporación a nuestra legislación de algunos aspectos de la doctrina de la Junta Electoral Central.

En consecuencia, se hace necesario realizar un análisis que, teniendo en cuenta en todo momento el margen que otorga la LOREG a las comunidades autónomas para regular su propio régimen electoral, y lo establecido, asimismo, en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, pueda servir como instrumento de trabajo, de base técnica, para una futura modificación de la vigente Ley Electoral Valenciana.

Es por tanto, un análisis del régimen electoral que engloba el conjunto de normas y procedimientos que han de regir en un determinado territorio y para una determinada sociedad. Se trata pues de un concepto, el de régimen electoral, mucho más amplio que el de sistema electoral, que tan solo es una parte del mismo.

Pues no sólo se trata de definir, como veremos más adelante, los elementos y fórmulas para la conversión de votos en escaños, sino que se trata de regular todos aquellos aspectos que comprende el derecho fundamental a la participación política regulado en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Así, el régimen electoral en sentido amplio abarca conceptos tales como el derecho de sufragio (activo y pasivo), la administración electoral, la inelegibilidad e incompatibilidad, las normas y procedimiento de convocatoria electoral, el censo electoral, la propaganda y las campañas, los representantes de las formaciones políticas que concurren a una elecciones, las papeletas, el ejercicio del voto en sus diferentes modalidades, las mesas electorales, el escrutinio en la mesa y en las juntas electorales, la proclamación de diputados y diputadas, los gastos y subvenciones, infracciones, sanciones y delitos electorales, recursos e impugnaciones ... y por supuesto el sistema electoral.

Todo ello debe estar reflejado en una norma, la Ley Electoral Valenciana, que dentro del marco normativo superior, garantice y suponga el marco común, y en consecuencia defina las reglas mediante las cuales los valencianos y valencianas eligen de forma secreta, libre y directa a sus representantes en Les Corts, manifestación esencial del ejercicio del derecho de autogobierno que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía reconocen a la Comunitat Valenciana.

Comprende pues este informe diferentes cuestiones que configuran el régimen electoral, a cuyos efectos se ha estructurado en varias áreas de análisis. Cada una de ellas pone el énfasis en un aspecto concreto aunque inevitablemente muchas están íntimamente entrelazadas por lo que en más de una ponencia se alude, con más o menos profundidad, a temas comunes.

La base de los trabajos que dan pie a este informe parte de la necesidad de realizar un análisis previo de la situación actual, bien analizando el marco jurídico que permite el desarrollo mediante norma autonómica, bien el rendimiento que hasta la fecha ha producido el actual texto legal valenciano, entrando también en aspectos procedimentales que forman buena parte del texto. Allí donde los diferentes ponentes lo han considerado oportuno, se realizan diversas propuestas de modificación o mejora sin que sea este una propuesta de texto articulado sino, como ya se ha dicho, más bien una base de análisis. A lo largo de las diferentes ponencias que se acompañan no siempre se ofrecen las mismas soluciones a los mismos problemas, ni todas pueden ser incorporadas simultáneamente a nuestra futura ley ya que, como iremos viendo, los objetivos que se fijen serán los que determinen cuáles de estos elementos se incorporarán.

Y esto es así porque la elección de un modelo concreto para alguno de los elementos que conforman el régimen electoral, determinará o puede determinar el contenido de otros, especialmente en lo concerniente al sistema electoral. Así por ejemplo, la opción por un determinado sistema de circunscripciones influirá en las relaciones y funciones de las diferentes juntas electorales, las fórmulas de conversión a utilizar, los modelos de papeletas, las candidaturas, etc. Por ello, el trabajo se debe enfrentar como un todo, un conjunto donde todos los elementos son importantes, por si solos y por sus repercusiones en el resto.

En cuanto a la presentación, a pesar de que la mayor parte de las ponencias siguen en su exposición un orden secuencial del articulado de las normas electorales (LOREG y LEV), se ha

optado por elaborar el presente informe por áreas, donde primero con una breve introducción a cada tema se expongan las principales propuestas en esta área. Para mayor ampliación de cada cuestión deberemos remitirnos a las distintas ponencias.

Los aspectos sobre los cuales existe un acuerdo mayoritario del Observatorio, se presentan como propuesta conjunta y, aquellos otros donde existen diferentes opciones se citan todas ellas.

Valencia, 15 de febrero de 2016.

ÍNDICE DEL INFORME

1. Ámbito competencial para la reforma
2. Inelegibilidad e incompatibilidad
3. Sistema electoral
 - a) Definición y objetivos
 - b) Análisis del rendimiento de la actual LEV
 - c) Tamaño de Les Corts
 - d) Distritos electorales: magnitud y atribución de escaños
 - e) Fórmula electoral
 - f) Listas electorales
 - g) Barrera electoral
 - h) Igualdad en la representación entre mujeres y hombres
4. Participación política y principio de igualdad en la representación
5. Procedimiento electoral
 - a) Convocatoria electoral
 - b) Representantes electorales
 - c) Candidaturas
 - d) Papeletas
 - e) Jornada electoral
 - f) Escrutinio en la mesa y general
 - g) Campaña electoral
6. Administración Electoral
7. Elecciones a las Entidades Locales Menores de la CV
8. Gastos y subvenciones electorales
9. Anexos

1. ÁMBITO COMPETENCIAL

Las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias en materia electoral, han de respetar, por un lado las normas estatales de desarrollo del derecho fundamental de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española y, por otro, las que regulan las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en su ejercicio.

La competencia legislativa estatal se ha concretado en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General la cual estableció un sistema de delimitación competencial a favor del Estado, y así en su artículo 1.2 y Disposición Adicional 1ª. 2ª, declara aplicables a los Parlamentos Autonómicos numerosos preceptos de la Ley Orgánica, por entender que estos regulan las condiciones básicas del ejercicio de los derechos fundamentales.

No obstante, es importante aclarar que la aplicabilidad directa de estos artículos a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas no es la misma si se trata de preceptos que concretan el derecho fundamental de participación política, que si establecen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de este derecho, en cuyo caso se permite que el legislador autonómico pueda entrar, introduciendo peculiaridades propias siempre que no se vulnere lo establecido por la norma estatal.

Por otro lado, nuestro Estatuto de Autonomía modificado en 2006, regula en sus artículos 23 y 24 el sistema electoral del parlamento de la Comunitat Valenciana, estableciendo el número mínimo de Diputados y Diputadas a elegir atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización. En el artículo 24 establece el sistema de aprobación de la Ley Electoral valenciana, mediante una mayoría reforzada de dos tercios, y la obligatoriedad de que en esta se garantice *“un mínimo de 20 diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres.”* Lógicamente, modificar estos aspectos contenidos en el EACV con la finalidad de diseñar otro sistema electoral valenciano está al alcance del ámbito de actuación autonómico, previa modificación estatutaria y consiguiente ratificación mediante referéndum.

En este contexto, se aprobó en 1987 la Ley Electoral Valenciana la cual reprodujo en gran medida los preceptos de la entonces vigente LOREG, dejando muchos otros aspectos importantes como el escrutinio en las mesas electorales, el escrutinio general, las reglas generales del procedimiento electoral, la votación, etc., sin regular, resultando por ello necesario recurrir a la aplicación supletoria de la LOREG, de acuerdo con lo establecido en su propia Disposición Adicional primera.

No puede negarse que la existencia de un régimen electoral común, basado en los mismos principios, incrementa la legitimidad de las reglas de juego y asegura mayor certeza del Derecho a los actores electorales, más teniendo en cuenta que hasta la fecha ha predominado la organización y celebración de procesos electorales concurrentes. Cuestión distinta será ver qué ocurre cuando, de conformidad con las previsiones recogidas en el Estatuto de Autonomía, se haga uso por el President de la Generalitat de la facultad de disolución anticipada de Les Corts, porque desde ese momento se romperá la concurrencia con otros procesos, desaparecerá esta

justificación para la homogeneidad y, además, será necesario adoptar medidas y regular supuestos nuevos.

Por todo lo anteriormente expuesto, de cara a acometer la necesaria reforma electoral se hace imprescindible realizar una reflexión previa sobre qué aspectos pueden y deben ser incluidos en la legislación electoral valenciana, siempre respetando el límite constitucional, la LOREG y las previsiones de nuestro Estatuto.

Cualquier acercamiento al estudio de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral queda así mediatizado, se ve forzosamente obligado a tener en cuenta que la presencia de los derechos fundamentales implicados condiciona el régimen jurídico aplicable a cualquier proceso electoral, sea cual sea el ámbito territorial en el que se desarrolle.

Del mismo modo, cualquier consideración que se haga sobre la distribución de competencias en materia electoral debe partir de una premisa: **lo sustancial es saber quién puede votar, a quién puede votar, cuáles son las condiciones y el procedimiento para hacerlo y cómo se convierten los votos emitidos en la designación de unos representantes.**

Sobre la base de los enunciados constitucionales que soportan la competencia estatal y de la interpretación que de ellos ha hecho el Tribunal Constitucional, parece claro que, frente al régimen electoral general, el de cada Comunidad Autónoma “aparece como especial a partir de los elementos fijados por el Estatuto de Autonomía respectivo y la consiguiente ley electoral.

Siendo la alusión al sistema proporcional del artículo 152.1 de la Constitución un imperativo de tendencia, que impone mandatos de alcance negativo pero no obligaciones de resultado, las Comunidades Autónomas podían haberse decantado por modelos de proporcionalidad diferentes del que se aplica para determinar la composición del Congreso de los Diputados después de cada convocatoria de Elecciones Generales, pero ni lo hicieron antes de 2006, ni lo han hecho al hilo de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía.

De este modo, si el Estado viene haciendo un uso expansivo de sus competencias en materia electoral amparándose en los motivos ya expuestos y, por otra parte, las Comunidades Autónomas no han mostrado una voluntad muy acentuada de establecer, ni siquiera en los ámbitos en los que podrían haberlo hecho, particularidades significativas en los regímenes jurídicos de sus respectivos procesos electorales, el resultado de esta combinación de factores ha conocido una considerable homogeneidad.

En la doctrina se ha puesto de relieve el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la LOREG, que regula aquellas materias reservadas al Estado, adolece de una cierta ambigüedad. Ciertamente no indica cuáles de estos preceptos son de aplicación a las elecciones autonómicas como concreción del derecho de sufragio (que exige su desarrollo por ley orgánica: artículo 81 en relación con el 23 CE) y cuáles lo son como condición básica para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de este derecho (artículo 149.1.1ª CE). Y la cuestión no es baladí, pues es evidente que el ámbito de libertad que le queda al legislador autonómico es distinto según que nos hallemos ante el primer caso o el segundo. En efecto, aunque –como es sabido– la reserva de ley orgánica no excluye la intervención de los Parlamentos autonómicos, esta será más reducida de la que les corresponde en el supuesto de que el Estado se limite a fijar las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos.

Entrando ya en los contenidos de los preceptos de la LOREG declarados de aplicación directa a los comicios autonómicos, se aprecia, *prima facie*, que algunos bloques temáticos del Título I quedan vedados, o dejan una puerta apenas entreabierta, a la actuación del legislador autonómico; en

otros campos, sin embargo, el margen disponible para la regulación es mayor, siempre que, desde luego, no se vulnere lo establecido por la norma estatal.

En buena lógica, y a los efectos sobre todo de facilitar la tarea de los operadores jurídicos encargados de interpretar y aplicar la norma, esa explicación debería haber tenido su reflejo en el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera. Dada la falta de correspondencia, el operador se ve obligado a realizar interpretaciones que se ajusten en todo lo posible a la intención del legislador a la hora de determinar el fundamento de los preceptos que integran cada sección de cada uno de los ocho capítulos que conforman el ya de por sí extenso Título I.

A lo largo de las distintas ponencias que acompañan al presente informe, y en especial la dedicada específicamente al ámbito competencial, se ha ido analizando la competencia que tiene esta Comunitat para acometer la reforma electoral, aportando ideas que se estima podrán innovar y mejorar la ley electoral valenciana.

2. INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD

La CE (art.23.2) reconoce como derecho fundamental el de acceso a los ciudadanos al ejercicio de las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que establezca el ordenamiento jurídico. La ley determinará, en consecuencia, las condiciones de acceso a los cargos públicos, fijando entre otras la condición de elegibilidad, ejercicio, permanencia y cese en el cargo. El mandato constitucional al legislador para que desarrolle el contenido esencial del derecho a la participación en asuntos públicos no es un mandato genérico sino que deberá desarrollarse necesariamente por medio de ley electoral.

La relación de causas de inelegibilidad que se contemplan tanto en la Carta Magna como en la normativa electoral tratan de evitar que en el desarrollo de las elecciones puedan influir candidatos que usen el cargo público que ostentan para lograr una ventaja sobre el resto de candidaturas distorsionando así no sólo la igualdad de oportunidades entre las fuerzas políticas sino también la libre formación de la voluntad del electorado.

Junto a las causas de inelegibilidad ha de tenerse presente la otra cara de la moneda que son las causas de incompatibilidad para el ejercicio simultáneo de una pluralidad de cargos públicos. Así si las primeras tienen su origen en el campo del proceso electoral evitando la distorsión de la competencia electoral por medio de la confrontación desigual de los candidatos, las segundas tienen como finalidad que el cargo público desarrolle su función sin interferencia alguna.

Inelegibilidad

Entre las distintas causas de inelegibilidad que puede contener la legislación que desarrolle por el legislador autonómico ha de tener presente que siempre le serán de aplicación las determinadas en el capítulo 2º del Título 1º de la LOREG, comprensivo de los Arts. 6 y 7, al amparo de lo previsto en la DA 1ª de la LOREG. De ahí que, en buena técnica jurídica, bastaría con una remisión a las causas previstas en la legislación estatal básica para, a continuación, proceder a regular las propias. Es por lo que se propone que la regulación autonómica se limite las causas que le son propias.

Regulado en la actual LEV en su artículo 4, dicho apartado debería ser actualizado en una doble vertiente: por un lado en cuando a la denominación actual de los cargos u organismos allí citados y por otro lado, mediante la adecuación de los mismos al uso no sexista. Así entre las causas de inelegibilidad deberían encontrarse la pertenencia a los órganos estatutarios (Síndic de Greuges, Síndic de Comptes, etc.), bien sea como presidente bien sea como vocal e incluso como secretario, así como otros órganos mencionados en el Estatuto de Autonomía que por su posición institucional podrían colocarse en una situación de preferencia en la contienda electoral como son las personas responsables de la gestión de los medios de comunicación de titularidad pública o los miembros del Consell Audiovisual de la Comunitat Valenciana, a los que se refiere el Art. 56 EACV.

En cuanto a la estructura de la Generalitat, se recomienda usar la misma clasificación en todas las normas, por ejemplo la Ley del Consell que, en función de su naturaleza, los clasifica en órganos superiores (consellers y secretarios autonómicos, entre otros) y los órganos de nivel directivo (subsecretarios, directores generales y otros cargos que ostenten el cargo de director general entre otros).

Junto a los altos cargos de la administración del Consell deben incluirse los cargos directivos de las distintas entidades que configuran el sector público empresarial y fundacional de la Generalitat el cual se define en la actualidad por medio de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana. Y ello por la posición de prevalencia en que se les coloca con respecto al resto de los competidores electorales.

Debe regularse igualmente la inelegibilidad de los miembros de las distintas juntas electorales que conforman la administración electoral valenciana.

Respecto a las personas miembros de otros parlamentos autonómicos, y aunque la mayoría de las normas lo sitúan como causa de inelegibilidad, se propone su inclusión como causa de incompatibilidad. Por otro lado, nada dice nuestra LEV acerca de la inelegibilidad (ni incompatibilidad) de Senadores y Senadoras, bien sea por elección o por designación.

Junto a estas causas de inelegibilidad, debería incluirse de forma similar a la actual redacción del artículo 6.3 LOREG la inelegibilidad de los titulares de la Delegación del Consell, en el caso que se decida la restitución de los órganos, o figuras asimiladas y los directores territoriales de las consellerías en cada una de las provincias como expresión de la organización territorial del Consell a la que se hace mención en el capítulo III del Título IV de la Ley del Consell. Si bien en estos casos la eficacia de las causas estaría limitada las provincias en la que cada una de dichas personas ejerzan su magistratura.

Incompatibilidad

Las Comunidades Autónomas pueden establecer aquellas incompatibilidades de sus parlamentarios que por afectar a cargos o situaciones administrativas o parlamentarias internas de la propia Comunidad Autónoma puedan considerar procedentes. Por otro lado, las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad.

Cabría aquí hacer una distinción entre las causas de incompatibilidad por razón de cargo y causas por razón de ejercer determinadas actividades o por percibir determinadas retribuciones.

Respecto a los primeros, la actual LEV art.6.2 hace una expresa remisión a la LOREG y además añade a:

“a) Los Diputados al Congreso.

b) Los Administradores, Directores Generales, Gerentes y cargos equivalentes de entes públicos y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirectamente, de la Generalitat, cualquiera que sea su forma.

c) Los miembros del Consejo de Administración del Ente Público Radio Televisión Valenciana.”

