

COSCULLUELA MONTANER, LUIS M., y MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO: *Las elecciones locales (Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio)*. Publicaciones Abella. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, S. A. Madrid, 1979; 686 pp.

El proceso constituyente que se inicia en España con la Ley de Reforma Política supone el insólito acontecimiento del cambio de un régimen político por los cauces de su propio ordenamiento jurídico, de tal modo que sin ruptura del mismo ha tenido lugar una transformación radical de sus instituciones fundamentales. En contraste con otros momentos de nuestra historia reciente, se ha producido una situación que debe ser calificada de estrictamente jurídica, porque a ella se ha llegado con arreglo al derecho vigente.

Ahora bien, como estamos en presencia de un proceso de refor-

ma, ésta no ha alcanzado desde el primer momento a la totalidad del orden jurídico-político, sino a algunos de los elementos del mismo, y entre ellos a la estructura del sistema representativo general. La continuación de ese proceso tenía que pasar necesariamente por el escalón de la administración local, y esto es lo que se ha realizado mediante la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978.

La promulgación de una ley tan importante exigía imperiosamente un profundo análisis de la misma, tarea ésta que con pleno acierto han llevado a cabo Luis M. Cosculluela Montaner y Santiago Mu-

ñoz Machado en la obra de que damos cuenta en esta nota. La especial preparación de los autores en el tema estudiado ha dado como resultado un trabajo excelente, que, sin duda, excede de un mero comentario de la Ley de Elecciones Locales, ya que no se limita a explanar el contenido del texto legal para facilitar el entendimiento y la aplicación del mismo y complementarlo con las demás normas de cada caso vigente. En realidad, el texto legal constituye el cañamazo en el que se realizan diversos estudios históricos, doctrinales y de derecho comparado sobre las cuestiones que en el mismo se regulan, con frecuentes referencias a la discusión parlamentaria del mismo. Especialmente debemos mencionar como botón de muestra la exposición del desarrollo histórico de las elecciones locales en el derecho español a partir de 1812 (páginas 20-56) y la de los sistemas electorales (pp. 180-86).

No cabe, dentro de los obligados límites de una reseña bibliográfica, recoger con detalle el rico contenido de la obra, y hemos de limitarnos por ello a indicar la significación que para los autores tiene la Ley de 17 de julio de 1978 en el proceso de la reforma política y los criterios que mantienen frente a los problemas que la lectura de dicho texto legal suscita.

### **I. Significado y principios de la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 (pp. 15-20 y 59-62)**

1. Comienzan los autores poniendo de relieve la singularidad

de la Ley de Elecciones Locales, derivada de ser el primer texto legal que la historia en nuestro derecho se ocupa exclusivamente del tema, que hasta ahora se comprendía en leyes municipales, provinciales o de régimen local, complementadas en ocasiones por las leyes electorales generales. La razón de ello la encuentran en el carácter moderado y progresivo del cambio político producido en nuestra patria. A diferencia de otros periodos de nuestra historia, en los que la contraposición entre los órganos centrales y los locales por crisis políticas era resuelta por el radical sistema de sustituir a estas últimas por medio de comisiones gestoras que se encargarán de la administración local hasta la celebración de nuevas elecciones, en la ocasión presente se ha preferido que fueran tales elecciones la única vía de democratización de las corporaciones locales. Llegado el momento de celebrarlas, era evidente que la Ley de Régimen Local a la sazón vigente no podía servir de marco normativo por estar inspirada en una filosofía política caducada; ni tampoco la urgencia de la regulación permitía iniciar el proceso legislativo para sustituirla por otra. Así, se hacía imprescindible la aprobación de un texto legal que comprendiera exclusivamente tales elecciones. Para llenar tal necesidad, el legislador tenía que optar entre adicionar al texto legal vigente sobre las elecciones generales las normas pertinentes para las locales o regular éstas separadamente. Esta segunda solución ha sido la adoptada.

Ahora bien, el hecho de que no se haya acudido a la promulgación de una nueva ley de régimen local ha traído como consecuencia que la Ley de Elecciones Locales ha venido a hacer en cierta medida el papel de ley de régimen local, al introducir aquellas normas de organización local, impropias ciertamente de una ley electoral, que eran necesarias para adaptar a la nueva situación política el marco legal en que habían de desarrollar sus actividades los administradores locales en virtud de ella elegidos. No obstante, piensan los autores que una vez restablecida la plena normalidad del ordenamiento jurídico, las normas sobre las elecciones locales volverán a incorporarse a las normas más amplias que históricamente las han cobijado, como son las futuras leyes de régimen local o de elecciones generales, salvo que, como es de suponer, se produzca una diversificación del régimen local, de modo que el tema se regule no ya en leyes generales, sino en las que se ocupen del régimen local en las diversas comunidades autónomas. Destacan también que la promulgación de esta Ley no ha llevado al legislador a olvidarse de textos legales anteriores que podían ser de suma utilidad para la regulación de la materia, y así dispone en su artículo primero la aplicación con carácter supletorio del Real Decreto de 18 de marzo de 1977 sobre elecciones generales. Los autores estiman que también son igualmente válidas y directamente aplicables a las elecciones locales una buena parte de las normas de des-

arrollo de dicho texto legal. Todas estas normas supletorias se insertan literalmente en el apéndice legislativo que figura al final de la obra que reseñamos.

2. Contemplada desde una perspectiva estrictamente jurídica, la Ley de Elecciones Locales constituye, según los autores, un raro fenómeno legislativo. En tanto que la ley tenía que inscribirse dentro del marco democrático que había de construir la Constitución que por entonces era debatida en el Congreso, y bajo cuyo imperio tendría que aplicarse, en el momento en que se promulga estaban vigentes, salvo en lo relativo a la composición y elección de las Cortes, las Leyes Fundamentales del régimen anterior, con arreglo a las cuales sólo cabía un sistema representativo local basado en la denominada democracia orgánica. Como era lógico, el legislador construyó la ley sobre los principios que presumiblemente iban a inspirar la Constitución que se estaba tramitando, pues de no ser así hubiera existido *a posteriori* una inconstitucional que la habría hecho inaplicable, situación que naturalmente no se ha producido, ya que la Ley de Elecciones Locales está enteramente de acuerdo con las normas constitucionales.