Respecto a los primeros, la LEV recoge la previsión constitucional que fija la incompatibilidad entre el acta de Diputado al Congreso y el acta de parlamentario de una Asamblea de Comunidad Autónoma, lo que no impide que pueda presentarse como candidato a ambas de forma simultánea.

Nada dice nuestra LEV sobre los Senadores, en ninguna de las dos modalidades, por lo que actualmente pueden compatibilizar ambos cargos, salvo que mediante la LEV se establezca algún tipo de incompatibilidad, lo que parece razonable.

Tampoco contempla la Ley Electoral Valenciana la condición de miembro del Parlamento Europeo como causa de incompatibilidad, a diferencia de otras leyes electorales autonómicas. Si bien, dicha causa de incompatibilidad sí que se contempla en el artículo 211 de la LOREG al regular el proceso electoral al Parlamento Europeo.

Respecto al apartado b) (“Los administradores, etc.) la previsión actual debería adaptarse a la nueva tipología del sector público instrumental de la Generalitat establecida en el artículo 2 Ley 1/2015.

Finalmente, respecto al apartado “c) Los miembros del Consejo de Administración del Ente Público Radio Televisión Valenciana” deberá tenerse en cuenta lo contenido en la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, de la Generalitat, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico la cual deja a un desarrollo legal posterior la configuración de la entidad jurídica por medio de la cual se procederá a la prestación del servicio.

Como se ha visto, el elenco de causas de incompatibilidad por razón del cargo que actualmente se regulan en la Ley Electoral Valenciana es francamente reducido por lo que se propone, que del mismo modo que determinadas legislaciones electorales autonómicas lo han configurado, se amplíe a otros supuestos que sí aparecen contemplados en las leyes electorales de algunas Comunidades Autónomas, que por la entidad del cargo que se ejerce ha de optarse por uno o por otro para un adecuado ejercicio del servicio público. Así por ejemplo se contemplan los siguientes: los Alcaldes, los Presidentes de la Diputación Provincial y los Presidentes de Mancomunidades, los Jefes de los Gabinetes de los miembros del Consejo de Gobierno o los titulares de las autoridades portuarias designados por la Comunidad Autónoma (Art. 2. de Andalucía) Los Presidentes y directores de las Cajas de Ahorro de Fundación Pública (Art. 6.c de Asturias) El Interventor General y el Tesorero General (Art. 5.c de Madrid). Los miembros de Corporaciones Locales (Art. 5.3 c de Murcia).

Respecto a la incompatibilidad retributiva, y sobre la base de que en principio el ejercicio de la función parlamentaria debería serlo con carácter exclusivo, la LEV debería estar redactada en estos términos contemplando únicamente como causa de excepción los supuestos en que sí es compatible el ejercicio simultáneo del cargo de diputado o diputada con cualquier otra actividad o función pública o privada.

Especialmente en el caso de los cargos públicos deberá de especificarse que no puede acumularse el ejercicio de la función pública funcionarial, entendida esta como la propia del empleado público

que participa directa o indirectamente en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales así como aquel personal laboral que presta sus servicios para cualesquiera administración pública directamente o a través de su sector público, al cargo de parlamentario por la propia naturaleza de las funciones del Parlamento el cual junto a la función de legislar ostenta la de control al poder ejecutivo y no cabe que al mismo tiempo se participe de la función pública dado soporte técnico al gobierno sea de la misma administración territorial a la que controlan Les Corts o de distinta.

3. SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral puede definirse, de forma sencilla, como el instrumento para transformar votos en escaños en un territorio (circunscripción) determinado. Convendrá distinguir este concepto de los de "régimen electoral" (que, con mayor amplitud, abarca otras cuestiones, como la campaña electoral y su financiación, el derecho de sufragio, la Administración Electoral, etc.) y de "Derecho electoral" (referido únicamente al conjunto de normas jurídicas que regulan los distintos aspectos del régimen electoral para la elección de determinados órganos públicos).

El sistema electoral está formado por un conjunto de elementos que lo configuran, tan distintos como distintas son las soluciones que ofrece la combinación de todos ellos en sus múltiples variables: tamaño de Les Corts (número total de diputados y diputadas), su número de circunscripciones y su tamaño, fórmula para la asignación de escaños a las circunscripciones y fórmula para la atribución de los mismos entre las candidaturas contendientes, listas electorales, barreras de acceso, etc., Y no existe la fórmula mágica, ni sistemas electorales standard. Cualquier variación de alguno de ellos influye en el resto, los habilita o los anula. Entonces, ¿cómo elegir el sistema que mejor se adecua a un determinado territorio?

En primer lugar, considerando al sistema electoral como un mero instrumento, no como un fin. Un instrumento puesto al servicio de una determinada sociedad que debe generar necesariamente representación, gobierno y legitimidad.

En segundo lugar, y como consecuencia de su instrumentalidad, cualquier reforma del sistema electoral debe necesariamente iniciarse preguntándose antes de nada cuáles son los fines que se persiguen, qué se quiere conseguir, y sólo entonces deben emplearse los elementos que definen el sistema electoral para alcanzar estos objetivos.

¿Cuáles deben ser esos objetivos? Atendiendo al *principio de representación* que el legislador adopta (objetivo que se quiere lograr con el sistema electoral en la conformación de las instituciones), pueden distinguirse dos tipos (ideales) básicos de sistemas electorales: los mayoritarios, donde el objetivo que prima es el de la estabilidad gubernamental y la gobernabilidad, y los proporcionales, en los que el objetivo priorizado es el de la pluralidad manifestada por la fiel relación entre los votos logrados por cada formación y su respectivo número de escaños. Nuestro actual sistema electoral, inserto en la Ley Electoral Valenciana de 1987, y por lo tanto, elaborado recién aprobada la LOREG, padece de limitaciones y precauciones, como muchas de las leyes electorales autonómicas dictadas en el marco que el régimen electoral general deja a los legisladores autonómicos y, en otras ocasiones, por falta de la suficiente

imaginación para encontrar la singularidad electoral que responda a los requerimientos de la sociedad concreta a la que va dirigida. Y es que una ley electoral no vale para todos ni vale para siempre. Nuestra ley electoral camina hacia los treinta años de vigencia sin haber experimentado ninguna reforma lo que no obstante ha servido para conformar los diferentes parlamentos y asegurar la gobernabilidad. Si comparamos esta trayectoria con las más de doce modificaciones, de diferente calado, que ha tenido la LOREG en prácticamente el mismo tiempo y los cambios en la sociedad valenciana que se han producido, se hace evidente la imperiosa necesidad de contar con un nuevo texto que determine el modelo de representación política que queremos.

A estos efectos, es conveniente como primer paso, analizar cuál ha sido el rendimiento histórico del actual sistema electoral:

- a) En los 9 procesos electorales celebrados hasta la fecha en la Comunitat Valenciana, se ha logrado el objetivo de **gobernabilidad**.
- b) Los resultados han sido aceptados generalmente, coadyuvando a la legitimación del sistema.
- c) Se ha producido **alternancia política** en el gobierno permitiendo al mismo tiempo el acceso de nuevos grupos políticos a Les Corts.
- d) Existen determinados elementos del sistema electoral que generan **desproporcionalidad**:
 - Territorialmente: existe una gran diferencia poblacional entre las tres circunscripciones
 - Una de las fuentes de desproporción en el valor de los votos tiene como origen la muy diferente cantidad de votos que son necesarios para alcanzar representación en Castellón respecto a los que son necesarios en Alicante o Valencia, ya que el EACV asigna un número mínimo de escaños por circunscripción al margen de cuál sea su población respectiva.
 - La fórmula d'Hondt no ha sido la causante de la desproporcionalidad en los resultados sino la aplicación de la barrera electoral y la fórmula de reparto solo de los escaños sobrantes en función de la población después de la asignación mínima de 20 a cada circunscripción.

Distrito	Población		Escaños		Poblac/escaños	Desproporción
Alicante	1.868.438	37,33%	35	35,35%	53.383,94	2,18
Castellón	587.508	11,74%	24	24,24%	24.479,50	
Valencia	2.548.898	50,93%	40	40,40%	63.722,45	2,60
Total:	5.004.844		99			

Distribución de escaños por circunscripción y desproporción observada. Elecciones a Les Corts 2015.

- La desproporción generada ha conllevado una infrarepresentación de determinadas candidaturas (incluso exclusión) y sobrerrepresentación en las más votadas.
- e) En los últimos años, y en confluencia con otros factores del sistema político, se han incrementado los niveles de desafección entre los ciudadanos y las instituciones.
 - f) La actual política de cuotas tan solo garantiza hasta cierto punto la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las listas electorales lo que no se ha traducido necesariamente en un aumento paritario en la presencia de mujeres en Les Corts.
 - g) La actual barrera electoral ha supuesto la expulsión de formaciones políticas con buen soporte electoral.

De acuerdo con esto, se llega a la conclusión por parte del Observatorio que los **objetivos** que deben marcarse a la hora de plantear un sistema electoral deben ser:

1. Que todos los votos tengan (en la medida de lo posible) el mismo valor.
2. Que los electores dispongan de mayor capacidad de decisión para elegir a sus representantes, incrementándose la proximidad e identificación entre ellos.
3. Que se puedan configurar Les Corts garantizando suficientemente la **governabilidad**.
4. Que exista una representación territorial equilibrada
5. Que propicie una mayor legitimidad del sistema.
6. Que se asegure una representación paritaria en Les Corts.

Como ya se ha comentado, el camino hacia estos objetivos puede recorrerse bajo distintas soluciones. Las tres alternativas que a continuación se proponen, y que conducen a resultados diferentes, son tan solo tres modelos o bases para el estudio, tres modelizaciones, de las muchas posibles, que pueden ofrecer un camino hacia los objetivos antes expuestos. Son parte de las ponencias que acompañan al presente informe por lo que para su ampliación deberemos remitirnos a las mismas.

La mayor parte de las propuestas de reforma que se formulan en este Informe se han concebido respetando el marco de las previsiones del actual Estatuto de Autonomía. Alguna, no obstante, como la reducción del mínimo inicial de escaños para cada circunscripción, implicaría su reforma puntual. Debe entenderse que si se abriera la posibilidad de reformar el Estatuto de Autonomía cabrían otras propuestas de reforma del sistema electoral, susceptibles de ser estudiadas con mayor detalle del que en estas páginas cabe.

Propuesta 1¹

Sistema electoral similar o inspirado en el alemán, esto es, una sistema mixto preferiblemente del tipo *proporcional personalizado* que –respetando las restricciones de nuestro ordenamiento constitucional y estatutario–, por un lado, mejorara el rendimiento del sistema en términos de uso por parte de los electores y de selección de nuestros representantes, y, por otro lado, evitara alguna de las disfunciones señaladas ligadas a los sistemas de listas abiertas o voto preferencial.

En relación al funcionamiento básico de este sistema *proporcional personalizado*, la característica fundamental radica en que el elector tendría dos votos, de tal forma que:

- El primer voto serviría para repartir los escaños proporcionalmente entre las fuerzas políticas que hubieran presentado su candidatura en forma de listas cerradas y bloqueadas a las elecciones en cada circunscripción provincial. La fórmula a utilizar podría ser D'Hondt, Resto Mayor, Saint-Lagüe o similar (al ser tan elevado el número de escaños por circunscripción provincial las diferencias entre ellas son mínimas). Con ese voto tendríamos decidido el número de escaños que, en principio, le corresponde a cada partido, pero todavía no los candidatos individuales que los han de ocupar.

1 MARTIN CUBAS, Joaquín. Ponencia: "El Estatuto de autonomía como marco normativo de una reforma del sistema electoral de Les Corts Valencianes".

- El segundo voto serviría para decidir esas personas concretas que han de ocupar, cuanto menos, una buena parte de los escaños (ya sea la 1/2, 3/5 ó 2/3, por ejemplo, del total de cada circunscripción). Consistiría en un voto a candidato/a individual en circunscripciones uninominales (estas circunscripciones uninominales podrían ajustarse al territorio de las comarcas valencianas con las adaptaciones necesarias para equilibrar la representación de la población). Los candidatos más votados en estas circunscripciones ocuparían los escaños obtenidos por sus respectivos partidos en el reparto proporcional de las circunscripciones provinciales.
- Los escaños sin cubrir por los candidatos elegidos en circunscripciones uninominales se asignarían a los candidatos presentados en las listas cerradas y bloqueadas de las circunscripciones provinciales por las distintas fuerzas políticas en el orden allí establecido.
- El sistema, por lo demás, requiere prever la posibilidad de que una fuerza política obtenga más escaños en circunscripciones uninominales que en el reparto proporcional en la circunscripción lo que obliga, en su caso, a establecer escaños suplementarios.

En relación a la integración en un sistema de este tipo de la exigencia de paridad de género habría que contemplar, en primer lugar que, las candidaturas de las fuerzas políticas en las circunscripciones provinciales se presentaran en forma de cremallera en listas cerradas y bloqueadas, pero, además, en segundo lugar, se debería contemplar una de estas dos medidas alternativas:

- Primera, en caso de que una determinada fuerza política obtenga más representación de cualquiera de los dos géneros en las circunscripciones uninominales, la diferencia se compensaría en la asignación de los escaños a los candidatos de las listas cerradas y bloqueadas de esa formación en las circunscripciones provinciales, de tal forma que los primeros escaños se asignaran por su orden a los candidatos del género infrarrepresentado hasta alcanzar la paridad y, una vez alcanzada la paridad, se procedería a la asignación según el orden de cremallera de la lista a partir del primer candidato de cada género que quedara por elegir según su orden. Este sistema tiene el hándicap de que podría darse el caso de que todos o casi todos los candidatos de una determinada fuerza política se eligieran en circunscripciones uninominales y fueran total o predominantemente de un género, con lo que no cabría compensar la diferencia en estos casos.
- Segunda, en cada circunscripción uninominal el elector tendría, en lugar de uno, dos votos uninominales para proceder a la elección de un representante de cada género (sería una especie de *circunscripción binominal* en cuanto a género). En el caso valenciano el problema de este sistema radica en que forzaría un número muy pequeño de circunscripciones *uninominales/binominales* perdiéndose en cercanía entre representante y representado y haciendo difícil cualquier aproximación a una suerte de comarcalización de las circunscripciones uninominales.

En cualquier este sistema, de considerarse idónea su concepción general, admite diferentes variantes que podrían ser consideradas en una posible reforma del sistema electoral autonómico valenciano.

Propuesta 2²

Partiendo de la base de lo actualmente regulado en el EACV en materia electoral y sin modificación de número de diputados de Les Corts,

1. Fijar en 99 diputados el tamaño de Les Corts.
2. Hacer una asignación inicial de 20 escaños a cada circunscripción provincial y repartir, entre las circunscripciones provinciales, los 39 diputados restantes en función de la población de derecho de cada provincia utilizando el método d'Hondt con divisores partidos por 10 (es decir, 0'1, 0'2, 0'3,...,3'9).
3. Siendo A, C y V el número de diputados a elegir en cada provincia (con A+C+V=99), reservar 2 diputados de cada provincia como escaños de ajuste para ser asignados en cada circunscripción teniendo en cuenta los resultados del conjunto de la Comunitat Valenciana.
4. Fijar la barrera de acceso en el 3% de los votos válidamente emitidos a favor de candidaturas en el conjunto de Comunitat Valenciana.
5. Repartir los A-2, C-2 y V-2 escaños (permanentes) de, respectivamente, Alicante, Castellón y Valencia, aplicando en cada una de las circunscripciones la regla d'Hondt sobre los votos obtenidos por las candidaturas que superan la barrera de acceso.
6. Calcular, utilizando la fórmula d'Hondt, cuantos escaños corresponderían a cada una de las candidaturas que superan la barrera de acceso en un sistema de circunscripción única.
7. Calcular el número máximo de escaños de ajuste a los que tendría derecho cada candidatura a través de la diferencia entre los diputados que le corresponderían bajo circunscripción única y los que ya tiene asignados por el punto 5.
8. Repartir secuencialmente los seis escaños de ajuste entre los partidos con derecho a diputados de ajuste como sigue. Primero, se selecciona entre las tres circunscripciones el cociente más alto no consumido entre aquellos pertenecientes a los partidos con derecho a escaños de ajuste y se asigna en esa circunscripción un nuevo diputado al partido al cual pertenece tal cociente. Segundo, se repite el proceso con el segundo cociente más alto no consumido y se asigna un nuevo diputado al partido al cual pertenece salvo que eso suponga asignarle más escaños de ajuste de los que tiene derecho. Este procedimiento se repite secuencialmente con las restricciones de que (i) se reparta un máximo de dos escaños de ajuste en cada circunscripción y (ii) cada partido no supere, con los escaños de ajuste, el número de escaños que hubiese obtenido con circunscripción única. Para detalles de este procedimiento de reparto (con un ejemplo numérico, aunque sin la restricción de dos escaños como máximo por circunscripción) consúltese el Anexo I de la ponencia de referencia.
9. Utilizar una papeleta que permita a los electores manifestar sus preferencias y se puedan decidir, a partir del sistema de puntos expuesto en la ponencia de referencia, los candidatos concretos de cada lista que son nombrados diputados.