Ahora bien, su evidente oposición a aquellas Leyes Fundamentales obliga a los autores a plantearse el problema de la posible inconstitucionalidad inicial de la misma. Ellos se inclinan por la solución negativa, por entender que las Leyes Fundamentales habían quedado realmente derogadas antes de la aprobación del

texto constitucional en el referéndum, o más bien habían quedado desconectadas del ordenamiento jurídico, el cual ni se compone sólo de normas escritas, ni éstas tienen una existencia independiente, sino que están ligadas a los principios que dan coherencia al conjunto de que forman parte, de tal modo que cuando no se adaptan a él, como ocurría con las Leyes Fundamentales, quedan desligadas del mismo y se hacen inaplicables. A la misma conclusión entienden que puede llegarse por la consideración, más simple desde el punto de vista institucional y no menos satisfactoria jurídicamente, de que la Ley de Reforma Política no sólo alteró los principios de composición y elección de las Cortes, sino también el sistema representativo entero, con la consiguiente sustitución del esquema de representación orgánica por el inorgánico y pluralista, y ello tanto para la elección de las Cortes como para la de las Corporaciones Locales.

## II. Contenido de la Ley de Elecciones Locales

### A) NORMAS SOBRE ORGANIZACIÓN LOCAL

Por las razones antes apuntadas, se ha aprovechado la ocasión de regular las elecciones locales para establecer normas de organización local modificadoras de la legislación vigente, las más de las veces de modo insuficiente y con gran deficiencia técnica. Los autores señalan, a modo de ejemplo, los casos del artículo 39 y de la dis-

posición transitoria primera. Los preceptos que corresponden a la temática de las leyes y reglamentos generales locales son los relativos a las materias que se indican a continuación.

#### 1. *Determinación del número de concejales que habrá de elegirse en cada municipio* (art. 5.º, 1, páginas 116-19).

Esta norma contiene una tabla indicadora del número de concejales de cada Ayuntamiento en función del de residentes en el mismo. Entienden los autores que al formar esta tabla el legislador ha debido tener en cuenta, de un lado, las necesidades de una administración municipal eficiente, que a mayor población exige un más elevado número de concejales, y de otro, motivaciones de índole política, ya que de la cifra de concejales depende el peso específico de cada Ayuntamiento en la elección de los diputados provinciales. Destacan también la preocupación del legislador de fijar en todo caso números impares para facilitar la adopción de decisiones por mayoría, eliminando así el entorpecimiento de los posibles empates.

#### 2. *Concejo abierto* (art. 5.º, 2, páginas 121-23).

La Ley de Elecciones Locales impone el régimen de concejo abierto en los municipios de menos de 25 residentes y lo respeta en los lugares en que viniera funcionando, añadiendo la precisión de que el régimen los electores elegirán directamente al alcalde, sin expresar nada más respecto de las ca-

racterísticas de su funcionamiento. Frente a una parte de la doctrina que postula la supresión de este régimen de administración municipal, por estimar que apenas se practica, y que aunque tuviera alguna aplicación tradicional son más eficaces las fórmulas de democracia representativa, los autores destacan el enorme valor que la idea de participación, de la que la democracia directa es la más pura de sus manifestaciones, está adquiriendo en el mundo occidental de nuestros días como alternativa útil para vivificar el funcionamiento de los mecanismos representativos, intentar superar la falta de confianza en las técnicas electorales y evitar que aumente la brecha entre el Estado y la sociedad.

### 3. *Constitución del Ayuntamiento* (art. 28.1 y 2, pp. 292-99).

Señalan los autores que en este punto la Ley de Elecciones Locales se basa en unos presupuestos distintos de los de la legislación anterior que, aparte el de la representación corporativa, eran la mera renovación parcial de la Corporación, la permanencia del alcalde y la verificación por el propio Ayuntamiento de las condiciones legales de los proclamados. En cambio, ahora se produce la renovación total y la comprobación de aquellas condiciones se hace por las Juntas Electorales y los Tribunales de Justicia. De ahí que la sesión constitutiva haya de ser protagonizada exclusivamente por los concejales electos, y la necesidad de fijar un criterio para

determinar quiénes deben presidirla y comprobar las credenciales acreditativas del derecho a formar parte de la Corporación. El elegido por la ley ha sido el de la edad, tradicional en semejantes casos. Destacan que la ley no establece el número de miembros de la Mesa, y que combina el criterio de la mayor edad, normalmente utilizado para atribuir la presidencia, con el de la menor, ordinariamente reservado para asignar la secretaría, atribuida, por el contrario, en la nueva legislación al que lo sea del Ayuntamiento. Como la ley no contiene previsión alguna para la verificación de las credenciales de los concejales electos que no hubieran asistido a la sesión constitutiva, opinan los autores que la solución más lógica es asignar esa función al Pleno de la Corporación ya constituida.

### 4. *Elección del alcalde e incompatibilidades* (art. 28.3, 6 y 7, páginas 299-307).

Señalan los autores que la Ley de Elecciones Locales ha adoptado un sistema de compromiso entre el de elección indirecta por los concejales, y el consistente en la pura atribución del cargo al primer concejal de la lista que más votos hubiera obtenido. Este segundo sistema, que significaba llevar a sus últimas consecuencias el método D'Hont, carece ciertamente de antecedentes tanto en nuestro derecho histórico como en el comparado. Dicha solución consiste en establecer como primer criterio la elección del alcalde por

los concejales, aunque condicionando la posibilidad a ser candidato y exigiendo la mayoría absoluta; y como solución subsidiaria, la asignación del puesto al primer concejal de la lista triunfadora. Subrayan que, aunque la Ley no señala el procedimiento de proclamación de candidatos ni el sistema de votación, debe entenderse que la proclamación la hará la Mesa de edad, a solicitud de cualquiera de los posibles candidatos, que la votación habrá de ser secreta y que su ordenación y las operaciones de escrutinio y proclamación corresponderán también a la Mesa.

En cuanto a la elección del alcalde en caso de vacante del puesto por dimisión del que lo ejerciera, no extensiva también al de concejal, opinan que la interpretación literal de la ley impide que el dimisionario pueda presentarse a una nueva y sucesiva elección, considerando dudoso si esta prohibición habrá de limitarse a la inmediatamente siguiente a la dimisión o si se extenderá también a las sucesivas. Por lo que a la duración del cargo se refiere, opinan que comprenderá los cuatro años del mandato de la Corporación, habida cuenta de que, sin perjuicio de las causas de remoción previstas en la Ley de Régimen Local, no se regula en la Ley de Elecciones Locales un voto de desconfianza análogo al previsto en cuanto al presidente de la Diputación en el artículo 34.3. Por último, entienden que el precepto relativo a las incompatibilidades del cargo de alcalde tendría más adecuada colocación en el títu-

lo III de la ley, dado que concierne a la provisión de los cargos de presidente de la Diputación, del Cabildo o del Consejo Insular.