Conclusiones: el sistema propuesto hubiera producido parlamentos con una distribución de escaños más próxima a la distribución de votos del conjunto de la Comunitat Valenciana a la vez que permitiría la gobernabilidad al primar a las opciones que mayor porcentaje de votos reciben.

2 PAVÍA MIRALLES, José M. Ponencia: "Algunas reflexiones para la reforma del sistema de elección de Les Corts"

Propuesta 3³

1. Mantener en 99 el número de escaños de *Les Cortes Valencianes*.
2. Mantener las circunscripciones provinciales utilizadas hasta la fecha.
3. Reducir el mínimo inicial de escaños atribuidos a cada circunscripción, incrementando el número de los que se les asignan en proporción a su respectiva población o número de electores. Se propone que la distribución sea de 35 para Alicante, 18 para Castellón y 46 para Valencia, reduciendo la desigualdad de voto entre los valencianos censados en ellas.
4. Sustituir la fórmula D'Hondt por la fórmula Hare a efectos de lograr una mayor proporcionalidad en la distribución de los escaños entre los partidos contendientes (aunque este cambio se supedita a la decisión acerca de la barrera legal, para que se pueda propiciar un adecuado equilibrio entre gobernabilidad, estabilidad y proporcionalidad). Con ello se propiciaría una proporcionalidad más alta en el reparto de los escaños y la inclusión de fuerzas políticas que reciben un sustancial apoyo electoral.
5. Cambiar la forma de la candidatura, sustituyendo las listas cerradas, completas y bloqueadas por listas (flexibles o rígidas) con uno o dos votos preferentes o nominales. Con ello se permitirá una mayor participación de los electores en la configuración de las listas de diputados y diputadas elegidos, al tiempo que se incrementa la identificación y vinculación entre representantes y representados, así como la competición intra-partidista.
6. Asumir una cuota legal de *listas de cremallera*, al objeto de garantizar en mayor medida que la paridad es, efectivamente, una realidad en todos los procesos electorales.
7. Reducir el porcentaje de voto exigido para poder participar en el reparto de escaños (barrera legal), adoptando el 3 por ciento del voto válidamente emitido a favor de candidaturas en el ámbito de la circunscripción. Con ello se evitaría la inadecuada e innecesaria exclusión de fuerzas que logran un apoyo electoral sustancial.

Vistas las propuestas anteriores, el Observatorio concluye en aquellos aspectos que necesariamente y en el escenario actual debería contemplar una posible reforma del sistema electoral:

1. En principio, aunque se puede reducir o incrementar el número de diputados, parece conveniente mantener en 99 el número de diputados de Les Corts y el sistema actual de tres circunscripciones provinciales.
2. El número concreto de escaños de Les Corts debe estar **fijado en la LEV**. Sólo en el caso de que se opte por un sistema electoral con escaños variables deberán fijarse en la LEV los criterios que lo permitan fijar.
3. Se deben **computar los votos válidamente emitidos** (a candidaturas más en blanco) y no con la fórmula actual de votos emitidos (a candidaturas, blancos más nulos).
4. La posible "*comarcalización*" presenta una doble problemática:
 - a) Actualmente no existe una definición legal de las comarcas.

3 OÑATE RUBALCABA, Pablo. Ponencia: "*Balance y propuesta de reforma del Sistema Electoral Valenciano*"

b) Existe una gran desproporción territorial entre las distintas comarcas en cuanto a la población, lo que impide la distribución proporcional entre las mismas en base a los 99 diputados actuales.

c) Se generaría una enorme desproporcionalidad en el valor de los escaños.

No obstante, se podrían introducir determinados elementos destinados a potenciar el acercamiento entre los diputados y los ciudadanos mediante la asignación de los candidatos a una determinada comarca (dentro de las propias listas electorales), lo que unido a la utilización de listas con cierto nivel de desbloqueo (voto preferencial) podría promocionar este acercamiento.

Esta alternativa podría ser un instrumento para atender al criterio de comarcalización, dando a los electores la posibilidad de manifestar su preferencia por algún candidato o candidata especialmente vinculado o sensible a los intereses de ese territorio.

5. Se debe mantener una **barrera electoral** pero ésta ha de ser inferior a la actual del 5% de los votos en la Comunitat Valenciana, pudiéndose fijar en un 3% bien sobre el conjunto de los votos válidamente emitidos en una circunscripción bien sobre el conjunto de la Comunitat, debiéndose considerarse desde el punto de vista del pluralismo político las consecuencias que esta elección podría tener tanto para el derecho de sufragio activo como para el pasivo.
6. Si la barrera se fija en estos términos, podrían aplicarse otras fórmulas de reparto, aunque en este escenario la **actual fórmula d'Hondt** para la atribución de los escaños tiene un rendimiento óptimo en cuanto a la proporcionalidad obtenida.
7. Se recomienda la introducción de un sistema de **avales** necesario para la presentación de candidaturas, para aquellas formaciones que no hubieran obtenido representación en procesos anteriores o que, presentándose, no hubieran alcanzado al menos un porcentaje mínimo de los votos en alguna circunscripción, el cual podría situarse en torno al 0,5%.
8. En cuanto a las listas electorales, se recomienda que se evolucione hacia algún sistema que permita la personalización del voto. En caso de que se opte por sistemas como los sugeridos en las propuestas 2 y 3 debería introducirse algún sistema de voto preferencial o nominal por parte del elector. En ese caso, se propone la utilización de **listas cerradas y desbloqueadas**, con al menos un voto preferencial (máximo 2) donde los electores que voten por una lista puedan (si así lo desean) manifestar mediante el voto nominal su preferencia por un determinado candidato o candidatos.
9. Establecimiento de un **sistema de cuota legal con listas de cremallera**, con candidatos de distinto sexo en los sucesivos puestos de la lista de cada partido, alternando candidata y candidato en la misma, con las previsiones necesarias para que sean efectivas.

Vistos los objetivos marcados por el Observatorio, las medidas de reforma propuestas son válidas para su consecución al mismo tiempo que sirven para evitar los principales defectos ya analizados del rendimiento del sistema electoral, garantizando en consecuencia una **mayor proporcionalidad** a la vez que la necesaria **gobernabilidad y estabilidad del sistema**, así como una **mayor participación de los electores** en la selección de sus representantes parlamentarios y una **presencia paritaria** entre mujeres y hombres en Les Corts.

4. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PRINCIPIO DE IGUALDAD

“No cabe duda de que el derecho a la participación política, contemplado en el art. 23.1 CE impone a los poderes públicos la obligación de adoptar medidas positivas destinadas a facilitar el ejercicio del voto; los derechos subjetivos que tales medidas positivas puedan generar en favor de los ciudadanos pueden llegar a integrar el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental”⁴

Son muy diversos los aspectos que, desde el punto de vista de la participación, pueden ser atendidos en una posible reforma de la Ley Electoral. En este apartado se analizan algunas de las cuestiones que afectan al derecho de sufragio activo y pasivo en condiciones de igualdad, así como algunas medidas que pueden facilitar la participación política.

La barrera electoral

La aplicación de esta exigencia, junto con la combinación de otros elementos de la fórmula y sistema electoral, ha traído como consecuencia no solamente una mayor desproporción y desigualdad de la representación política en su proyección práctica, sino que ha dejado directamente sin representación a un número considerable de ciudadanos. Ello ha producido no solamente una desigualdad de votos de los electores sino que obliga a los partidos políticos a presentarse en las distintas circunscripciones para obtener mayor número de votos en la totalidad del territorio. El pluralismo político debe garantizar el hecho de que a un partido no se le exija en la práctica presentarse en todo el territorio para afianzar una posición que favorezca sus expectativas de acceso al reparto de escaños.

Desde la perspectiva del derecho de sufragio pasivo y con la finalidad de garantizar el pluralismo político, también se debe abordar la eliminación de la barrera electoral del 5% en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

La campaña electoral

Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la competición electoral de quienes concurren a las elecciones es un objetivo prioritario en nuestro Estado democrático. Los principios electorales de libre concurrencia, competitividad e igualdad de oportunidades constituyen la clave de bóveda de las elecciones como institución clave de un régimen democrático.

Es por ello que conviene hacer notar que algunos preceptos de la LEV, tras la reforma de algunos artículos –normativa básica– de la LOREG y que afectan a las disposiciones generales sobre la campaña electoral, a la propaganda y actos de campaña electoral y la utilización de medios de comunicación para la campaña electoral (Secciones IV, V y VI del Cap. VI del Título I de la LOREG) contravienen directamente mandatos de la LOREG.

De ahí que, un título específico dedicado a las campañas se impone, así como adaptar las mismas al margen competencial que ofrece la LOREG al legislador autonómico a las nuevas tecnologías.

Por ello se debería incluir una previsión jurídica conteniendo una adaptación del uso de las nuevas tecnologías durante el período electoral.

⁴ Auto nº 387/2008, de Tribunal Constitucional, Sala 2ª, 15 de Diciembre de 2008. FJ 2.

Presencia y representación de las mujeres

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres supuso, entre otras cuestiones, la modificación de la LOREG mediante la introducción del artículo 44bis, como legislación básica del Estado. En este artículo se introdujeron las normas de elaboración de las listas electorales estableciendo una doble cuota: por una lado, la obligatoriedad de que en el conjunto de una candidatura ninguno de los dos sexos puede representar ni menos de 40% ni más de 60% y, por otro lado que esta misma cuota de distribución debería respetarse en cada tramo de cinco candidatos.

Tras tres procesos electorales a Les Corts (2007, 2011 y 2015) se constata que se cumple con el porcentaje de presencia equilibrada en las listas (40/60), quedando siempre las mujeres más cerca del 40%, es decir, se cumple prácticamente con el mínimo legal. Por otra parte, y quizá más relevante, es que ese porcentaje de presencia en las listas no se ha traducido en un aumento real en la representación parlamentaria de las mujeres, ya que, entre otras cuestiones, generalmente han sido relevadas a las últimas posiciones de cada tramo de cinco, lo que ha derivado de manera constante la mayor presencia de los hombres en la consecución de escaños. A esta forma de confeccionar las listas debemos añadir la baja presencia de mujeres como cabeza de cartel.

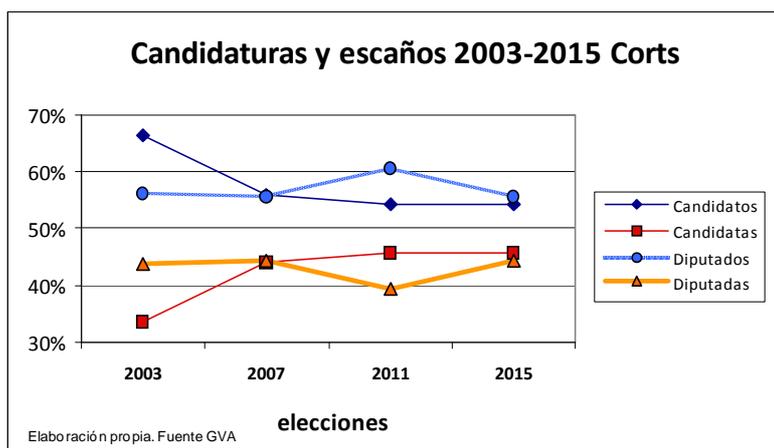


Figura 1: Porcentajes de candidatos y candidatas presentados a las elecciones a Les Corts 2003-2015 y representación obtenida por sexos. Fuente: Generalitat Valenciana.

No cabe duda que, para asegurar una presencia paritaria real de ambos sexos en Les Corts la solución pasa por el establecimiento de las denominadas listas cremallera, donde de forma alterna se sucedan mujeres y hombres. Este sistema es efectivo en las listas cerradas y bloqueadas o en listas cerradas y no bloqueadas (con voto preferencial).

En el caso de optarse por este sistema de listas cremallera, las medidas contempladas en los artículos 11 y 12 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres deben derogarse por carecer de sentido en este nuevo sistema de listas.⁵

En caso de que no se opte por el sistema de listas de cremallera, sería posible mediante ley electoral autonómica, mejorando y/o matizando lo dispuesto en los artículos 11 y 12 ya citados,

⁵ Hay que recordar que, de acuerdo con la Disposición transitoria Segunda de esta ley, las disposiciones contenidas en los artículos 11 y 12 tendrán eficacia a partir del momento en que, conforme a lo establecido en el artículo 13 del Estatuto de Autonomía, se produzca la modificación de la Ley Electoral Valenciana.

favorecer por un lado la presencia de mujeres en las listas electorales con determinadas medidas encaminadas a garantizar unos porcentajes de presencia superiores a los mínimos exigidos por la Ley, pudiéndose tratar de mejoras obligatorias o de mejoras incentivadas, y por otro lado favoreciendo la ocupación efectiva de escaños por mujeres.

Respecto a la presencia en las listas, como mejoras caso de no asumirse el sistema de cremallera sugerido anteriormente, podría considerarse el establecimiento de un porcentaje mínimo de mujeres en las listas electorales comprendido entre el 51% de presencia y el 60% (máximo permitido, dado que cada sexo debe tener como mínimo un 40% de representación). Igualmente podrían introducirse medidas similares en cuanto a los tramos específicos de cinco puestos y referido al porcentaje de presencia.

Alternativamente, podría considerarse la posibilidad de incentivar aquellas candidaturas que, cumpliendo los requisitos porcentuales de presencia equilibrada, tanto los generales como los específicos, ubicaran a mujeres en puestos claramente considerados como “de salida”, es decir, como cabezas de lista.

En el caso de que estas *mejoras* se introdujeran de forma voluntaria, nada obsta a que pudieran ser incentivadas desde la Administración con dos tipos de medidas:

Medidas generales no económicas encaminadas a favorecer a aquellas formaciones que en la confección de sus listas electorales se favorezca la presencia de mujeres en porcentajes superiores a los requeridos por la ley: distribución de espacios de propaganda electoral, adición de tiempo en los medios de comunicación en un porcentaje superior al que les corresponda según lo establecido en la propia LEV, etc.

Medidas económicas: ya apuntadas en el citado artículo 12 de la Ley 9/2003, de igualdad, destinada a favorecer la conversión de la presencia en las listas en escaños efectivos ocupados por mujeres.

El uso del lenguaje: lo que no se nombra, no existe.

A través de articulado, la práctica totalidad de las referencias a personas o a cargos aparecen masculinizados (presidente, interventor, apoderado, el representante, administrador, juez, etc.), dejando únicamente, y sólo en ocasiones, la cita expresa a las mujeres para referirse a las Diputadas. Esta falta de representación simbólica de las mujeres en el lenguaje a lo largo del texto no hace otra cosa que contribuir a su invisibilidad.

Se hace necesario por tanto, una completa revisión del texto desde el punto de vista del lenguaje no sexista.

Especial referencia al voto CERA

La reforma de la LOREG de 2011 introdujo modificaciones sustanciales en el procedimiento para el ejercicio del voto CERA (Censo de Españoles Residentes Ausentes) entre las cuales destaca su conversión a voto rogado. Esto, unido a otros factores procedimentales, ha derivado en que la participación de los valencianos y valencianas en el exterior haya caído en 2015 hasta aproximadamente el 5%.

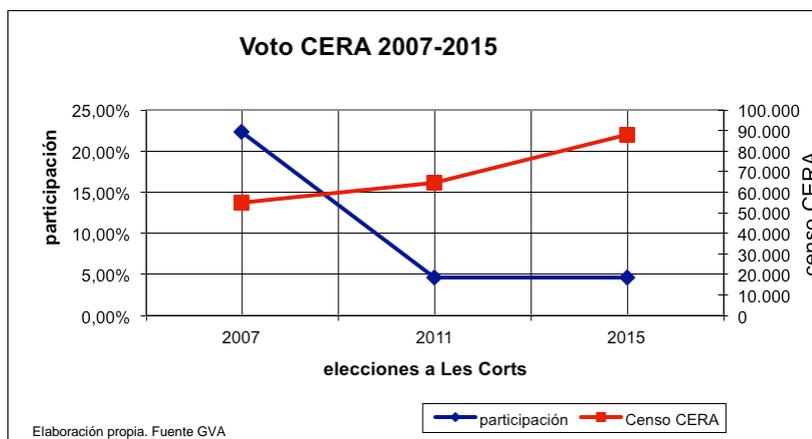


Figura 2: evolución 2007-2015 del censo CERA y de la participación en las elecciones a Les Corts.