#### 5. *Comisión permanente* (artículo 28.4, pp. 307-10).

La Ley de Elecciones Locales ratifica la existencia de la Comisión permanente en los municipios de 2.000 habitantes en adelante. Pero, como señalan los autores, modifica la composición establecida en las Leyes de Régimen Local de 1955 y 1975, al suprimir la referencia a los tenientes de alcalde, que ahora sólo formarán parte de ella si ese cargo recae en concejales miembros de la Comisión, y al secretario de la Corporación, aunque opinan que este último podrá asistir a las sesiones de la Comisión, pero sin voz y voto por no ser miembro de la misma. Subrayan también que los miembros de la Comisión, excluido el alcalde, se designarán por el sistema de lista que aparece como dominante en la provisión de los puestos representativos de las Corporaciones locales, aunque en esta ocasión se utiliza, en lugar del método D'Hont, un sistema proporcional, del que ofrecen dos ejemplos prácticos, y en el que la distribución de restos tiende también a favorecer a las listas mayoritarias.

#### 6. *Alcaldes pedáneos y Juntas vecinales* (art. 29, pp. 311-15).

La Ley de Elecciones Locales ha modificado el sistema de designación del alcalde pedáneo, nombra-

do antes por el gobernador civil a propuesta del alcalde del respectivo municipio, al establecer el de elección directa mayoritaria por los vecinos de la Entidad menor; pero sin enunciar expresamente la condición, que figuraba en la legislación anterior, de que el candidato fuera vecino de la misma. En cuanto a las Juntas vecinales, la ley rompe la tradición de que estuvieran siempre compuestas de dos vocales; ahora mantiene este número para las poblaciones inferiores a 250 residentes y lo amplía a cuatro en los restantes casos. Por el contrario, subsiste la designación de los vocales por el Ayuntamiento, lo cual, a juicio de los autores, es de todo punto criticable por el poco respeto que supone para la voluntad de los residentes.

7. *Número legal de diputados provinciales* (art. 31.1, pp. 319-21).

Como en el caso de la determinación del número de concejales, los criterios para fijar el de diputados son estrictamente políticos, aunque condicionados por el requisito de eficacia, que obliga a rechazar un número excesivo, y el derivado de la naturaleza de ente territorial representativo que tiene la Diputación, que exige una cierta relación entre el número de representados y el de representantes. Así, el legislador establece unas cifras de diputados que, salvo en cuanto a las Diputaciones de Madrid y Barcelona, guardan relación con los máximos previstos para los concejales, y establece una correlación entre el número de residentes en la provincia y el de dipu-

tados. Ahora bien, estiman los autores que como esa representación es mediata, dado que se articula a través de los Ayuntamientos, el número de éstos debería haber también jugado en la determinación del de diputados. Destacan que no se ha seguido la línea de señalar cifras impares, como respecto de los concejales, y que las cifras fijadas son divisibles por tres, a fin de aplicar en su caso la regla prevista en el número 3 de este artículo 31.

8. *Constitución de la Diputación provincial* (art. 34.1, pp. 332-33).

La constitución de la Diputación provincial está regulada con menor detalle que la de los Ayuntamientos. Los autores consideran aplicables a este respecto las previsiones contenidas en el artículo 28.1 en lo concerniente a la comprobación de credenciales, y hacen notar que la Ley de Elecciones Locales no señala plazo para la celebración de la sesión constitutiva ni determina quién ha de convocar la sesión. Entienden que la celebración de la sesión no podrá demorarse indefinidamente y que la convocatoria corresponderá a la Administración del Estado.

9. *Elección del presidente de la Diputación, duración del mandato y posibilidad de destitución* (artículo 34.2 y 3, pp. 333-35).

Estiman los autores que el sistema de designación de presidente de la Diputación, a diferencia del seguido para la del alcalde, es sen-

cillo y claro y coincide con las soluciones arbitradas por los distintos sistemas electorales democráticos. No se considera la posibilidad de que sea elegido directamente por los ciudadanos, por cuanto tampoco es elegido el resto de los miembros de la Corporación, lo que está de acuerdo con la naturaleza que este ente territorial tiene en nuestra legislación. Como la Ley de Elecciones Locales no regula la presentación de candidatos, entienden los autores que la Mesa de edad podrá proponer que la elección se celebre previa presentación expresa de candidatos, o considerar que todos lo son, procediendo sin más a la elección. La duración del mandato presidencial se extenderá a todo el período previsto para los demás miembros de la Corporación.

En cuanto al cese del presidente, los autores estiman aplicable la vigente Ley de Régimen Local, salvo en lo relativo a la posibilidad de destitución por el Ministerio del Interior. En cambio, la Ley de Elecciones Locales regula la posibilidad de destitución del presidente por acuerdo de la Corporación, aunque por una mayoría que da al presidente un gran margen de seguridad. Con ello, la ley ha incorporado al ámbito de la Administración local, de acuerdo con el Derecho comparado, una técnica que tiene su origen en el marco de las relaciones entre Gobierno y las Cámaras en los países democráticos. Estiman los autores que el tema no está suficientemente regulado, ya que no se indica el tipo de sesión en que deberá adoptarse ni los requisitos necesarios

para ello, como son el número de firmas de la moción correspondiente, la previsión del transcurso de un período de tiempo entre la presentación de la moción y el debate y votación y la prohibición de presentar durante algún tiempo nuevas mociones por los mismos grupos, fuerzas políticas, si la moción no prosperara, cuestiones todas ellas que deberán ser tratadas en la futura ley de régimen local.

10. *Comisión de Gobierno de la Diputación provincial* (art. 34.4, páginas 335-36).

La Ley de Elecciones Locales no contiene ninguna innovación en este punto, salvo la de imponer con carácter general la existencia de este órgano, que anteriormente era facultativo. Entienden los autores que la limitación en cuanto al número máximo de diputados que han de componerla no significa que su número pueda ser fijado discrecionalmente por la Corporación, sino que tiene su razón de ser en la falta de divisibilidad por cinco de los números de diputados, salvo el de 30, establecidos en el artículo 30.1, cifras éstas que pueden ser corregidas por exceso o por defecto en la fracción correspondiente para obtener un número que no supere el quinto del total de diputados. En consecuencia, sostienen que la Comisión de Gobierno se compondrá de cuatro diputados, si el número total es de 24; de cinco, si es de 27; de seis, si es de 30, y de 10, si es de 51.

11. *Funciones de los distintos órganos de la Diputación provincial* (disp. trans. 1.ª, pp. 442-45).

La Ley de Elecciones Locales no regula exhaustivamente las competencias del presidente del Pleno y de la Comisión de Gobierno de la Diputación, sino que, como dicen los autores, se limita a establecer un sistema de gobierno que asegure la primacía del Pleno y, por consiguiente, un régimen no presidencialista de la Diputación. La Comisión aparece desdibujada o formalmente minimizada; y en cuanto al presidente, se contemplan sus funciones específicas de presidente de los órganos colegiados de la Corporación, y como órgano individual se limita a prever la posibilidad de que le sean delegadas por el Pleno determinadas atribuciones.

12. *Vinculación entre la condición de diputado provincial y la de concejal* (art. 35, pp. 337-39).

Para los autores, el sistema de elección indirecta de los miembros de la Diputación provincial por los de los concejales de los Ayuntamientos de la provincia no significa que aquella pierda el carácter de corporación territorial para adquirir el de corporación representativa de otras de carácter territorial, ya que ello no incide en la naturaleza de la Diputación provincial, sino tan sólo en el sistema de designación de sus miembros. La vinculación entre ambos cargos constituye un requisito subjetivo para ser nombrado diputado provincial, que además ha de mante-

nerse durante toda la duración del mandato. En consecuencia, la ley impone el cese automático del diputado que pierda la condición de concejal, pero no a la inversa. Apuntan los autores que la Ley de Elecciones Locales no regula a la declaración de la pérdida de la condición de diputado por la causa expresada, entendiendo que tal acuerdo será de la competencia de la propia Diputación provincial.

13. *Cabildos insulares y Mancomunidades interinsulares canarias* (arts. 37.1 y 4 y 38, pp. 353-56, 359 y 361-63).

El Archipiélago Canario cuenta con un régimen especial de administración local integrado por tres niveles básicos (el municipal; el insular, estructurado en el Cabildo insular, y el provincial, representado por la Mancomunidad interinsular) que no han sido afectados por el Real Decreto-ley de 17 de marzo de 1978, que aprobó el régimen preautonómico del Archipiélago, con relación al cual destacan los autores que la representación de las Corporaciones locales en la Junta de Canarias se basa únicamente en los Cabildos insulares, y que las Mancomunidades sólo se contemplan a efectos de transferencia de competencias y ejecución de los acuerdos de la Junta.

Por su parte, la Ley de Elecciones Locales no ha aportado ninguna innovación organizativa, limitándose a determinar a este respecto el número de miembros de los Cabildos insulares, en lo que

sigue los mismos criterios que para fijar el número de concejales, aunque modificando parcialmente la correlación entre las cifras de residentes y el número de consejeros, y a establecer que la presidencia del Cabildo recaerá en el primer candidato de la lista que hubiera obtenido más votos en la elección de consejeros, es decir, la regla subsidiaria prevista para la elección del alcalde. Señalan los autores que en las islas en que por existir más de un partido judicial deba haber dos grupos de candidatos, el presidente del Cabildo saldrá de entre los correspondientes a la circunscripción electoral constituida por el conjunto de la isla, y esto no por expresa disposición legal, sino porque estos candidatos obtendrán necesariamente más votos que los votados sólo en un partido judicial. Ante la falta de norma sobre la constitución del Cabildo insular, entienden los autores que serán aplicables las reglas contenidas en el artículo 28 para la de los Ayuntamientos.

Tampoco altera la Ley de Elecciones Locales el procedimiento vigente para la elección de los representantes de los Cabildos en las Mancomunidades interinsulares. Subrayan los autores que de ello se deriva que los partidos políticos, o mejor el sistema de listas, no tienen ninguna incidencia en tal elección, a diferencia de lo establecido para la de los diputados provinciales, lo que consideran debe ser destacado dada la proclividad del legislador a hacer jugar el sistema de listas incluso en elecciones indirectas.

14. *Régimen local del Archipiélago Balear* (arts. 39 y 40, páginas 364-74).

La creación de un régimen local especial para las islas Baleares fue llevada a cabo de modo provisional por el Real Decreto-ley de 13 de junio de 1978, relativo al régimen preautonómico del Archipiélago, y de un modo definitivo por la Ley de Elecciones Locales. Dichas disposiciones establecen en esas islas, por primera vez en nuestra historia legislativa, tres niveles de administración local análogos a los del Archipiélago Canario: el municipal, el insular, representado por el Consejo, y el provincial, que no se organiza en base a la Diputación, sino a otra figura organizativa, el Consejo General insular. Destacan, sin embargo, que el régimen preautonómico balear no establece un nuevo escalón organizativo, sino que su órgano de gobierno es igualmente el Consejo General insular.

A diferencia de lo establecido en relación con los Cabildos insulares canarios, el número de consejeros se determina aquí directamente por la ley, con lo que, a juicio de los autores, se ha querido hacer una ponderada composición de los Consejos insulares creados, de suerte que el de Mallorca se forma por un número de consejeros igual al total atribuido a los otros dos de Menorca e Ibiza-Formentera, que tienen igual número de consejeros cada uno. En cambio, para la elección del presidente se sigue el mismo sistema que para la del de los Cabildos insulares canarios. Entienden los autores que el Consejo General insular tiene una doble

naturaleza, ya que, por una parte, es órgano de gobierno del régimen preautonómico balear y, por otra, es órgano local que asume la representación de la provincia de Baleares. Como quiera que el Consejo General interinsular integra a los tres Consejos insulares, sus miembros son estrictos representantes de éstos y elegidos por y de entre los consejeros insulares, manteniendo en cuanto al número correspondiente a cada uno de ellos la misma ponderada relación entre la isla de Menorca e Ibiza-Formentera. Para la elección del presidente del Consejo General interinsular, la Ley de Elecciones Locales sólo establece propiamente que lo será por y de entre los miembros del mismo y de conformidad con la regla de mayoría establecida en el artículo 34.2, lo que, a juicio de los autores, suscita la duda de si serán también aplicables a esta elección los tres primeros números del artículo 34, y en particular lo relativo a la destitución del presidente. Entienden que, tratándose de un nuevo ente, los aspectos organizativos deberían haber merecido un mayor desarrollo. Así, no se habla de la existencia de una Comisión de Gobierno del Consejo General, silencio ante el cual no creen quepa aplicar el artículo 34.4, dado que el Consejo General interinsular cuenta ya con una organización propia establecida en el Reglamento de Régimen Interior, aprobado el mismo como órgano de gobierno del régimen preautonómico, y en base a lo dispuesto en el artículo 5.º del Real Decreto-ley de 13 de junio de 1978.