Dado que se trata de un procedimiento regulado en la LOREG como legislación básica, poco es el margen de actuación para la legislación autonómica. No obstante, sí existen parcelas donde a través de nuestra LEV puede paliarse algo esta baja participación. Las principales medidas que se proponen son:

1. Retrasar la fecha del escrutinio general a realizar por las juntas electorales con la finalidad de ofrecer un mayor plazo para la recepción del voto CERA.
2. Habilitar la posibilidad de impresión de las papeletas CERA vía *web*.
3. Instar al Congreso para la modificación del procedimiento permitiendo, por ejemplo, la remisión por correo directamente a las Juntas Electorales Provinciales.

Todo ello sin perjuicio de continuar con las campañas institucionales que mejoren la información para los electores en el exterior.

Participación y nuevas tecnologías

Las nuevas tecnologías aplicadas a hacer efectivo el derecho de sufragio en condiciones de igualdad y a facilitar la participación ciudadana, especialmente para aquellos colectivos que encuentran mayores dificultades para poder votar, encuentran una más que adecuada cobertura constitucional en una lectura sistemática de los artículos 23, 14 y 9.2 de la CE. No obstante, debemos distinguir entre aquellos procedimientos empleados en los elementos nucleares del proceso: el ejercicio del voto, y aquellos destinados a facilitar las tareas accesorias del procedimiento (escrutinio, etc.).

En cuanto al ejercicio del voto, debemos distinguir entre el voto electrónico presencial y el voto por Internet ejercido fuera del colegio electoral, distinción que es importante ya que la LOREG estipula que el derecho de sufragio se debe ejercitar personalmente en la sección del elector y en la mesa que le corresponda, salvo lo dispuesto para la votación por correo, lo que implica, de momento, la imposibilidad jurídica de emisión del voto no presencial salvo cambios en la legislación estatal. No obstante, la LEV debe constituirse como una norma habilitadora para futuras experiencias, bien sea a modo de prueba bien para la habilitación genérica de otras tecnologías aplicables a los procesos electorales, ya que debe dar amparo legal a cualquier experiencia de voto electrónico que pretenda tener vinculación jurídica.

Estas nuevas tecnologías pueden tener en un futuro un papel muy importante en la participación de determinados colectivos con especiales dificultades para ejercer el voto, como es el caso del voto CERA.

Facilitar el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos y contribuir a que el proceso electoral resulte más accesible para determinados colectivos constituyen poderosas razones para reflexionar sobre la opción de poner al servicio de la ciudadanía el uso de nuevas tecnologías en el ejercicio del derecho de sufragio. Ahora bien, su puesta en práctica debe garantizar cuando se habla de votación electrónica que el procedimiento que lo articula y lo hace efectivo debe ser absolutamente riguroso y cauteloso en el cumplimiento estricto de las garantías jurídicas del derecho fundamental del sufragio, esto es, se debe respetar la igualdad (el que tiene derecho debe poder votar, sólo se puede votar una vez, quien dice ser quien es el que puede votar) la libertad (nadie puede ser coaccionado para votar) y el secreto de voto (no se puede conocer el sentido del voto emitido), la pureza (debe garantizar que los resultados reflejen con exactitud la voluntad de los electores, no manipulación; y el control del procedimiento por la administración electoral y por los representantes de los partidos) y la transparencia del procedimiento (visibilidad del procedimiento y publicidad de los trámites).

Por otro lado, la experiencia en la gestión de procesos electorales nos indica que es necesario mejorar la comunicación entre los diferentes actores y en especial entre las juntas electorales, mediante la habilitación de determinados mecanismos o plataformas de gestión por un lado y por otro mediante la inclusión en la LEV de obligaciones de notificación entre las diferentes juntas y en especial con la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana y con la administración gestora de los procesos.

5. PROCEDIMIENTO ELECTORAL

El presente apartado comprende los aspectos procedimentales relacionados con el régimen electoral, desde la emisión del correspondiente decreto de disolución de Les Corts y convocatoria de nuevas elecciones hasta la constitución de Les Corts y, en consecuencia, el artículo 14 y la práctica totalidad de los artículos 26 a 40 de la LEV.

En primer lugar, cabría hacer aquí algunas consideraciones previas que se repiten de forma recurrente a lo largo de todo el articulado y que deben ser objeto de revisión.

1. En cuanto a la técnica normativa, muchos de los apartados que aquí se verán se encuentran en una situación técnica precaria ya que se entremezclan apartados de legislación básica del Estado con otros que son de libre disposición para la legislación autonómica por lo que una primera decisión a tomar al respecto es en lo referente a la técnica normativa a aplicar al texto, haciendo en los apartados que así proceda remisión expresa a lo regulado en el régimen electoral general y especificando únicamente aquello que deba constituir una singularidad en nuestro régimen electoral.

2. Si bien es cierto que muchos aspectos técnicos pueden ser regulados en la LEV, debe tenerse en cuenta que históricamente todas las elecciones a Les Corts se han celebrado de forma concurrente con otras cuya competencia en la gestión recae sobre la Administración General del

Estado (elecciones locales, Parlamento Europeo, etc.), por lo que en caso de establecerse algún sistema diferente (en cuanto a plazos, horarios, mesa electoral, etc.), determinados aspectos entrarían en colisión con lo establecido para los otros procesos electorales por lo que se debe extremar la precaución al respecto, incluso ante la tentación de regular un proceso diferente de cara a una posible celebración de elecciones a Les Corts de forma anticipada (y por tanto de forma independiente) tal y como prevé el Estatuto de Autonomía.

3. Aplicable a buena parte de este apartado dedicado al procedimiento electoral, deberá tenerse en cuenta que, en caso de que se introduzca un sistema de voto nominal/preferencial, o cualquier alternativa al respecto, deben modificarse diferentes aspectos del articulado de la LEV (candidaturas individuales, campañas, escrutinio, proclamación de electos, etc.).

4. En relación a la denominación que han de recibir nuestros representantes en Corts conviene llamar la atención sobre dos aspectos: por un lado, sobre el hecho de que la mayúscula que inicia la expresión de Diputados parece dar nombre institucional a nuestros representantes y, por otro lado, sobre el hecho de que la versión castellana del Estatuto no utiliza el valenciano para referirse al nombre de nuestros representantes como sí que se ha establecido en el caso de otros poderes, instituciones u órganos de la Generalitat. En una aplicación estricta de la norma del artículo 24 del nuevo Estatuto queda poco espacio para que la ley electoral valenciana pueda además valencianizar el *nomen iuris* de nuestros representantes siguiendo nuestras tradiciones históricas. No obstante, la reforma de la legislación valenciana podría abordar también esta cuestión pues de una interpretación finalista del Estatuto se deriva una clara intención de proceder a esa valencianización y el caso que nos ocupa parece responder más bien a un *lapsus* de los estatuyentes o a un mero error.

5.1. Decreto de convocatoria

Dado que existe la posibilidad estatutaria de celebración anticipada de elecciones a Les Corts, parece razonable incluir en nuestro texto electoral alguna consideración acerca de la fecha de celebración de las elecciones ante la posibilidad de que coincidan en el tiempo y en el mismo ámbito territorial con otros procesos electorales con fechas de convocatoria cercanas. Véase por ejemplo el problema que podría suscitarse al solaparse dos períodos de campaña electoral, o las prohibiciones de difusión de encuestas, los plazos para los procedimientos de voto no presencial, la fecha de cierre del censo electoral y un largo etcétera de plazos.

En consecuencia, y a modo de sugerencia, se podría incluir en la LEV algún artículo similar a lo contemplado en la disposición adicional quinta de la LOREG⁶, que contemplase, y por tanto diese base jurídica, a la posibilidad de coincidencia de procesos a Les Corts con elecciones locales o con elecciones generales, en un determinado período de tiempo. Para ello se podría introducir, por ejemplo, la prohibición de convocar elecciones a Les Corts si ya existe un proceso electoral en curso en la Comunitat Valenciana o bien forzar la celebración concurrente de los mismos si éstos fueran a coincidir en un periodo específico de meses.

6 "DA5 LOREG: "En el supuesto de que en el mismo año coincidan para su celebración, en un espacio de tiempo no superior a cuatro meses, elecciones locales, elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas que celebraron sus elecciones el cuarto domingo del mes de mayo de 1995, con las elecciones al Parlamento Europeo, los decretos de convocatoria se expedirán el día quincuagésimo quinto anterior al de la fecha en que han de tener lugar las elecciones al Parlamento Europeo, en orden a asegurar la celebración simultánea".

Contenido del decreto

Debe adaptarse el contenido del actual artículo 14 en referencia a la duración del período electoral que, por normativa estatal básica, tiene una duración exacta de 54 días, así como las referencias actualizadas al Diari Oficial.

5.2. Procedimiento electoral

Se propone la creación de un título con este mismo nombre (procedimiento electoral) en sustitución de los actuales capítulos V (presentación y proclamación de candidaturas), y VI (Campaña electoral) así como la inclusión de otros apartados actualmente no regulados o insertos en otros títulos de la LEV, de forma que en un mismo título se regule la totalidad del procedimiento electoral.

5.3. Representantes electorales

La Ley Electoral Valenciana, los recoge expresamente dentro del Título IV "Administración electoral", Capítulo II, Sección Primera "Representantes de las candidaturas ante la Administración electoral", artículos del 21 al 24. En este apartado se propone:

- alterar el orden del contenido de los artículos de forma que la definición de las figuras precediera a su nombramiento, es decir, que el contenido del actual artículo 22 estuviera antes que el contenido del actual artículo 21.
- añadir una cláusula introductoria similar a la contenida en la LOREG (art.43.1): "*los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan concurrir a una elección designarán, en el tiempo y forma previstos en los apartados/artículos siguientes a las personas que deban representarlos ante la Administración Electoral.*"
- la habilitación de la posibilidad de presentación telemática del escrito ante la JECV de la designación o nombramiento de los representantes, tanto general como de candidatura.
- nueva redacción en el sentido de posibilitar la fusión de las figuras de representante general y representante de candidatura en los casos en que el partido, federación o coalición solo presentase candidatura en una única circunscripción.
- **Propuesta de cambio de ubicación del articulado:** se ubica dentro del Título IV "Administración Electoral", lo que no es técnicamente correcto en la medida en que aquella *está integrada por las juntas electorales y por las mesas electorales*, tal y como se recoge en los artículos 15.2 LEV y 8.2 de la LOREG, artículo que es legislación aplicable a las elecciones a Asambleas Legislativas de las CCAA (DA 1ª.2 LOREG).

En este sentido, y siguiendo la propuesta de modificación de nuestra ley electoral, se contempla en la misma un Título al que denominaremos "Procedimiento Electoral", con lo que se pretende una división en Capítulos y Secciones más coherente y sencilla.

5.4. Referente al voto CERA

Se propone que el texto electoral valenciano incorpore esta nueva figura del representante de candidatura en las Oficinas Consulares, el cual debe ser designado por el Representante General

para el conjunto del ámbito territorial donde presente candidatura, en nuestro caso la Comunitat Valenciana. Este nombramiento deberá contar igualmente con la aceptación de la persona designada.

Por otra parte, siendo de este modo la persona designada representante de una determinada formación política que ha presentado su candidatura por un territorio, condición indispensable para poder ostentar dicha representación, y ante la más que probable circunstancia de que se celebren de forma simultánea elecciones en varias comunidades autónomas en las que dicha formación política presente candidaturas, podría contemplarse la posibilidad de que la designación por todas ellas pueda recaer en una misma persona mediante cualquier fórmula de designación. Por otra parte, no parece razonable que le sea exigido el requisito de inscripción en el censo de su circunscripción

5.5. Candidaturas

a) Presentación de candidaturas

La LEV dedica su Título V la "Presentación y proclamación de candidatos". Se propone su encuadramiento dentro de un nuevo Título "Procedimiento Electoral".

b) Duplicidad de candidaturas

En este apartado la LEV debería introducir algún procedimiento concreto para el cumplimiento de lo indicado en el art.26.4 LEV por parte de la JECV, ya que el actual art.27.5LEV tan solo hace referencia a la obligación de "*remitir inmediatamente a la JECV*" una de las copias de la documentación presentada por las candidaturas. Esta redacción, algo interpretable, debería concretarse en un plazo más específico, como por ejemplo la obligatoriedad de enviarlo a la JECV el mismo día de su presentación.

Por otro lado, se otorga la facultad de comprobación de duplicidades a la JECV en caso de que un candidato figure en más de una lista por varias circunscripciones y en el resto de casos, es decir cuando la duplicidad se produzca en una sola circunscripción, la competencia es de la JEP. El problema de esta redacción radica precisamente en la complejidad del trabajo entre las diferentes juntas electorales. Por ello, se podría introducir en la LEV medidas encaminadas a mejorar esta comunicación:

- Establecer la obligatoriedad para las JEP de notificar inmediatamente a la JECV la detección de estas duplicidades por si se diera la circunstancia de que el mismo candidato, además, también figurara en una lista por otra circunscripción, en cuyo caso tal y como indica la LEV la competencia corresponde a la JECV.
- Establecer un plazo y procedimiento concreto, una vez finalizado el de presentación de candidaturas, para la revisión por parte de la JECV de dichas listas⁷

c) Número de suplentes

Nuestra ley electoral es la única que fija el número de suplentes en términos porcentuales, lo que únicamente tiene sentido en caso de que los escaños a elegir en una determinada circunscripción sean variables.

7 En las elecciones 2015, un candidato por la circunscripción de Castellón fue a su vez suplente por la circunscripción de Alicante, lo que demuestra la necesidad de coordinación en el procedimiento.

Así, de acuerdo con el actual número de escaños de cada circunscripción y siguiendo el literal de la LEV a Alicante le corresponderían 5,25 suplentes, a Castellón 3,60 y a Valencia 6, lo que unido a la falta de normas de redondeo, genera incertidumbre a la hora de confeccionar las listas⁸. Se propone fijar un número común de suplentes o, en su caso, un máximo común.

d) Lugar de presentación de las candidaturas

Dentro de la idea general de introducción de nuevas tecnologías en los procesos electorales, se propone habilitar la posibilidad de la presentación telemática de candidaturas, si bien debería tenerse en cuenta la documentación que necesariamente debe acompañar a la misma.

e) Documentación que debe acompañar a la presentación de la candidatura

En el caso de las elecciones a Les Corts, nada obsta a que pueda seguir exigiéndose en el texto legal estar en posesión de la certificación censal con el objeto de acreditar su condición política de valenciano, ya que de acuerdo con el art.3 LEV *“son elegibles los ciudadanos que poseyendo la condición de elector...”* y el art.2 LEV *“Son electores los que poseyendo la condición política de valenciano o teniendo los derechos políticos de dicha condición...”*. No obstante, este requisito formal (la presentación de la certificación censal) no puede constituir un obstáculo para quienes, por carecer de ella, acrediten su condición política de valencianos, debiendo en consecuencia el legislador otorgar algún medio de subsanación o medio alternativo a esta acreditación de forma que quede amparado el derecho fundamental a la participación política contenidos en el art. 23.2 CE., en este caso mediante el derecho a ser elegido. Se trata pues de que el requisito que se está exigiendo es la condición política de valenciano, extremo que puede ser acreditado fehacientemente mediante otros medios tales como el empadronamiento o cualquier otro medio que demuestren estar en posesión de los requisitos para ser elegible. Por tanto, el artículo 27.3 de la LEV puede seguir exigiendo la presentación de la certificación de estar inscrito en el censo de la Comunitat Valenciana pero debería añadirse al texto la alternativa formal *“o acreditación fehaciente de su condición política de valenciano”*.

Por otro lado, se podría habilitar la acreditación de los requisitos exigidos mediante la fórmula de declaración responsable elevada a escritura pública o ante funcionario público.

f) Especial referencia a la necesidad de avales para la presentación de candidaturas

Actualmente no se establece en la LEV ningún número de firmas para poder presentar una candidatura, salvo para las agrupaciones de electores. No obstante, ante la eventual reducción o eliminación de la barrera electoral sería una posibilidad a contemplar dado que supone una medida de eficiencia para la gestión de los procesos electorales.

g) Proclamación y publicación de candidatos proclamados

Si bien es cierto que la administración gestora de los procesos electorales a Les Corts, la Generalitat, tiene un deber específico de colaboración con la Administración Electoral (art.19.3 LEV), no es menos cierto que la Generalitat necesita a su vez de la colaboración de la Administración Electoral para poder llevar a cabo las funciones que le son propias en esta materia. En este sentido, e íntimamente relacionado con el proceso de publicación de las candidaturas en los diarios oficiales y en la fabricación de las papeletas, y en especial las relacionadas con el voto por correo y el voto CERA y sus exiguos plazos de tramitación, sería

⁸ En la circunscripción de Castellón, por ejemplo, en ocasiones se ha presentado 3 suplentes y en otras 4.

conveniente introducir en nuestra LEV alguna mención a la necesaria e inmediata comunicación de todos aquellos actos de las correspondientes juntas electorales que puedan tener incidencia para la citada gestión.