El establecimiento de este régimen especial de administración local implica la disolución de la Diputación provincial, sustituida por los Consejos insulares y el Consejo General interinsular en sus respectivos ámbitos. Por ello, la ley determina los criterios para distribuir las actuales competencias de la Diputación provincial entre tales Consejos, aunque sin regular el complejo proceso de transferencia ni autorizar siquiera al Gobierno para hacerlo. Ante esta situación, los autores se plantean el problema de si será aplicable al respecto el citado Real Decreto-ley de 13 de junio de 1978, en el que se regula un proceso análogo al que ocupa. Teniendo en cuenta que dicho proceso no es exactamente igual y que, por otra parte, dicho Real Decreto-ley encuentra su habilitación normativa en los distintos decretos-leyes que regulan los regímenes preautonómicos establecidos en nuestro ordenamiento positivo, entienden que no hay base legal para ello, salvo en lo relativo a las transferencias que puedan operarse de la actual Diputación provincial, antes de su disolución, al Consejo General como ente preautonómico. Existe en definitiva, según opinan los autores, una grave laguna legal que deberá colmarse por norma de rango adecuado antes de la disolución de la Diputación provincial, teniendo en cuenta lo que en relación con el sistema de fuentes establece la Constitución.

15. *Renovación total de las Corporaciones locales, cese automático de los miembros y otros cargos de las mismas que se presenten can-*

*didatos, y duración del mandato de los miembros* (disps. trans. 2.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup>, pp. 445-46 y 448-49).

La disposición transitoria segunda, al excluir la técnica de las renovaciones parciales, rompe, a juicio de los autores, con la forma más común, y tal vez más segura para la administración municipal, de articular el mandato de los miembros de las Corporaciones locales, de manera que el término del mandato de la mitad de ellos coincida precisamente con la mitad del tiempo del resto, con lo que se da una mayor continuidad a la administración municipal y una mayor eficiencia y seguridad en la prestación de los servicios. El criterio adoptado por la ley lo explican en razón de la coyuntura política, pues la ley se promulga cuando todavía se mantenían en las Corporaciones locales los miembros procedentes del régimen anterior; y efectuada la renovación total, no se han introducido reglas para la renovación parcial, previéndose en cambio que la duración del mandato para todos los miembros de las Corporaciones locales sea de cuatro años.

Un supuesto especial de cese anticipado y automático de los miembros y otros cargos de las Corporaciones locales, que constituye al propio tiempo para los autores una causa especial y transitoria de inelegibilidad, es el previsto en la disposición transitoria quinta para el caso de aquéllos se presenten candidatos a las primeras elecciones municipales.

Relacionando ambas disposiciones, entienden los autores que en dichas elecciones pueden plantear-

se problemas en relación con el funcionamiento de la Corporación local si el cese afecta a la mayoría de los miembros de la misma, ante lo cual estiman que no habrá otra solución que la de constituir una comisión gestora que se encargue de la gestión de los intereses locales durante el período electoral.

B) **NORMAS PROPIAMENTE ELECTORALES**

a) *Administración de las elecciones* (art. 2.º, pp. 65-92).

El establecimiento de un sistema electoral libre y democrático plantea el problema de organizar las elecciones de manera que el resultado de las mismas constituya una auténtica expresión de la verdadera voluntad popular. En España se ha atribuido esa tarea las denominadas Juntas Electorales Central, Provinciales y de Zona, que se rigen por el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, sobre normas electorales, y la Ley de Elecciones Locales, y están compuestas por miembros de la Judicatura y representantes de las profesiones jurídicas y del electorado, propuestos estos últimos por los grupos políticos que contienden en las elecciones. Los autores se plantean el problema de la naturaleza administrativa o jurisdiccional de las Juntas, y tras de examinar los argumentos que pueden aducirse en apoyo de una u otra opinión estiman que en nuestro Derecho no suscita duda alguna la naturaleza administrativa de las Juntas Electorales. A continuación, estudian la composición y competencia de

ellas, poniendo de relieve en cuanto a esto último que en tanto las de la Central están expresadas en un precepto concreto, las de las Provinciales y Locales se encuentran indicadas a lo largo del articulado al regular cada uno de los trámites del proceso electoral, a cargo fundamentalmente de las Provinciales el de las elecciones generales y de las de Zona el de las locales. Sigue el examen del régimen jurídico de las Juntas, ocupándose sucesivamente del carácter obligatorio de los cargos y de las sustituciones; de la constitución y sesiones de las Juntas y del régimen de sus actos y de los principios de procedimiento (consultas a las Juntas, principios de gratuidad y audiencia, el silencio negativo como regla y la potestad sancionadora de las mismas).

Las Juntas Electorales, que sin perjuicio de la necesaria renovación de los vocales representantes de los electores tienen la condición de órganos permanentes de la Administración electoral, según la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1978, quedaron constituidas en el momento que ese texto legal señalaba, no obstante lo cual el artículo 1.º de la Ley de Elecciones Locales vuelve a hablar de la constitución de las Juntas, lo que lleva a los autores a afirmar que la naturaleza permanente del órgano es independiente de la continuidad de sus miembros, de modo que cada vez que aquéllas se reúnen por primera vez con motivo de unas nuevas elecciones debe tener una nueva constitución para reci-

bir e integrar a los nuevos componentes.

En cuanto al régimen de sesiones y reglas de funcionamiento de las Juntas, aspectos estos objeto de una completa regulación en el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, se aplicará supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo, conforme dispone el artículo 76.5.d) del mencionado texto legal. Señalan los autores que éste no contiene ninguna regulación de las causas de abstención y recusación de los miembros de las Juntas. Aunque en principio pudiera darse alguna de las causas enumeradas en la Ley de Procedimiento Administrativo, estiman que son de difícil aplicación en este punto los principios del funcionamiento ordinario de las administraciones públicas, dadas las singularidades del procedimiento y la administración electorales, y que en razón de la enorme politización de esos procesos muchas de las garantías técnicas procedimentales son sustituidas por el control directo del electorado y los partidos políticos, aparte de que la propia regulación *ex lege* de la composición de las Juntas y la articulación de un sistema detallado de excusas puede ser el medio adecuado para lograr la independencia y el apoliticismo de las Juntas.

El régimen de los actos y principios de procedimiento lo estudian los autores exponiendo las normas contenidas sobre estos temas en el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, destacando al propio tiempo sus peculiaridades con respecto a la Ley de Procedimiento Administrativo, los casos en que esta

última se aplicará supletoriamente y los matices que puede revestir esta aplicación. Dada la complejidad del proceso electoral, las consultas a las Juntas tienen mayor relevancia que las simples informaciones a que se refiere el artículo 33 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y deberán ser necesariamente resueltas, aunque las normas electorales no lo digan expresamente, en virtud de lo prevenido en los artículos 33 y 70 de la ley últimamente citada. El principio de gratuidad, no reconocido en el ordenamiento común, está formulado con energía y generosidad en las normas electorales, que asimismo consagran el de audiencia de los interesados, por remisión expresa a la Ley de Procedimiento Administrativo, ciertamente innecesaria dada la aplicación supletoria de esta última. Los preceptos de ella sobre el silencio negativo son igualmente de aplicación al procedimiento electoral por expresa disposición de las normas electorales, pero los autores opinan que los plazos que en aquella se establecen para la producción del silencio administrativo son excesivamente amplios, habida cuenta de la fugacidad de los plazos electorales, por lo que tal aplicación tiene escaso interés práctico en el periodo electoral.