5.6. Papeletas electorales

En la redacción de la LOREG, este apartado se encuentra encuadrado como una sección más incluida en el capítulo VI "Procedimiento electoral". No obstante, la LEV, que en su desarrollo siguió los pasos estructurales de la LOREG, encuadró este mismo apartado dentro del capítulo VI "Campaña electoral" lo que carece de sentido. Por ello, se propone en este apartado, y dentro de una reorganización general del articulado de la LEV, su inclusión como un capítulo más dentro de un nuevo título dedicado al *Procedimiento electoral*.

Por otro lado, se propone la habilitación de la elaboración de papeletas en formato electrónico a los efectos previstos de entrega a las candidaturas así como la introducción en la nueva redacción de la LEV de medidas encaminadas a establecer la obligatoriedad para las Juntas electorales de comunicar los pasos que se vayan produciendo en el proceso de gestión de las candidaturas al órgano de la Generalitat encargado de su gestión. Esta medida agilizaría enormemente las comunicaciones y reduciría incertidumbre entre los diferentes actores del proceso.

Especial referencia al voto CERA

De acuerdo con algunas fuentes relativas al colectivo de españoles residentes en el extranjero, en las últimas elecciones de mayo 2015, algunos de los principales motivos explicativos de la baja participación (entorno al 5%) fueron que las papeletas no llegaron a tiempo, la no inscripción a tiempo y la imposibilidad de desplazarse al consulado. De estas causas, la referida a las papeletas electorales es precisamente donde desde la LEV puede realizarse alguna acción que mejore su funcionamiento, con dos medidas:

1. La ya propuesta de aplazamiento de la fecha de escrutinio general con la finalidad de dar más plazo para que las papeletas del voto CERA lleguen a la correspondiente Junta Electoral Provincial.
2. Estudiar la posibilidad de que el juego de papeletas pudiera ser descargado, en formato electrónico (PDF) bien desde la página oficial que con ocasión de cada proceso habilita la Generalitat, bien a través de alguna Junta Electoral. Para garantizar el secreto del voto, sólo se permitiría la descarga completa del juego correspondiente a su circunscripción, para que el elector, una vez realizada su elección pueda imprimirla en papel corriente y utilizarla como voto válido. Para ello sería necesario que nuestra legislación electoral habilitara esta modalidad de papeleta y revisara, por tanto, las cuestiones de nulidad así como que se permitiera por parte de la legislación estatal la utilización de papel blanco para las papeletas autonómicas.

5.7. Apoderados e interventores

Estas figuras se encuentran actualmente encuadradas dentro del título IV "Administración electoral" lo que organizativamente no es del todo correcto. Por dicho motivo, y dentro de la propuesta general de reorganización del contenido de la LEV, se propone su ubicación dentro del título dedicado al proceso electoral, situándolos temporalmente en el momento de su aparición dentro del mismo.

a) Apoderados/as

La LEV los regula en su artículo 23, cuya redacción debe ser actualizada con la finalidad de asignar al representante de la candidatura como el responsable del nombramiento de los apoderados, así como eliminarse la referencia a la necesidad de un poder específico ya que se realiza mediante los correspondientes impresos oficiales y se formalizan ante notario o ante la correspondiente Junta electoral.

A estos efectos, la LOREG indica que la formalización del nombramiento debe realizarse ante la Junta Provincial o la de Zona. Debería indicarse en nuestra ley electoral que para las elecciones a Les Corts la junta electoral competente es la Provincial ya que éstos son nombrados por el representante de la candidatura.

b) Interventores/as

La LEV debería incluir alguna indicación en el sentido de ratificar que en las elecciones a Les Corts para ejercer de interventor y tener derecho al voto en la mesa donde esté acreditado deberá estar censado en la misma circunscripción, actualmente la provincia, donde radique la mesa, añadiendo que, para el caso de que se celebren elecciones simultaneas en una de las cuales su circunscripción sea menor (elecciones locales o a entidades locales menores), podrá votar en las elecciones a Les Corts siempre que esté no haya solicitado el voto por correo y se encuentre censado en el municipio (lo que se corresponde con la doctrina de la JEC).

Finalmente, la LOREG (legislación no básica) otorga a los Interventores que, siendo trabajadores por cuenta ajena o funcionarios ejerzan como interventores, derecho durante el día de la votación y el día inmediatamente posterior, a los permisos que esta misma ley otorga a los miembros de la Mesa, lo que también debería ser trasladado a la ley Electoral Valenciana sustituyendo el término "funcionarios" por "personal empleado público".

5.8. Constitución de las mesas electorales

Todos los aspectos relacionados con la constitución de las mesas se encuentran regulados actualmente en los artículos 80 a 83 de la LOREG, legislación supletoria para las comunidades autónomas. No obstante, pudiendo regular en la LEV aspectos como el horario de la mesa, el procedimiento de formación, los supuestos de no constitución, los medios, etc., y, siendo la Mesa Electoral única para todos los procesos electorales que se celebren a la vez, sus normas, al menos en cuanto a su constitución y funcionamiento deben ser igualmente únicas. Regular de otra forma podría generar diversos problemas para los propios miembros de mesa y por lo tanto para el proceso electoral en caso de celebración de procesos electorales concurrentes.

No obstante se considera conveniente introducir en nuestra legislación lo contenido en diversas instrucciones de la JEC referido a los miembros que deben integrar la mesa electoral (quién forma parte de la mesa, la posibilidad de renuncia para mayores de 65 años y otras causas de exclusión, etc.).

5.9. Especial referencia al voto accesible

Mediante el Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio, estableciéndose como un procedimiento obligatorio para las elecciones de las asambleas

legislativas de las Comunidades Autónomas, pese a no estar citadas expresamente en el artículo 87.2 de la LOREG, y excluyendo además expresamente, y hasta su posterior desarrollo legislativo, a las elecciones locales.

De esta forma, en caso de concurrencia con las elecciones locales este procedimiento de voto accesible se utiliza únicamente para las elecciones a Les Corts, lo que ha derivado en un bajo índice de solicitudes de voto accesible a Les Corts. Tratándose de legislación básica del Estado, se propone instar al Estado para que este procedimiento de voto accesible sólo sea exigible en el caso de que lo fuera para todos los procesos que se celebren de forma concurrente.

Por otro lado, si bien el REAL DECRETO 1612/2007, rige para las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, convendría hacer alusión expresa en la LEV a la aplicación de este procedimiento de voto accesible para las personas ciegas o con discapacidad visual en las elecciones a Les Corts Valencianes. Ello no solo visibiliza el procedimiento de voto accesible, que permite ejercer el derecho de sufragio garantizando el secreto de voto de forma personal y accesible, sino que ayuda a contextualizar y prever las necesidades que ello conlleva.

5.10. Escrutinio en las mesas

El procedimiento, aunque tratándose en la mayor parte de legislación no básica y por lo tanto regulable por las comunidades autónomas, admite pocas variaciones. No obstante, debería ser regulado en nuestra norma en el supuesto de que en nuestro sistema electoral se optará por alguna modalidad de listas diferente al actual, como podría ser la utilización de listas cerradas y desbloqueadas mediante un sistema preferencial en cualquiera de sus modalidades. En cualquier caso la LEV, que en su actual redacción no contiene ningún artículo dedicado al proceso de escrutinio en las mesas, debería incluirlo.

5.11. Escrutinio general

La LOREG, a través de sus artículos 103 a 108 regula un procedimiento general para dicho escrutinio y, aunque se trata mayoritariamente de legislación no básica, apenas encontramos alguna referencia en nuestra Ley Electoral Valenciana en el artículo 36 de la LEV, dentro del capítulo IV, dedicado a la proclamación de diputados electos, mezclando por tanto en un solo artículo cuestiones relativas al escrutinio general y con la proclamación de diputados electos lo que no resulta lógico, máxime teniendo en cuenta que previamente no se ha hecho ninguna referencia al proceso de escrutinio ni a su desarrollo y que el escrutinio y la proclamación de electos son dos fases del proceso electoral totalmente diferenciadas que se realizan en sesiones diferentes.

En cuanto a la finalización del escrutinio, recordar lo propuesto para el procedimiento del voto CERA sobre el aplazamiento del mismo, siempre que se respeten los plazos máximos establecidos para la constitución de Les Corts.

Respecto al contenido del actual artículo 36.Dos.a) LEV mediante el cual se regula el procedimiento y la documentación del escrutinio, se propone realizar las siguientes modificaciones:

1. Falta en la LEV la referencia a la necesaria expresión de las certificaciones censales presentadas.

2. En el último punto de este apartado 36.2.a) se indica que “En ellas (en las actas de escrutinio) se reseñarán también las protestas y reclamaciones producidas y las resoluciones adoptadas sobre ellas”.

Este literal es incorrecto ya que el acta de escrutinio general debe contener los datos referidos al escrutinio (votos blancos, a candidaturas, etc.) y no las protestas o reclamaciones a dicho escrutinio y mucho menos las resoluciones a los mismos. Y esto es debido a la existencia de una tercera acta, la de sesión, donde sí tienen cabida la mención a las incidencias producidas durante en escrutinio, no así las protestas y las reclamaciones. Esta parte es fundamental ya que el artículo 108.2 de la LOREG, el cual constituye legislación básica del Estado indica que “Los representantes y apoderados de las candidaturas disponen de un plazo de un día para presentar las reclamaciones y protestas, que sólo podrán referirse a incidencias recogidas en las actas de sesión de las Mesas electorales o en el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral”.

Por lo tanto, la propia LOREG nos indica en este artículo que dichas protestas y reclamaciones únicamente pueden referirse a las incidencias recogidas en las citadas actas de sesión. En la LEV no se hace mención a las actas de sesión. Finalmente, anotar que el lugar reservado para la constancia de las resoluciones adoptadas en resolución de recursos es el acta de proclamación de diputados electos.

Como continuación a lo anteriormente expuesto, en cuanto al contenido de las actas de escrutinio y de sesión, en el acta de proclamación de diputados electos deberían constar los recursos presentados así como las resoluciones adoptadas.

Del citado texto de la LEV, nada se refiere a la existencia de recursos, protestas y/o reclamaciones, haciendo además alusión a los plazos en términos como “inmediatamente”, “acto seguido”, etc., Así lo entendió la propia JECV en su Resolución de 21 de mayo de 1991, sobre aplicación del artículo 108 de la LOREG en relación al artículo 36 de la LEV.

De lo anteriormente expuesto se deriva la necesidad de regular de forma más concreta en nuestra LEV lo concerniente al proceso de escrutinio general a realizar por las juntas electorales.

5.13. Proclamación de electos

Tal y como se ha comentado anteriormente, nuestra LEV incluye la proclamación de electos en su artículo 36, como parte del proceso del escrutinio general (aunque el epígrafe general se denomine “Proclamación de diputados electos” y no “escrutinio general”). En este sentido, realizar las mismas observaciones en cuanto a la falta de referencia a los posibles recursos y sus resoluciones como parte fundamental del proceso.

Por ello, se propone que en el correspondiente capítulo se ordenen cronológicamente las diferentes fases del proceso de escrutinio general, con inclusión de los recursos, protestas y/o reclamaciones que contra los actos dictados procedan, así como a las resoluciones en los mismos y su inclusión en el acta concreta del proceso.

En esta fase debería constar claramente diferenciado el proceso de proclamación de electos del de escrutinio, para lo cual bastaría con la simple titulación de los correspondientes artículos.

Como anotaciones concretas al articulado, observar que en el artículo 36.dos.d), relativo a la publicación de los resultados en el *diari oficial*, se establece un plazo máximo de cuarenta días “a partir de los actos de escrutinio”, momento que, a tenor de su literal, resulta difícil de concretar.

Por coherencia con el resto de plazos que tanto la LOREG como la LEV indican con exactitud, se propone que el inicio del citado plazo sea más preciso (*“desde la finalización del escrutinio general”* o similar). En este mismo sentido, el art. 23.4 EACV indica que *“Les Corts electas se constituirán en un plazo máximo de noventa días a partir de la fecha de finalización del mandato anterior”*, es decir, en un plazo máximo de 36 días desde la celebración de las elecciones, si descontamos los 54 días del período electoral. No parece tener sentido que se disponga de más plazo para publicar los resultados (40 días desde el escrutinio general) que para la constitución de Les Corts, o dicho de otra manera, que se produzca la constitución de Les Corts sin que los resultados oficiales de las elecciones hayan sido publicados en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

En cuanto al contenido del acta de proclamación, en nuestra LEV se refiere al mismo contenido que el especificado en el apartado 36.dos.a) referido al Acta de Escrutinio General, incluyendo además la indicación de los escaños obtenidos por cada candidatura y la relación nominal de los electos. No obstante, se omite la necesidad de incluir en dicha acta las reclamaciones y protestas, su resolución, el recurso ante la JECV si lo hubiere y su correspondiente resolución.

Al igual que lo indicado para la descripción del contenido del acta de escrutinio, en el caso de que nuestra LEV fije un sistema diferente de listas electorales, deberán adaptarse la totalidad del articulado referido a ello en nuestra ley o, incluir nuevo articulado en los casos que no exista.

5.14. Propaganda y actos

Bajo este epígrafe trataremos las cuestiones relativas a las campañas institucionales, los actos e inauguraciones, las campañas electorales, la cesión de espacios para propaganda electoral, los espacios en medios de comunicación, etc.

Con la modificación de la LOREG de 2011, en este apartado se introdujeron modificaciones de calado. Nuestra LEV dedica los artículos 30, 31 y 32, dentro del título VI “Campaña electoral” a dichas materias, debiéndose realizar importantes cambios en los mismos derivados de la nueva normativa, así como valorar la posibilidad de regular todos estos aspectos en un título en el texto valenciano.

Campaña institucional

Este apartado no ha sufrido ninguna modificación en cuanto a su redacción en la reforma de la LOREG de 2011, pero sí en cuanto a su posición normativa ya que la disposición adicional primera lo sitúa como legislación básica del Estado, invalidando por tanto parte del contenido del artículo 30 de nuestra LEV.

Esta aplicación directa del artículo 50.1 de la LOREG implica la supresión de la posibilidad de incentivar el voto de los electores en las campañas institucionales y la imposibilidad de realizar dicha campaña fuera de los medios de comunicación social de titularidad pública. En consecuencia, debe modificarse la actual redacción del artículo 30, párrafo segundo, de la LEV, eliminando la referencia actual a la incentivación al voto y por lo tanto en los términos indicados por la LOREG. Igualmente, en este mismo párrafo de la LEV se cita escuetamente como competentes para la realización de una campaña electoral a los “poderes públicos” en general. Una referencia más correcta sería la concerniente a “los poderes públicos convocantes de un proceso electoral en virtud de su competencia” o en su defecto, una referencia directa al artículo

50.1 de la LOREG que, siendo ahora legislación básica del Estado, queda perfectamente delimitado.

Campaña electoral

La definición de campaña electoral que realiza el artículo 30 de la LEV coincide con la especificada en la LOREG, no así en lo referente a la duración de la misma ya que el artículo 51.2 de la LOREG, que es legislación básica del Estado, establece que tendrá una duración de 15 días. Por tanto, la primera modificación a realizar en este apartado debe consistir en la eliminación de la referencia a un plazo mínimo y uno máximo.

Por otro lado, el uso de las TICs por los partidos políticos durante la campaña electoral demanda una previsión jurídica expresa que adapte de forma efectiva el uso de instrumentos de información y comunicación electrónicos a los principios predicables del proceso electoral contenidos en la LOREG y que, además, garantice efectivamente que el uso de las mismas respete escrupulosamente el derecho a la protección de los datos personales de los electores.

Debe existir una mención expresa en la normativa electoral que establezca, al menos, que las limitaciones contenidas en la legislación electoral en materia de campaña electoral deben ser aplicables a los candidatos, formaciones políticas, coaliciones electorales o agrupaciones electorales en el uso que de los sistemas de información y de comunicación electrónicas se realice en campaña electoral.

En consecuencia convendría no solo hacer mención sobre tales limitaciones en la LEV, sino que también sería deseable instar al Legislador orgánico a preverlo expresamente con carácter general en la LOREG.

Cesión de espacios gratuitos

La LOREG dedica sus artículos 54.3, 55, 56 y 57 a la obligación que compete a los Ayuntamientos para la cesión de locales oficiales y locales públicos de uso gratuito así como a los espacios gratuitos para la propaganda electoral, en sus diversas modalidades, a los plazos para su gestión: determinación de los lugares, publicación, criterios de asignación, competencias de las Juntas Electorales, etc. Salvo lo dispuesto en el artículo 54.3, ninguno de estos artículos es legislación básica por lo que son plenamente regulables por nuestra normativa electoral, lo que se propone con la finalidad de adaptarlo a los procesos electorales a Les Corts.

Con especial incidencia en este apartado, se propone introducir en nuestra legislación, una referencia a la determinación de los "*resultados anteriores equivalentes*" tanto en el caso de elecciones concurrentes como no, así como la reciente doctrina en cuanto a los "*grupos políticos relevantes*". Igualmente, se deberían otorgar competencias a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana en esta materia, más allá de las que el propio artículo 21 de la LOREG asigna en materia de recursos electorales.

Espacios para publicidad

De forma cotidiana y habitual los partidos políticos han incorporado el uso de medios tecnológicos lo que les permite llegar al electorado de forma personalizada, directa, económica, incisiva pero poco controlada por los operadores jurídicos.

Los partidos utilizan otros medios muy distintos al tradicional envío de documentación y propaganda para conectar directa y personalmente con el elector y con un rasgo característico: la

conexión personal se realiza masivamente, de ahí que llama la atención cómo la LOREG, profundamente reformada, regula detalladamente en su artículo 55 aspectos de las campañas electorales propias del siglo pasado (colocación de pancartas, banderolas, uso de locales...) y, por el contrario, no regula aspectos de enorme importancia y repercusión para un cumplimiento eficaz de los principios democráticos que garantizan la igualdad de armas entre los partidos que concurren a las elecciones con el uso de las nuevas tecnologías

Límite de gasto en publicidad

En el artículo 55.3 (de legislación no básica), y dentro de la sección V intitulada "Propaganda y actos de campaña electoral", se regula una de las medidas de ahorro en el gasto que los diferentes partidos realizan en campaña electoral al limitar el tope de gastos que pueden realizar en este concepto.

Actualmente, y al no ser de obligada aplicación en las elecciones a Les Corts, no es exigible a los partidos políticos. Así se demuestra en el reciente informe de la Sindicatura de Comptes sobre la regularidad de las contabilidades electorales de mayo de 2011, en el que expresamente no entra a valorar el cumplimiento de este límite fijado en la LOREG. No obstante, si se observan los detalles de gastos presentados por las diferentes formaciones a la Sindicatura de Comptes se advierte que ninguna de ellas supera dicha barrera, al tratarse de un proceso concurrente con las elecciones locales. Sería conveniente incluir este punto en la LEV.

Locales para actos de campaña

Sobre este punto anotar que de la actual redacción se genera cierta confusión entre las diferentes juntas electorales, como se pudo comprobar en el pasado proceso electoral de mayo de 2011. Así, determinadas JEZ publicaron sus correspondientes edictos en los Boletines Oficiales de la Provincia y otras no. Además, en unos se especificaba, como marca la LOREG, los horarios de disponibilidad de los locales y en otros no. Para finalizar, alguna JEZ publicó los locales juntamente con los espacios gratuitos para la colocación de publicidad electoral, publicación que no es preceptiva

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la actual redacción de los artículos 56 y 57 debería ser más precisa, en especial en lo referente a los plazos y juntas electorales, por lo que se propone su inclusión en el texto electoral valenciano, al tratarse de articulado disponible para el legislador autonómico. A estos efectos, debería tenerse en cuenta también el supuesto de que en la definición del sistema electoral para las elecciones a Les Corts se opte por circunscripciones diferentes a las actuales.

La exactitud que aplica la LOREG a la distribución de espacios en los medios no se incluye para los aspectos relacionados con los locales y espacios para la propaganda electoral. No obstante, tanto el artículo 56 como el 57 no constituyen legislación básica del Estado por lo que cabría regularlo en nuestra norma autonómica estableciendo los criterios de reparto en base, por ejemplo, a los mismos criterios utilizados por la LOREG para la distribución de espacios gratuitos en los medios arriba citados. En este sentido, cabría introducir en este apartado las mejoras apuntadas respecto a la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las listas electorales vistas en este mismo informe.

Distribución de espacios publicitarios en los medios de comunicación

La Junta Electoral Central puede delegar en la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, legal o expresamente, la distribución de los espacios publicitarios, que encuentran su desarrollo en los artículos 31 y 32 de nuestra Ley Electoral Valenciana. Así, el artículo 31 está dedicado a la creación de una propia comisión de radio y televisión en el ámbito autonómico, prácticamente en los mismos términos que se regula para el ámbito nacional en la LOREG, en el caso de que se celebren únicamente elecciones a Les Corts o en caso de delegación expresa mencionada. La diferencia fundamental la encontramos en el artículo 32 de la LEV, que establece un baremo diferente al regulado con carácter general en la LOREG,

Sería posible por tanto incluir en la LEV alguna medida favorable en la asignación de tiempos a aquellas formaciones que cumplan con determinados requisitos referidos a la presencia equilibrada de mujeres y hombres.

Respecto a los tramos porcentuales regulados en la LEV que sirven para asignar los diferentes tiempos se observan algunos “saltos” incompresibles ya que el primer grupo es para aquellos que no se presentaron o bien no obtuvieron representación parlamentaria (que con la actual barrera electoral equivale a un 5%) y el segundo grupo es para aquellos que obtuvieron “un resultado inferior al 15% del total de los votos emitidos”, el tercer grupo para los que obtuvieron entre un 15% y un 20%, y finalmente el cuarto grupo para los que tuvieron un resultado superior al 20%. Por tanto, parecería más razonable que existiera una continuidad porcentual entre los diferentes grupos, de forma que el máximo fijado para un tramo fuera el punto de partida inicial del siguiente.

Por último, el punto cinco del artículo 32 LEV añade que dichos criterios de asignación “*serán también de aplicación para la propaganda electoral en cualesquiera otros medios de comunicación de titularidad pública*”, artículo que deja de tener sentido ya que el propio artículo 60 LOREG prohíbe expresa y taxativamente contratar espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública.

Debates electorales

Nada indica la LOREG ni nuestra LEV respecto a la celebración de debates entre las diferentes formaciones que concurran a las elecciones, más allá de la necesaria imparcialidad exigida por parte de los medios de comunicación respecto a garantías de pluralismo político y social (art. 66 LOREG, legislación básica del Estado) y en lo dispuesto en su apartado 2 respecto a los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales.

Cuestión diferente es regular en nuestra LEV la obligatoriedad de la celebración de dichos debates, obligatoriedad únicamente exigible en las emisoras de titularidad pública del ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, las cuales deben, en cualquier caso, “*respetar el pluralismo político y social, así como la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación*” (art.66.1 LOREG). Es reiterada doctrina de la JEC la posibilidad de celebración de dichos debates con la exigencia de medidas compensatorias destinadas a las formaciones que no hayan participado en debates en los cuales solo participen determinadas formaciones bien por ser las más votadas o bien por tener grupo parlamentario.

6. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

La Administración electoral regulada en el capítulo III, Sección I del Título I de la LOREG, resulta de aplicación directa a las Comunidades Autónomas, en virtud de la Disposición Adicional 1ª.2, por tanto aspectos como composición, constitución inicial, funcionamiento y determinadas competencias son legislación básica. No obstante la LOREG a lo largo de su articulado va atribuyendo distintas funciones a las Juntas en aspectos no básicos lo que significa que podrían ser abordados en la ley electoral autonómica. Asimismo, habilita a que la ley autonómica pueda prever con detalle el régimen jurídico de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma.

La Administración Electoral tiene como finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos.

El artículo 8.2 de la LOREG prevé que integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, central, provincial, de zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales, por su parte la LEV en su artículo 15.2 indica que *“la Administración electoral está integrada por la Junta electoral de la Comunitat Valenciana, las Juntas Electorales Provinciales y las de zona, así como por las Mesas Electorales”*.

Como se observa, nuestra ley no incluye a la Junta Electoral Central, no obstante, su no inclusión no supone que no forme parte de la administración electoral dado el carácter de legislación básica del citado artículo 8.2 de la LOREG y de la posición superior que jerárquica y funcionalmente ocupa la JEC.

Por tanto se propone que una reforma de la LEV incluya a la Junta Electoral Central, por ser un órgano que ocupa una posición de superioridad jerárquica tal y como se deduce, entre otros, del artículo 19 de la LOREG.

La LEV a lo largo de los artículos 16 a 20 regula la composición, constitución inicial, y funcionamiento de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, es en este punto donde el legislador autonómico tiene amplio margen de regulación, ya que la LOREG tan solo la cita a efectos de su reconocimiento.

El cargo de Presidente y Vicepresidente recae en los miembros de origen judicial, designando Presidente de la Junta al Presidente del Tribunal Superior, aquí se puede plantear la posibilidad de que la Presidencia recayera al igual que en la LOREG en el Magistrado/a más antiguo de aquellos que salieron por sorteo y ello sobre todo por la carga de trabajo que lleva aparejado el cargo de Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

El art 16.1 c) de la LEV prevé que *“se excluirán del sorteo en todo caso los Magistrados susceptibles de conocer del posible contencioso electoral”* no parece proporcionada dada las competencias que la propia LOPJ, art. 74. 1, atribuye a la Sala de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y entre ellas las de conocer *“Los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas, así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de Corporaciones locales en los términos de la legislación electoral”*.

Si esto no se aplica a los Magistrados pertenecientes a la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo que forman parte de la Junta Electoral Central, menos sentido tiene que a priori

se excluya del sorteo aquellos Magistrados de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia.

En todo caso si que resulta necesario sustituir la denominación Tribunal Superior de Justicia de Valencia por la denominación Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a los miembros no judiciales tan sólo señalar que la LEV debería contemplar, al igual que hace la LOREG, que también pueden ser miembros además de los licenciados en Derecho, los licenciados de Ciencia Política o de Sociología.

El artículo 17 de la LEV, establece el plazo para su constitución y publicación, que es en los 90 días siguientes a la sesión constitutiva de les Corts Valencianes. Pese a esta obligación legal, en la realidad la JECV ha venido constituyéndose al final de cada Legislatura. Así, la JECV actual, fue nombrada mediante Decreto 14/2015, de 30 de enero de 2015, lo que supone que fue nombrada unos meses antes de la convocatoria de elecciones, celebradas el 24 de mayo de 2015.

Las funciones y competencias de la JECV se regulan en el artículo 20 de la LEV. De la enumeración que de las mismas se hace tan sólo indicar lo siguiente: en el punto 1 apartado d) se establece que la Junta es la competente para *“Determinar y declarar en las elecciones a Cortes Valencianes qué candidaturas han obtenido un número de votos superior al 5% de los emitidos en la Comunidad Valenciana,.....”*.

Es importante tener en cuenta este punto ya que éste, y lo indicado en el art.12 a) LEV constituyen las únicas referencias en toda nuestra legislación a la fijación de la barrera electoral mínima necesaria para la obtención de representación, por lo que en el caso de modificación de dicho límite estos artículos deberán ser modificados.

Respecto a la competencia de *“Aplicar y garantizar el derecho de uso gratuito de espacios en los medios de comunicación de propiedad pública en el supuesto previsto en el artículo 32, y en general garantizar el ejercicio de las libertades públicas durante el proceso electoral”*. Se sugiere cambiar el texto *“medios de comunicación de propiedad pública”* por *“medios de comunicación de titularidad pública”* por ser más ajustada al Régimen Electoral General.

Además de la lista de competencias enumeradas en el citado artículo 20 de la LEV, a lo largo de la Ley Electoral Valenciana se encuentran definidas otra serie de funciones (arts. 26. 4. ,31, 42), al igual que en algunos de los artículos de la LOREG, por ello, resultaría necesario recopilar y actualizar las funciones y competencias específicas de la JECV, matizando que a lo largo de las distintas ponencias que se presentan por el observatorio electoral se han citado estas funciones.

En cuanto al soporte que deben prestar a las Juntas electorales las distintas administraciones convocantes de un proceso electoral, señalar que el artículo 13 de la LOREG establece obligaciones en cuanto a la asistencia en medios materiales y personales para las comunidades autónomas en las elecciones a sus respectivas asambleas legislativas reproduciendo esta obligación el artículo 19 de la LEV dedicado a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

La única diferencia en la redacción de estos preceptos es que la LEV omite la referencia a la obligatoriedad subsidiaria para *“las Audiencias Provinciales y a los órganos judiciales de ámbito territorial inferior”*, aunque el citado artículo 13 de la LOREG es legislación básica del Estado y por lo tanto directamente aplicable a las Comunidades Autónomas, no obstante sería recomendable su inclusión.

La LEV establece en su artículo 19.3 que “Todas las autoridades Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen el deber de colaborar con la Administración Electoral para el correcto desempeño de sus funciones”.

Sería interesante que se estableciera una reciprocidad en la colaboración entre todas las administraciones que intervienen en la gestión del proceso electoral, estableciendo unos cauces de comunicación entre todos que estén perfectamente detallados tanto en cuanto a su contenido como en cuanto a los plazos en que deben realizarse. De igual modo sería interesante dejar constancia de la posibilidad de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana de dictar instrucciones vinculantes para el resto de juntas.

En este punto, resulta necesario hacer también referencia a las dietas y gratificaciones a percibir por los miembros de las Juntas, tema que se aborda en el artículo 22 de la LOREG. En nuestra LEV nada se dice sobre ello, aunque, siguiendo las indicaciones del citado artículo, en los sucesivos decretos que con motivo de la convocatoria de procesos electorales a Les Corts se han ido dictando, se han incluido una serie de indemnizaciones y gratificaciones para los miembros de dichas juntas, con la especificación de que “las cantidades fijadas se establecen como complementarias a las establecidas por el Estado”.

En nuestra legislación, el Decreto 63/2015, de 8 de mayo, del Consell, regula el régimen de dietas e indemnizaciones a percibir por los miembros de la Administración electoral, personal a su servicio y personal de las administraciones públicas que participen en el desarrollo de los procesos electorales autonómicos.

Por ello, una propuesta de modificación sería incluir una referencia al régimen en términos similares “el Consell de la Generalitat fijará las dietas y gratificaciones correspondientes a los miembros de las juntas electorales, así como al personal a sus servicios”.

Como consecuencia de esta adición, en sucesivos decretos autonómicos de fijación de medios materiales y personales, podrían quedar claramente delimitadas las cantidades a que tienen derecho todos y cada uno de los participantes en el proceso electoral lo que facilita la unificación de criterios económicos para todas las juntas.

Respecto a las juntas electorales de zona añadir que, en ocasiones, han surgido problemas para saber quiénes eran sus miembros a efectos de proceder al pago de sus dietas y gratificaciones. De ahí que se proponga como obligación para estas juntas, la publicación de vocales no judiciales en los boletines oficiales provinciales. Los vocales no judiciales de las juntas electorales provinciales son publicados en el BOE en una Resolución de la Junta Electoral Central. En las última elecciones, autonómicas y locales, de mayo de 2015 solo algunas juntas mandaron publicar en sus respectivos boletines oficiales provinciales su composición una vez integrados los vocales no judiciales.

Todo ello, además reforzaría el principio de transparencia que debe regir en la actuación de todas las Administraciones Públicas.

Por último, hay que tener en cuenta que, cualquier eventual modificación en el sistema electoral, y en especial en lo referente a la modificación de las actuales circunscripciones, se deberían replantear algunas de las funciones de las diferentes juntas electorales.

En cuanto a la posibilidad de gestión de un proceso electoral no concurrente, cabe decir, visto todo lo anteriormente expuesto, que el funcionamiento de la administración electoral no se vería modificado por tal circunstancia pues todas las estancias judiciales se constituirían igualmente teniendo todas y cada una de ellas claramente diferenciadas sus competencias y funciones, al

igual que ha sucedido en el caso de procesos electorales concurrentes anteriormente. Sí se vería alteradas algunas funciones de la JECV en cuanto a que, como explícitamente recoge la propia LOREG, determinadas funciones pueden ser delegadas por la JEC.

Nuevas tecnologías

La Administración Electoral no ha incorporado mejoras sustanciales, tecnológicamente hablando, respecto a la gestión del proceso. En el marco del presente informe, cabría hacer esta reflexión sobre el funcionamiento entre las diferentes juntas electorales, los ciudadanos y la administración del Consell competente para la gestión de los procesos electorales.

7. Elecciones a las Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana

Con la entrada en vigor de la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, se desarrolló la competencia de las comunidades autónomas para determinar el régimen de elección de sus *entidades locales menores* habilitada en el artículo 199 de la LOREG, entre otros aspectos, teniendo su reflejo, en el caso que nos ocupa, es decir, el régimen electoral, en su artículo 66.

No obstante, tal y como se indica a lo largo del presente informe, son diversos los aspectos legislativos que necesariamente deben ser desarrollados al no encontrar soporte directo en la nueva ley de régimen local valenciano y que por lo tanto obligaron en los pasados procesos electorales de 2011 y 2015 a aplicar de forma supletoria lo contenido en la LOREG.

Falta por tanto, un completo desarrollo de la misma dentro de una norma estrictamente electoral, debiendo servir la LRLCV para sentar las bases del sistema –por lo que habría que introducir también algún cambio en esta norma- y la ley electoral que lo regule como herramienta de gestión, al igual que sucede en el régimen electoral a Les Corts. Queda, por tanto, pendiente tras este informe, un análisis de conjunto con el resto de propuestas de reforma en materia electoral y su posterior formalización en forma de texto articulado.