En lo relativo a la potestad sancionadora de las Juntas, la remisión de las normas electorales a la Ley de Procedimiento Administrativo es también franca e inequívoca. Los autores destacan la sumaria de la regulación en ella contenida y la posibilidad que ofrecen las normas electorales para

corregir sus deficiencias. Así, cuando éstas declaran que los requisitos comunes se aplicarán como mínimos ofrecen un criterio exegético que permite a las Juntas arbitrar mejores y mayores garantías en beneficio del inculpaado, como son, por ejemplo, la ampliación de los plazos para contestar al piego de cargos, la efectiva asunción de la carga de la prueba y el perfeccionamiento de los plazos de prescripción de las normas penales. De igual modo, alguna expresión de las normas electorales ofrece igualmente elementos esgrimibles para superar la práctica viciosa, aunque haya estado legalmente consagrada, consistente en la duplicación de la sanción en que incurrian determinadas conductas, con infracción del principio *non bis in idem*. A estas disposiciones, que permiten una aplicación progresiva del sistema, añaden los autores la prohibición explícita de la *reformatio in peius* contenida en las normas electorales. Ahora bien, al lado de esos preceptos, que merecen a los autores una crítica favorable, estiman resueltamente criticable en las normas electorales la defectuosa aplicación del principio de tipicidad de las conductas e infracciones sancionables.

- b) *Convocatoria de las elecciones* (art. 3.º y dispos. trans. 7.ª, páginas 93-103 y 450).

Las elecciones locales se convocan mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del del Interior, en tanto que en las generales es el presidente del Gobierno el proponente.

El Real Decreto de convocatoria debe indicar necesariamente la fecha en que la votación ha de celebrarse, determinación ésta que en otros sistemas electorales se encomienda a las autoridades territoriales subordinadas. No obstante, piensan los autores que con la instauración de las comunidades autónomas y la consiguiente diversificación del régimen local habrá de buscarse en lo futuro fórmulas más flexibles en lo que a dicha fijación se refiere.

La discrecionalidad de la convocatoria presenta matices destacables en las elecciones locales, ya que al no tener el Gobierno la facultad de adelantarlas opinan los autores que la celebración de las mismas debería tener un automatismo y una cadencia fija, que no establece la Ley de Elecciones Locales, la cual se limita a disponer la renovación en su totalidad de las Corporaciones locales una vez transcurridos los cuatro años de duración del mandato de sus miembros. Entienden que el plazo de sesenta y cinco días que ha de existir entre la publicación de la convocatoria (para lo cual no expresa la Ley de Elecciones Locales si se ha de tener en cuenta la inserción en el *Boletín Oficial del Estado* o la que se produzca en los provinciales) y la votación tiene la condición de plazo mínimo. Sin embargo, con referencia a las primeras elecciones, la expresada ley ha atribuido a los plazos electorales en general el carácter de máximos, aunque en la realidad de la regulación que de ellos hace resulta que esos sesenta y cinco días no sólo van a cumplir la función

de plazo máximo, sino que a la vez han de mantener su carácter estricto de mínimo, ya que de no ser así la ley no quedaría cumplida en todos sus términos ni sería posible la utilización de todas las garantías en ella establecidas.

Sostienen los autores que la convocatoria de las elecciones no puede ser impugnada directamente mediante el recurso contencioso electoral, ya que los actos susceptibles de impugnación están legalmente tasados, pero que sí cabrá esa impugnación directa mediante el recurso contencioso ordinario, aunque con escasa efectividad práctica. Consideran también que queda abierta la posibilidad de que con ocasión de impugnar en el recurso contencioso electoral los actos susceptibles del mismo se planteen indirectamente la legalidad de la convocatoria, en cuanto este punto pueda ser esencial para resolver la cuestión controvertida. Por lo que se refiere a la impugnación directa, opinan que el artículo 42.3 de la Ley de Elecciones Locales ofrece un valor indiciario o interpretativo para resolver el problema de quiénes pueden estar legitimados para recurrir por tener un interés directo en el asunto.

- c) *Elecciones parciales* (art. 4.º y dispos. final 4.ª, pp. 104-15 y 456-57).

Distinguen los autores entre las elecciones que fuera del período electoral normal se convocan para cubrir sólo algunos puestos de la Corporación local (elecciones complementarias) y las referidas a la totalidad de ellos (elecciones par-

ciales). Las primeras parecen estar prácticamente excluidas en nuestro sistema electoral por el juego de los preceptos antes expresados, sobre todo cuando las vacantes se han producido a partir de una situación inicial en que todos los puestos estaban cubiertos. En cambio, entienden que planteará problemas el caso en que inicialmente no han quedado cubiertos todos ellos, situación en la que, a su juicio, existen tres alternativas: convocar nuevas elecciones, convocar sólo la vacante producida y dejar el puesto sin cubrir. Después de examinar los posibles fundamentos de cada una de tales soluciones, llegan a la conclusión de que la solución puede ser diferente en cada uno de los variadísimos supuestos que pueden presentarse. En cuanto a las elecciones parciales, tendrán lugar en los casos previstos en este artículo 4.º, que, a juicio de los autores, parece excluir el supuesto contemplado en el artículo 422 de la vigente Ley de Régimen Local. Seguidamente estudian la convocatoria de las elecciones parciales, las especialidades de las mismas y, por último, el problema de la anulación de las elecciones de concejales y la anulación subsiguiente de las de diputados provinciales, consejeros o presidentes, acerca de lo cual estiman que las Juntas Provinciales deben considerar exclusivamente la anulación de la elección en sí y sus consecuencias inmediatas, pero no entrar en valoraciones de futuro sobre los posibles resultados de las elecciones parciales que han de celebrarse.

#### d) Elecciones municipales

1. *Electorado activo* (art. 6.º, 1, y dispos. trans. 4.ª y 6.ª, pp. 124-48 y 447-49).

Destacan los autores el carácter selectivo de la noción de cuerpo electoral respecto de la de ciudadanía, habida cuenta de que sólo tienen el derecho de sufragio aquellos ciudadanos que en cada caso determina la ley; y hacen una somera indicación de las restricciones a que históricamente ha estado sometido el derecho de sufragio hasta llegar a los amplios términos en que lo establece la vigente Constitución, apuntando que esta última es escasamente explícita acerca de los criterios que deberá manejar el legislador ordinario para delimitar el ejercicio de ese derecho. Por lo que se refiere a las condiciones que para ser elector determina el precepto comentado, subrayan que la Constitución admite la posibilidad de que en las elecciones municipales pueda ser reconocida la cualidad de elector a personas que no tengan la nacionalidad española y la de que sean diferentes la mayoría de edad civil y la electoral, permitiendo que se rompa en lo futuro la identificación hoy existente. Asimismo señalan que nuestras normas electorales no contienen ninguna indicación sobre los supuestos de pérdida de los derechos civiles y políticos que inhabiliten para ser elector, que si bien no tienen ciertamente lugar adecuado en aquéllas, hay, sin embargo, ejemplos de ello en nuestro derecho histórico y en el comparado. Termina este comentario con un

amplio estudio del significado del Censo, la naturaleza de la inscripción censal y la formación y revisión del Censo en nuestro derecho, respecto de lo cual estiman tras un detenido estudio del asunto que de la vigencia de las normas anteriores al Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977 y a la Ley de Elecciones Locales resulta un sistema sumamente defectuoso en cuanto a las exclusiones de las listas electorales y a las reclamaciones contra tales exclusiones.

2. *Electorado pasivo; inelegibilidades e incompatibilidades* (artículos 6.º 2 y 3; 7.º, 8.º y 9.º, páginas 148-74).

En lo relativo al requisito de que en el elegible concurren las condiciones para ser elector, destacan los autores la especialidad que el precepto comentado establece en cuanto a la de inscripción en el Censo, sometida en las normas que lo regulan a la rigidez de unos plazos que en este caso prácticamente desaparecen.

Ahora bien, los requisitos de la condición de elector no coinciden normalmente con los de la elegible, pues a los establecidos para reconocer el sufragio activo se añade el consistente en la inexistencia de ciertas causas de inelegibilidad establecidos en la ley, que los autores agrupan en dos grandes bloques, constituidos por aquellos supuestos que determinan una concreta influencia o preeminencia sobre el electorado y por los que obstan al ejercicio eficaz e independiente del cargo electivo,

respectivamente. Del artículo 8.º de la Ley de Elecciones Locales, resulta que el momento para verificar la inexistencia de una causa de inelegibilidad a la que dan el carácter de defecto insubsanable es el de la presentación de las candidaturas. A este respecto opinan que la contradicción entre el precepto comentado y el artículo 33.2 del Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, que mantiene el criterio contrario, debe resolverse entendiendo que la subsanación de las inelegibilidades debe referirse sólo a la de las cuestiones formales relativas a la justificación de las mismas antes del momento indicado, en los casos en que ello puede realizarse. Los autores examinan el fundamento y alcance de las diversas causas de inelegibilidad establecidas en la Ley de Elecciones Locales, destacando que ésta reduce notablemente la lista de las establecidas en el Real Decreto-ley antes citado, aunque algunos de ellos, como es la de los miembros del Gobierno, ha sido restablecida por el artículo 98.3 de la Constitución.

En íntima relación con la noción de inelegibilidad está la de incompatibilidad. La doctrina y las legislaciones comparadas los distinguen en razón de sus efectos en cuanto a la validez de la elección, de modo que las causas de inelegibilidad la hacen nula, en tanto que las de incompatibilidad no afectan a esa validez, y se reducen a imponer al elegido una opción entre el cargo obtenido en la elección y el que se reputa incompatible. Señalan los autores

que, aunque ambas categorías parecen ser claramente distintas, sin embargo las normas electorales no suelen ofrecer criterios seguros para separar las motivaciones en que se basa la calificación de determinadas actividades y situaciones como de inelegibilidad y de otras como de incompatibilidad, hasta tal punto que las que en unos países se incluyen en las primeras, en otros constituyen las segundas, y viceversa.

Esa comunicabilidad entre ambos conceptos se da en forma destacada en el artículo 9.1 de la Ley de Elecciones Locales, en el que se da a las causas de inelegibilidad sobrevenidas después de la elección el mismo tratamiento que a las de incompatibilidad, en lo que los autores advierten un error técnico por lo que se refiere a la causa de inelegibilidad prevista en el artículo 7.1 i), pues si sobreviene después de la elección constituirá no una causa de incompatibilidad, sino de decadencia del derecho a ocupar el cargo al desaparecer una de las condiciones exigidas para ello. La Ley de Elecciones Locales establece además cuatro causas específicas de incompatibilidad, de las cuales la relativa a los abogados y procuradores que dirijan o representen a las partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación es difícilmente justificable, y absurdas las consecuencias a que conducen los términos en que está redactada. Destacan finalmente la amplitud con que está configurada la incompatibili-

dad de quienes mantienen relaciones de servicio o empleo con la corporación local, ya que alcanza a los funcionarios de carrera, a los de empleo y a los contratados en régimen administrativo o laboral.

### 3. Distrito electoral (art. 10, páginas 175-78).

Definen el distrito electoral con «la unidad de reparto del censo electoral a efectos del cómputo del escrutinio de los votos emitidos para la elección de los puestos que le han sido asignados». Después señalan la significación política de la fijación del número y distribución de los distritos electorales, que puede llegar a convertirse en un instrumento corrector de la mecánica natural de los sistemas proporcionales, aunque estiman que la desigual capacidad de designación de los puestos que hay que cubrir en la elección se corrige automáticamente atribuyéndolos en función de la población de cada distrito. En lo que se refiere a las elecciones locales en las grandes poblaciones, piensan que la pura distribución geográfica del término municipal, aparte de primar la capacidad de designación de unos distritos sobre otros, podría incluso llegar a alterar la correlación de fuerzas políticas resultante de la elección. Termina el comentario de este artículo con una breve indicación de los criterios seguidos en este punto por los textos legales que rigieron en el siglo xix y en el actual.

4. *Sistema electoral* (art. 11 y disposición trans. 8.<sup>a</sup>, pp. 119-21, 179-96 y 450-51).

Los autores destacan la trascendencia de los sistemas electorales y de los presupuestos políticos y constitucionales en que se basan, que con referencia a la Ley de Elecciones Locales están constituidos por el sistema de representación política establecida en la Ley de Reforma Política, confirmado después por la Constitución. A continuación describen los sistemas electorales democráticos. Dadas las circunstancias políticas en que nace, la Ley de Elecciones Locales establece el mismo sistema que el que sirvió para la elección de las Cámaras: sistema de listas cerradas o bloqueadas, método D'Hont de escrutinio, cuya mecánica describen, que favorece a las listas mayoritarias, y adjudicación automática de los puestos según el orden de colocación en aquéllas, el cual sirve asimismo para cubrir durante un cierto límite temporal las vacantes sobrevenidas después de la elección, evitándose así las elecciones parciales, y con ello las tensiones y los gastos que llevan consigo, y la alteración del equilibrio de fuerzas políticas resultante de la elección.