Cuestión diferente debe ser la técnica normativa que se utilice para su desarrollo dentro de la Ley Electoral Valenciana, proponiéndose en el presente informe que todas aquellas disposiciones relativas a los procesos electorales a las Entidades Locales Menores formen parte de un solo cuerpo normativo añadido a la LEV como título propio.

Cabe tener en cuenta en este sentido, que la propia Ley Electoral Valenciana no regula por completo todas las partes del proceso electoral sino tan sólo aquellas en las que tiene directamente competencia para su regulación, por no tratarse de normativa básica del Estado, por lo que esta propuesta de desarrollo pretende que el texto quede redactado y estructurado de la forma más clara posible, dejando bien patente las normas que deben considerarse como básicas para todo proceso electoral en la Comunitat Valenciana y las normas específicas de cada una de particulares procesos electorales cuya regulación es competencia de la Generalitat Valenciana.

En la Comunitat Valenciana actualmente existen siete entidades locales menores, 3 en la provincia de Valencia, otras 3 en la provincia de Alicante y una en la provincia de Castellón:

PROVINCIA	ENTIDAD LOCAL MENOR	MUNICIPIO	POBLACIÓN INE a 1/1/2014
Alicante	La Llosa de Camacho	Alcalalí	203
	La Xara	Dénia	1.593
	Jesús Pobre	Dénia	718
Castellón	Ballestar	La Pobla de Benifassà	39
Valencia	La Barraca d'Aigües Vives	Alzira	801
	Mareny de Barraquetes	Sueca	814
	El Perelló	Sueca	2.370

Fuente: BOP de Alicante nº BOP de Castellón nº 27 de 3 de marzo de 2015; BOP de Valencia nº 41 de 2 de marzo de 2015.

Hasta la entrada en vigor de la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, las elecciones a EATIMS se regían por lo dispuesto en la LOREG cuyo artículo 199 dispone que *“el régimen electoral de los órganos de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio será el que establezcan las leyes de las comunidades autónomas, que en todo caso deberán respetar lo dispuesto en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local”*.

La Ley 8/2010, de 23 de junio de la Generalitat de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, con posterioridad, ha desarrollado la habilitación prevista en la LOREG, regulando para las entidades locales menores valencianas el sistema de elección de los miembros de sus órganos de gobierno en el artículo 66 que, para no dejar margen de duda, establece taxativamente que *“la elección de los miembros de los órganos de gobierno se regirá por lo dispuesto en la normativa de régimen electoral de acuerdo con las especialidades establecidas en el presente artículo”*.

El cambio fundamental derivado de esta ley es la configuración de un sistema electoral totalmente diferente al que se había empleado hasta las elecciones municipales de 2007 y desligado en parte del proceso electoral municipal.

Hay que señalar en este punto que, en los procesos electorales de mayo de 2011 y de 2015, la escasa regulación por parte de la Ley 8/2010 de este sistema electoral –la ley le dedica tan solo un artículo, el 66– conllevó innumerables lagunas y disfunciones que, a duras penas, fueron salvadas mediante la aplicación de forma supletoria de la legislación estatal en materia electoral municipal. Por todo ello, se propone que la nueva redacción de la Ley Electoral Valenciana dedique un epígrafe o apartado específico a desarrollar esta nueva modalidad electoral, solventando todos aquellos aspectos que, dadas las experiencias de los anteriores procesos, se detectaron como incompletos o mejorables.

7.1. La convocatoria

Debe regularse mediante ley tanto el contenido, como el procedimiento y competencias para la emisión del Decreto de convocatoria. En función de consideraciones en relación a la posible sustitución de vacantes que trataremos en su momento, la reforma de la legislación electoral valenciana bien podría considerar la posibilidad de celebración de elecciones parciales para cubrir vacantes sobrevenidas en la junta vecinal de una entidad local menor y, en este caso, sería del todo necesario contemplar de forma autónoma la totalidad del proceso electoral para las entidades locales menores.

7.2. Administración electoral

Dada la dispersión normativa en el establecimiento de las competencias de las Juntas Electorales de Zona y dado el carácter singular de las elecciones en las entidades locales menores, se sugiere que la reforma de la Ley Electoral Valenciana contemple de forma detallada las funciones específicas que a estas juntas les corresponde en este proceso electoral.

7.3. Incompatibilidad

La legislación electoral valenciana en lo que afecta a las entidades locales menores debería regular una prohibición expresa de la doble candidatura a concejal y a presidente/a o vocal de una entidad local menor del mismo municipio o un régimen de incompatibilidades específica incluyendo como causas de incompatibilidad, cuanto menos, la de alcalde o concejal en ese o en cualquier otro municipio español –modificación , en su caso, en el mismo sentido de la ley de régimen local valenciano-; o bien, de no aceptarse una regulación específica, hacer mención expresa al régimen establecido con carácter general en la LOREG para los ayuntamientos.

7.4. Tamaño de la Junta Vecinal

“La Junta Electoral de Zona determinará el número de miembros del órgano colegiado de gobierno de la entidad local menor, en función de su población, de acuerdo con lo establecido en esta ley”. Tal previsión legislativa obliga a la Junta Electoral de Zona a realizar las operaciones matemáticas previstas en el artículo 65.2 LRLCV. Para ello se requiere el establecimiento de la fecha de determinación de la población a tener en cuenta por las juntas electorales, de lo que nada dice la ley. La reforma legislativa debería resolver expresamente esta cuestión y prever la publicación del número de integrantes de la Junta Vecinal con indicación de la cifra de población de cada entidad local menor con referencia a las cifras oficiales de población publicadas así como del plazo del que disponen las corporaciones locales interesadas, los partidos políticos y los particulares para presentar reclamaciones sobre el número de miembros de la junta vecinal asignados.

7.5. Concejo abierto

Aunque en estos momentos, ninguna entidad local menor valenciana se rige por tal sistema de gobierno, sería conveniente establecer la obligación de añadir en la publicación anterior la indicación expresa del régimen de funcionamiento –común o concejo abierto- de las entidades locales menores valencianas.

7.6. Tipo de voto y fórmula electoral

Las entidades locales menores valencianas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 LRLCV, disponen de un **sistema de elección** diferente al regulado en la LOREG. El sistema valenciano está basado en el voto individual del elector a tantos candidatos como puestos a cubrir quedando elegidos los candidatos más votados.

El actual sistema electoral de las entidades locales menores valencianas regulado por la ley de régimen local valenciana y en la medida que su implantación no parece haber generado debate ni cuestionamiento desde estas entidades, no parece recomendable su reforma en estos momentos; pero, si así lo quisiera el actual legislador, la mejor fórmula alternativa a aplicar dado el tamaño de estas entidades posiblemente sea la del *voto limitado en listas abiertas*.

7.7. El diseño de las papeletas de votación.

La peculiaridad de la normativa valenciana hace recomendable que la reforma de la misma prevea las indicaciones correspondientes sobre el formato de papeleta a utilizar. Hay que tener en cuenta que la aprobación final del modelo oficial de papeleta y su distribución, corresponde a la Junta Electoral competente siendo en el caso de las elecciones a entidades locales menores la Junta Electoral de Zona

7.8. Candidaturas

a) Sujetos legitimados para presentar candidaturas

La legislación valenciana restringe el derecho de sufragio pasivo en la definición de los sujetos legitimados para la presentación de candidaturas y por otro lado, genera ciertas disfunciones al vincular esta legitimación a la pertenencia del municipio y a la presentación de candidatura en el mismo, lo que no se exige para las agrupaciones de electores. Parece conveniente que la reforma de la legislación electoral valenciana contemple una nueva redacción en la que se concrete este aspecto exigiendo la presentación en el municipio de referencia.

Parece incongruente además que a las formaciones políticas que se presenten a las elecciones de las entidades locales menores se les exija haber presentado candidatura en el municipio de referencia, mientras que las agrupaciones de electores para poder presentarse en una ELM deban constituirse en el seno de la propia entidad local menor, no contemplándose por ello la posibilidad de que una misma agrupación de electores pueda presentarse tanto al municipio como a la entidad local menor. Parece, pues, también conveniente que la legislación electoral valenciana contemple esta posibilidad.

Finalmente, a las agrupaciones de electores se les exige un determinado número de firmas ("no inferior al diez por cien de los censados en la entidad local menor"), cifra que supera abultadamente la exigida en la LOREG para el mismo supuesto de presentación de agrupaciones de electores a los municipios

Esta exigencia de firmas para formaciones políticas que no hubieran obtenido representación en anteriores comicios no está prevista para los procesos electorales municipales e, igualmente, podría contemplarse si bien el tamaño de las entidades locales hace innecesaria una medida de este tipo

b) Paridad

Nada impide que el legislador valenciano contemple la extensión de la exigencia de presencia equilibrada también en el caso de entidades locales menores

c) Sustitución de Vacantes

Una vez producida la elección, se pueden producir vacantes por distintas razones. La propia LRLCV ha previsto el régimen de suplencias y substituciones en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia, distinguiendo los casos del Presidente/a y de los Vocales. Puede suceder, no obstante, que haciendo uso de este sistema llegue un momento en que la lista de posibles sustitutos se agote, para afrontar este posible problema el Decreto 141/2010, de 17 de septiembre, del Consell por el que se regulan determinados aspectos de la constitución de comisiones gestoras y juntas vecinales en las entidades locales menores, dedicó su artículo 5:

“1. En el caso de vacante en la presidencia de la comisión gestora por fallecimiento, incapacidad o renuncia de su titular o inhabilitación por sentencia judicial firme, el conseller o la consellera competente en materia de administración local designará un nuevo Vocal, oídos previamente los representantes de cada partido, federación, coalición o agrupación de electores.

Resulta sorprendente la confusión que se produce en este artículo entre la naturaleza de una comisión gestora y de un órgano representativo de los ciudadanos. Nada más ajeno a un órgano de representación de los ciudadanos que el poder ejecutivo decida quienes han de ser sus representantes. La reforma de la legislación valenciana, así pues, debería derogar el artículo 6 de este Decreto 141/2010 y, en caso de entender que es necesario contemplar la posibilidad de que no se puedan *cubrir las vacantes en estos casos de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 66.6 de la LRLCV*, establecer otro procedimiento respetuoso con el sistema democrático como podría ser la convocatoria del cuerpo electoral *ad hoc* para cubrir, en su caso, la vacante o vacantes producidas.

d) El proceso de presentación de candidaturas

La regulación electoral contenida en el artículo 66 de la LRLCV en general resulta insuficiente para la gestión de un proceso electoral como el que nos ocupa convendría que la reforma de la legislación electoral valenciana determinará entre otros aspectos la presentación de candidaturas plazos, documentación, proclamaciones y/o posibles recursos

- Presentación de candidatos (art. 44 y 45 LOREG): plazos y documentación. En los casos que se requiera el aval de firmas, la normativa debería especificar la prohibición de que un elector pueda avalar más de una candidatura. Además, sería también conveniente regular el formato para la presentación de las correspondientes firmas. La normativa debe prever el contenido o información exigido –nombre y apellidos de los candidatos, DNI, etc.-, las firmas de aceptación por parte de los candidatos y los posibles impresos para facilitar el trabajo de la Junta Electoral de Zona. Igualmente debe regularse la posible subsanación de las irregularidades detectadas.
- Publicación provisional de las candidaturas: en este caso, la normativa debe contemplar el plazo de los posibles recursos contra esa publicación provisional por parte de los representantes de las candidaturas.
- Proclamación y publicación de las candidaturas definitivas (art. 47 LOREG): fecha y modo o lugar de proclamación y publicación.
- Proceso de escrutinio (art. 191 LOREG): dadas las peculiaridades del sistema electoral seguido sería también conveniente que la normativa contemplara el protocolo a seguir en el escrutinio junto con el modelo de acta de escrutinio.

En definitiva, debe regularse más detalladamente el régimen electoral de las ELM.

7.9. Papeletas, sobres, impresos y otro material electoral

El Decreto 32/2011, de 25 de marzo, del Consell, regula las características de las papeletas, sobres y demás material electoral a utilizar en las elecciones a las entidades locales menores.

Sería conveniente efectuar una revisión del contenido de los anexos de este Decreto así, por ejemplo, en relación al voto por correo, no previsto explícitamente en la norma y que tiene sus propias peculiaridades. En las elecciones a entes locales menores resulta necesario prever el material necesario para el voto por correo ordinario y el voto ERTA siendo los ayuntamientos los

que debían confeccionar las papeletas y suministrarlas a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, lo que se produjo en algunos casos con bastante retraso. Por lo que sería conveniente elaborar un modelo de papeleta en blanco para su remisión a los electores para el voto por correo.

De la misma forma, con respecto al material de la mesa para el día de la votación, sería conveniente prever la documentación de apoyo informativo a los miembros de la Mesa. Hasta el momento y dada la especialidad del proceso que nos ocupa, en la práctica se ha elaborado por la Generalitat una documentación específica de apoyo al escrutinio destinada a orientar a los integrantes de la Mesa durante la jornada electoral pero no estaría de más preverlo en la norma.

En cuanto al coste económico del material electoral, las diversas actas a utilizar por los ayuntamientos fueron suministradas por la Generalitat y las papeletas y sobres de votación fueron suministradas y costeadas por los propios ayuntamientos. Sería conveniente que la norma previera explícitamente la institución que asume los distintos costes económicos del proceso.

Finalmente, y de acuerdo con el art. 19.1.g) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, se deben remitir a la Junta Electoral Central para su aprobación los modelos de actas a utilizar por las Mesas Electorales y por las Juntas Electorales de Zona de la Comunitat Valenciana. No estaría de más incluir tal previsión en la norma valenciana.

7.10. Votación, escrutinio, proclamación de electos y constitución de Juntas Vecinales

En las elecciones a entidades locales menores, las actuaciones de votación y escrutinio se sujetarán a las normas aplicables a las elecciones municipales. No obstante, buena parte de la normativa existente respecto al acto de votación, constitución de las mesas, etc., aún siendo regulable por las comunidades autónomas, es idéntico para los distintos procesos electorales en aras de, en caso de celebración de un proceso electoral concurrente, no crear confusión ni a los electores ni a los miembros de mesa, sobre las actuaciones a realizar dicha jornada. Por otro lado, buena parte de la normativa en este sentido incluida en nuestra actual redacción de la LEV puede considerarse como “común” para todos los procesos por lo que no sería necesaria una regulación específica en esta materia para las ELM, más allá de una simple referencia.

En relación al escrutinio y de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la LOREG, en el supuesto de coincidencia de varias elecciones se procede a escrutar las papeletas que en cada caso correspondan de acuerdo con el siguiente orden: primero, las del Parlamento Europeo; después, las del Congreso de los Diputados; después, las del Senado; después, las de las Entidades locales; después, las de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma; después, las de los Cabildos Insulares. El legislador orgánico no ha previsto el orden en el caso de elecciones a entes locales menores. Aunque la práctica ordinaria en estos casos es proceder al escrutinio tras las elecciones municipales convendría que la legislación valenciana lo estableciera expresamente.

En referencia al escrutinio en este tipo de elecciones, sería conveniente que la nueva normativa valenciana contemple el procedimiento concreto de actuaciones a seguir en este acto por parte de los integrantes de la mesa electoral dado el carácter específico de las mismas.

Respecto a las causas de nulidad de los votos, la nueva legislación debería prever las causas no sólo a partir de lo establecido en la LOREG sino incorporando la doctrina sobre el particular de la Junta Electoral Central de tal forma que se facilite la interpretación de los miembros de la Mesa Electoral en casos de duda.

Al igual que en el apartado anterior, la legislación electoral valenciana debería incluir un articulado específico relativo al proceso de proclamación de electos, con detalle del procedimiento a realizar: determinación de la junta electoral competente para el escrutinio, confección de actas, determinación de la junta electoral competente para la proclamación de electos, publicación de resultados en boletines oficiales, comunicación de los resultados a las autoridades competentes, elaboración de credenciales de electos, etc.

Nada dice la actual redacción de la LRLCV acerca del procedimiento de constitución de las Juntas Vecinales ni de la duración de su mandato, pudiéndose deducir de la indicación efectuada sobre la coincidencia de las elecciones a entidades locales menores con las municipales que el mandato de las mismas no será superior al del propio ayuntamiento.

Finalmente, ni la legislación básica estatal ni la legislación valenciana han fijado una fecha concreta para la constitución de los entes locales menores, previsión que sí que está contemplada en el caso de los municipios (“el vigésimo posterior al día de las elecciones”). Aunque se puede aplicar analógicamente esta previsión, sería conveniente que la reforma de la legislación electoral –o, en su caso local- valenciana contemplara esta cuestión.

7.11. Consideraciones sobre la técnica normativa para la implementación de la propuesta de reforma

Una de las cuestiones metodológicas a determinar es la conveniencia de incluir los procesos electorales a las Entidades Locales Menores como disposiciones especiales a la LEV, siguiendo el modelo dispositivo de la LOREG, o bien hacer referencia a las mismas dentro de los apartados específicos de la propia LEV. Cualquiera de las dos fórmulas presenta ventajas e inconvenientes.

En cualquier caso, y como método de trabajo, se propone en el presente informe, partir inicialmente de la situación de elaboración de un articulado propio dedicado a las Entidades Locales Menores y, una vez definido, ver su posible encaje en el articulado de la LEV.

8. GASTOS Y SUBVENCIONES ELECTORALES

Los gastos a analizar en el presente informe hacen referencia a los efectuados por las formaciones en el momento de la convocatoria de un proceso electoral, y no a la financiación que por otras vías puedan obtener dichas formaciones tales como subvenciones de las diferentes cámaras a los grupos, financiación electoral regulada en la *LEY ORGÁNICA 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*.

8.1. Los administradores electorales

Se encuentran regulados en los artículos 37 a 39 de la LEV. En este bloque se debería incluir una referencia al contenido de la contabilidad electoral, por lo que se propone la adición de un nuevo punto con el siguiente contenido:

“La contabilidad se ajustará en todo caso a los principios generales contenidos en el Plan General de contabilidad y en el Plan de contabilidad Adaptado a las formaciones políticas”

8.2. Concepto de gasto electoral

De acuerdo con lo establecido en el artículo 130 de la LOREG (legislación básica) “*Se consideran gastos electorales los que realicen los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos por los siguientes conceptos:*”

- a. *Confección de sobres y papeletas electorales.*
- b. *Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice.*
- c. *Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral.*
- d. *Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas.*
- e. *Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura.*
- f. *Correspondencia y franqueo.*
- g. *Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente.*
- h. *Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.”*

Este artículo nos determina dos cuestiones: por un lado el período en el que pueden realizarse dichos gastos electorales (*desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos*) y por otro la casuística del tipo de gasto considerado como tal. Al tratarse de un artículo de legislación básica, es aplicable directamente a las comunidades autónomas.

8.3. Límites de los gastos electorales

Límite general

Una vez determinados los tipos de gastos que pueden ser considerados como electorales y el período en que van a ser tenidos en cuenta, la diferente legislación electoral establece el límite máximo de gastos electorales que puede realizar una formación política para cada uno de los procesos en los que concurra.

Así en su artículo 131 la LOREG establece que:

“1. Ningún partido, federación, coalición o agrupación puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de esta Ley, que se entenderán siempre referidos en **euros** constantes.”

A continuación, la LOREG (artículo 175.2⁹) a través de dichas disposiciones especiales establece la fórmula concreta para el cálculo del importe máximo de gastos electorales de acuerdo con los siguientes criterios:

“2. Para las elecciones a las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por **0,37 euros** el número de habitantes

9 Art.193.2 para las elecciones municipales, art.201.10 para elecciones a Cabildos Insulares, art. 227.2 al Parlamento Europeo.

correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación.”

En la Ley Electoral Valenciana, se utilizan similares parámetros para la determinación del importe máximo de los gastos electorales:

Artículo 40 LEV

Uno. El límite de gastos electorales en pesetas para las elecciones a las Cortes Valencianas será para cada partido, federación, coalición o agrupación de electores, el que resulte de multiplicar por veinte pesetas el número de habitantes de la población de derecho de la circunscripción donde aquellos presenten sus candidaturas. Esta cantidad podrá incrementarse en razón de cinco millones de pesetas por cada circunscripción a que concurra.

Dos. Las cantidades mencionadas se refieren a pesetas constantes. La Conselleria de Economía y Hacienda fijará las cantidades actualizadas en los cinco días siguientes al de la convocatoria de elecciones.

En primer lugar, debería añadirse al artículo 40.1 LEV la especificación del límite máximo de gastos:

“En todo caso, ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en esta Ley o en cualquier otra norma de aplicación”.

En segundo lugar, el último inciso del art.40.uno prevé que *“esta cantidad podrá incrementarse en razón de cinco millones de pesetas por cada circunscripción a que concurra”* pero no se especifican ni los criterios para adoptar dicha decisión y para su distribución.

Por otra parte, y al estar referidas las cantidades en pesetas constantes, éstas deben ser actualizadas para cada proceso electoral mediante la publicación de precios actualizados en los cinco días siguientes a la publicación del correspondiente Decreto de Convocatoria. Se propone que se tome como referencia de precios a la última actualización de 2015.¹⁰

No obstante, la LOREG (no así la LEV) prevé la ampliación de dichos límites en el caso de que se produzcan procesos electorales concurrentes por sufragio universal directo.

Modificación del límite general

A través del artículo 131.2 de la LOREG se refuerza la posición de la legislación estatal en materia de límites electorales en caso de concurrencia de dos o más procesos electorales:

Artículo 131.2 LOREG: “En el supuesto de coincidencia de dos o más elecciones por sufragio universal directo, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores concurrentes no podrán realizar gastos electorales suplementarios en cuantía superior en un 25% de los máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales.”

En este sentido, se dictó la Instrucción 3/2007, de 22 de marzo, de la Junta Electoral Central que, en el punto tercero indicaba al respecto:

“En el caso de entidades políticas concurrentes a dos o más procesos electorales a celebrar, el límite de gastos será la cifra mayor de los previstos para cada uno de los procesos electorales a los que se presente, incrementada dicha cifra en un 25 por ciento del límite legal de gastos de las elecciones a Cortes Generales, en relación con el ámbito de correspondencia.”

Por ello, es reiterada doctrina de la JEC que el límite de gastos que deben respetar las diversas formaciones que concurren a dos o más procesos electorales simultáneos vendrá determinado

¹⁰ Orden 5/2015, de 1 de abril, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública.

por el mayor de los dos más un 25% acumulado del importe correspondiente al fijado para las elecciones a Cortes Generales.

Finalmente señalar que todas estas precauciones en los límites hacen referencia a procesos concurrentes, por lo que en caso de celebración de elecciones a Les Corts sin coincidencia con otros procesos imperarán los límites fijados en nuestra Ley Electoral Valenciana.

Límites específicos

Además de los límites generales máximos citados en el apartado anterior, la LOREG establece dentro de los mismos, otra serie de límites específicos o sublímites.

a) gastos de publicidad en prensa y radio de titularidad privada:

Artículo 58 LOREG (legislación básica)

1. Las candidaturas tendrán derecho a realizar publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada sin que los gastos realizados en esta publicidad puedan superar el 20% del límite de gasto previsto para los partidos, agrupaciones, coaliciones o federaciones y las candidaturas en los artículos 175.2, 193.2 y 227.2, según el proceso electoral de que se trate.

De nuevo, al igual que ocurría en el comentario del apartado 3.2 de este informe, se produce una colisión legislativa al indicar que este 20% se establece sobre las cantidades fijadas para los procesos específicos del estado (locales, cortes y europeas) vinculando por tanto el límite de gasto de los partidos en esta materia en unas elecciones autonómicas a los límites fijados para otros procesos. No obstante y, de acuerdo con la interpretación realizada por la JEC en su instrucción 2/2007 antes citada, debe entenderse que los límites a que hace referencia el artículo 58 están referidos al límite general que finalmente se establezca para cada proceso.

Estos sublímites son plenamente aplicables a las elecciones a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas de conformidad con la Disposición Adicional Primera de la LOREG (legislación básica). En la legislación autonómica por tanto no se regula este aspecto.

b) Gastos en carteles y otras formas de propaganda electoral en espacios comerciales autorizados

Artículo 55 LOREG

1. Los Ayuntamientos tendrán la obligación de reservar lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a postes o farolas por el sistema llamado de banderolas. La propaganda a través de las pancartas y banderolas sólo podrá colocarse en los lugares reservados como gratuitos por los Ayuntamientos.
2. Aparte de los lugares especiales gratuitos indicados en el apartado anterior, los partidos, coaliciones, federaciones y las candidaturas sólo pueden colocar **carteles y otras formas de propaganda electoral en los espacios comerciales autorizados**.
3. El gasto de las candidaturas en este tipo de publicidad no podrá exceder del **20 por ciento** del límite de gastos previsto en los artículos 175.2, 193.2 y 227.2, según el proceso electoral de que se trate.

Éste límite actualmente no es de aplicación para la Comunitat Valenciana al no tratarse de legislación básica del Estado y no encontrarse especificado en nuestra legislación. Por tanto cabría una regulación específica en este aspecto en una posible modificación de la LEV que, además, incluya una actualización de la tipología de los medios de publicidad más actualizada.

8.4. Las subvenciones electorales

Como ya se ha indicado al principio, la determinación del límite de gastos electorales que puede realizar una determinada formación conforma una obligación para dicha formación y por otro lado fija uno de los límites establecidos para la justificación de las posibles subvenciones a que pudieran tener derecho.

La LEV dedica el capítulo II del Título VII a las subvenciones públicas por gastos electorales, englobando los artículos del 41 al 43, sobre el que cabe realizar las siguientes observaciones:

- No se indica el plazo para la presentación de solicitudes de subvención por parte de los administradores. Se aplica subsidiariamente lo regulado en el artículo 127bis.2 para la Administración del Estado (*"entre los días vigésimo primero y vigésimo tercero posteriores a la convocatoria"*)
- En el artículo 42.2 LEV, no se indica expresamente la obligación de las Juntas Electorales Provinciales de comunicar inmediatamente a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana las solicitudes de adelanto de subvenciones presentadas en aquellas en el supuesto previsto en la misma ley de que no presentaran candidatura en más de una circunscripción.
- En el artículo 42.3 se indica que *"A partir del vigésimo noveno día posterior a la convocatoria, la Generalitat pondrá a disposición de los **Administradores Generales** los anticipos correspondientes"*. Debería modificarse la redacción ya que la figura del Administrador General tan sólo es exigible para aquellas formaciones que presenten candidatura en más de una circunscripción, bastando en las otras circunstancias únicamente la figura del Administrador de candidatura.
- Se recomienda añadir un apartado específico referido a la obligación para la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana de comunicar al órgano con competencias en materia de procesos electorales las diferentes solicitudes de adelanto de subvenciones presentadas ante ella.
- Se recomienda una nueva redacción del artículo 42.4, referido a la devolución de los importes de los anticipos

Redacción actual:

"Los anticipos habrán de reintegrarse en la cuantía en la que superen el importe definitivo de la subvención"

Propuesta de redacción:

"Cada partido, federación coalición o agrupación de electores, deberá reintegrar el anticipo que se le hubiera abonado, en la cuantía en la que supere el importe definitivo de la subvención que le corresponda y en el caso de que, una vez formado el nuevo parlamento no obtuvieran representación en el mismo"

Por último, la LOREG establece una previsión más, referida a los anticipos de subvenciones, indicando que procederá igualmente a su devolución a aquellas formaciones que no acrediten la adquisición por los electos de su condición de diputado/a.

Por lo demás, se hace necesaria una actualización de las referencias tanto a la unidad monetaria (euros constantes) como a las cantidades unitarias y los órganos de la administración citados, debiéndose hacer referencia al órgano por sus competencias y no por su denominación.

En la legislación valenciana, actualmente se otorgan las siguientes subvenciones por gastos electorales (artículo 41 LEV)

“Cuarto

Las cantidades señaladas en el artículo 41.1 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, por el que se establecen las reglas para la subvención por la Generalitat de los gastos electorales, quedan fijadas en los siguientes importes:

- a) 12.786.29 euros por escaño.
- b) 0,64 euros por voto conseguido por cada candidatura que obtenga escaño.
- c) 0,64 euros por cada voto conseguido por cada candidatura que hubiera obtenido al menos el 3% de los votos emitidos válidamente en el ámbito de la Comunidad.”

Señalar que lo indicado en este apartado c) deberá ser revisado en caso de que se modifique la actual barrera electoral.

Además de las subvenciones anteriores, el Estado subvenciona a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones los gastos electorales originados por el **envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral (mailing electoral)**, con la peculiaridad de que la cantidad subvencionada **no estará incluida dentro del límite máximo de gastos** electorales, siempre que se haya justificado la realización efectiva de la actividad a que se refiere este apartado. La Generalitat no abona específicamente ninguna subvención por este concepto.

Finalmente, la LOREG establece (art. 133.4) que, a los 30 días de presentada la contabilidad por parte de los partidos políticos ante el Tribunal de Cuentas podrán percibir hasta un 90% de la subvención (descontando el anticipo de hasta el 30% que pudieran haber percibido), previa presentación de avales bancarios para su concesión.

8.5. La fiscalización de los gastos electorales

La LOREG regula en sus artículos 132 a 134 el control de la contabilidad electoral y la adjudicación de subvenciones, siendo los artículos 133 y 134 regulables por las comunidades autónomas al no estar comprendidos en los artículos considerados como legislación básica.

En este sentido, la LEV regula en sus artículos 43 a 45 dicha materia, aunque con algunas diferencias respecto a lo establecido por la LOREG:

- La LOREG se establece la obligación para las empresas que hubieren facturado gastos electorales por importe superior a 10.000 euros. Se aplica dicho precepto por omisión en la LEV.
- La LOREG otorga un plazo de 30 días al Tribunal de Cuentas para solicitar aclaraciones sobre las contabilidades presentadas. En la LEV se otorgan 20 días.
- La LOREG otorga un plazo de 200 días al Tribunal de Cuentas para la entrega del informe de fiscalización de las contabilidades electorales. La LEV otorga tres meses.
- En el mismo plazo de 200 días, la LOREG establece la obligación de remitir dicho informe al Gobierno. En la LEV se regula dicha remisión a la Generalitat pero no establece ningún plazo para ello.

- En la LOREG se hace referencia a la exclusión en el derecho a la percepción de subvenciones electorales a los partidos que hayan incurrido en alguna de las causas de ilegalización previstas en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

En otro orden de cosas, en el informe de la Sindicatura de Comptes referido a la *regularidad de las contabilidades electorales derivadas de las elecciones a Les Corts Valencianes de 22 de mayo de 2011*, se expresa una queja velada por los plazos establecidos para la revisión de las tesorerías de campaña:

“Hay que indicar que no hemos podido constatar que la disposición de saldos de las cuentas para el pago de gastos electorales, previamente contraídos, se ha realizado en el plazo establecido en el artículo 125.3 de la LOREG (dentro de los 90 días siguientes al de la votación), ya que el plazo que tiene esta Sindicatura de Comptes según el artículo 45.2 de la Ley Electoral Valenciana para pronunciarse sobre la regularidad de las contabilidades electorales es el de los tres meses siguientes a las elecciones, con lo cual no se tiene la posibilidad material de efectuar las comprobaciones oportunas sobre dicho aspecto.”

Respecto a las disposiciones de crédito para hacer frente al pago de las subvenciones electorales, de propone que el actual texto del artículo 45.5 se re4dacte de la siguiente forma:

“Dentro del mes siguiente de la remisión del informe a que se refiere el apartado anterior, el Consell, siempre que no exista crédito adecuado y suficiente en el presupuesto en vigor, presentará a Les Corts un proyecto de ley de crédito extraordinario.....”

Por último, y respecto a la función fiscalizadora de la Sindicatura de Comptes, debería necesariamente derogarse el **Decreto 58/1987, de 11 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula la contabilidad de las candidaturas que concurren a las elecciones a Cortes Valencianas**, por entender que con la publicación en el BOE de la Resolución de 8 de octubre de 2013, de la Presidencia del Tribunal de cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de septiembre de 2013, de aprobación del Plan de contabilidad adaptado a las formaciones políticas, el mismo deviene inaplicable.

PONENCIAS

“EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD COMO MARCO COMPETENCIAL EN MATERIA ELECTORAL”. Moreno Vázquez, Manuel. Vocal del “Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana”. Jefe de Servicio de Promoción del Autogobierno y Derecho Foral Valenciano (Dirección General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno, Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación).

“CLAÚSULAS DE INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD EN EL SISTEMA ELECTORAL VALENCIANO. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE REFORMA”. Lleó de Nalda, Ignacio. [Vocal del Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la Normativa Electoral Valenciana. Abogacía de la Generalitat.]

“EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO MARCO NORMATIVO DE UNA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL DE LAS CORTS VALENCIANES”. Martín Cubas, Joaquín. [Vocal del “Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana”. Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Universitat de València.]

“ALGUNAS REFLEXIONES PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DE LAS CORTS”. Pavía Miralles, Jose M. [Vocal del “Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana”. Catedrático de Métodos Cuantitativos. Universitat de València.]

“BALANCE Y PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL VALENCIANO”. Oñate Rubalcaba, Pablo. [Vocal del “Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana”. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Valencia]

“PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA REPRESENTACIÓN”. García Mahamut, Rosario. [Vocal del “Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana”. Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat Jaume I de Castelló.]

“PROCEDIMIENTO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES A LAS CORTS. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE REFORMA”. Pino Justo, Rafael. [Secretario del “Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana”. Coordinador de procesos electorales y consultas populares. Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas. Generalitat Valenciana.]

“EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES DE LA COMUNITAT VALENCIANA: MARCO NORMATIVO Y PROPUESTA DE REFORMA”. Martín Cubas, Joaquín. [Vocal del “Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana”. Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Universitat de València.]