Una consecuencia más de esta última finalidad es lo dispuesto en el número 6 de este artículo 11, según el cual si alguno de los candidatos electos dejase de pertenecer al partido, coalición o agrupación que le presentó, cesará en el cargo de concejal y se cubrirá la vacante durante el tiempo que quedare de mandato por el si-

guiente de la lista en que aquél figuraba. Los autores estiman que este precepto, encaminado también a mantener la disciplina interna de los partidos, tiene difícil justificación en unas elecciones de carácter administrativo, como son las locales, y planteará los complejos problemas de aplicación que señalan.

En cuanto a los municipios que tengan de 25 a 250 residentes, la disposición transitoria octava de la ley establece un régimen especial que sólo tendrá aplicación en las primeras elecciones que se celebrarán conforme a ella.

5. *Secciones y Mesas electorales* (arts. 12 y 13, pp. 197-210).

La Sección electoral es, según los autores, la unidad establecida a los efectos de la mecánica electoral y de los escrutinios parciales de cada distrito, en la que se agrupa por orden alfabético a un número de electores situados en una misma área espacial que permita el normal desarrollo de la votación. Cada Sección electoral debe contar, al menos, con una Mesa electoral, a la que califican de órgano primario no permanente de la administración electoral. De este tradicional carácter de órgano constituido para cada elección, mantenido en la Ley de Elecciones Locales, se separa el Real Decreto de 25 de agosto de 1978 relativo a las normas para el referéndum constitucional, en el que se atribuye a las Mesas electorales la condición de órgano permanente durante el período de un año.

6. *Proclamación de candidatos* (arts. 14 al 18, pp. 211-237).

Los autores explanan el contenido de estos artículos, señalando sus semejanzas y diferencias con la regulación contenida en el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, e indican las razones en que se basan algunas de sus normas, las matizaciones que precisan, las deficiencias de encuadre o de regulación que presentan y sus conexiones con otras normas de la propia ley o de la de Procedimiento Administrativo. Entre las diferencias con el Real Decreto-ley antes citado, destacan la distinta terminología empleada al referirse a los grupos políticos, consecuencia de los distintos momentos en que dichos textos se promulgaron, y frente a la proclividad de la ley a hacer discurrir toda la vida política por el cauce de los partidos, el reconocimiento de la capacidad de los electores para presentar listas independientemente a estos últimos, posibilidad ésta reconocida en todos los regímenes democráticos y pluralistas. En cuanto a las coaliciones electorales, señalan que el lugar propio de regulación es la ley electoral, por ser uniones meramente coyunturales; en cambio, piensan que la prohibición impuesta en el artículo 15.3, párrafo 2.º, sería más lógico que figurara en la ley de partidos políticos.

7. *Interventores y apoderados* (art. 19, pp. 238-41).

Opinan los autores que la naturaleza de los interventores no está clara en la ley, ya que si su sen-

tido institucional es el de fiscalizadores de parte, en numerosos artículos de aquélla aparecen equiparados a los miembros de las Mesas electorales; sin embargo, otros preceptos de la misma avalan concluyentemente la tesis contraria. Destacan que la ley no exige la prueba de la condición de elector, por lo que deberá ser comprobada de oficio por la Junta; ni la previa aceptación de los nombrados; ni regula la posible renuncia o revocación del nombramiento ni los deberes del interventor. Por lo que a la designación de apoderados se refiere, entienden que se trata de una facultad opcional reconocida al representante de la candidatura para que le sustituyan en los términos y actos que contenga el poder, pero sin desvirtuar el carácter oficial del representante. Los actos realizados por los apoderados tendrán el mismo valor que si fueran realizados por el representante.

8. *Campaña electoral* (art. 20, páginas 242-54).

Los autores señalan la importancia que desde la implantación del sufragio universal tiene la campaña electoral, a consecuencia de la decisiva influencia de los medios de comunicación social en la formación de la opinión pública. A continuación examinan como principios básicos de la regulación de la campaña electoral el de libre desarrollo de la misma por todas las fuerzas políticas legales que concurren a la elección y el de igualdad de oportunidades, y las diversas manifestaciones de este

último. Sigue la exposición de las normas legales sobre tiempo, lugar y modos de propaganda electoral. Por lo que se refiere a los medios oficiales de comunicación social, apuntan que en unas elecciones locales existen determinadas peculiaridades que es preciso tener en cuenta: la pluralidad de municipios en que se elige, la diversidad de candidaturas y la mayor relevancia de las cualidades personales de los candidatos para los electores, la necesidad de referir los programas a la problemática específica de cada municipio, etc. Todo ello justifica la previsión de normas reglamentarias especiales, contenidas en el Real Decreto de 5 de enero de 1979, y las propias normas de la Ley de Elecciones Locales sobre la limitación de la presencia de los partidos, federaciones y coaliciones en el Comité para Radio y Televisión, la constitución de Secciones regionales del mismo y la presencia en ellas de representantes de los entes autonómicos o preautonómicos, que parece serán los comprendidos en el ámbito del respectivo Centro regional de televisión. Terminan el comentario de este artículo examinando la financiación de la campaña electoral, con un análisis de la técnica, consistente en la fijación de un tope máximo de gastos electorales por candidatura, no empleada por nuestra legislación.

9. *Régimen postal y telegráfico* (art. 21, p. 255).

La reducción de los costes o la gratuidad de las tarifas postales para los impresos de propaganda

electoral constituye para los autores una facilidad más que añadir a las previstas en el artículo anterior, encaminada también a favorecer la igualdad de oportunidades en la difusión de las ideas y propaganda general de todas las candidaturas.

10. *Procedimiento electoral* (artículos 22 a 27, y 46, pp. 256-61 y 440-41).

Nuestro ordenamiento positivo denomina procedimiento electoral al que se desarrolla desde el día previsto para la elección hasta la definitiva proclamación de los resultados electorales y, en consecuencia, de los candidatos elegidos. Este período es solamente una parte del procedimiento electoral en sentido amplio, configurado, según los autores, como un procedimiento de procedimientos. La ley comentada se remite globalmente sobre este tema a la regulación contenida en el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1978, aunque establece algunas peculiaridades en lo relativo a las fases de escrutinio y proclamación de candidatos. Los autores exponen los preceptos contenidos en ambos textos legales sobre la constitución de las Mesas electorales, la votación, el escrutinio en las Secciones electorales y el general y la proclamación de los candidatos electos, con explicaciones sobre la razón de ser de las normas y aclaraciones sobre su contenido. También hacen amplias referencias a los Acuerdos de la Junta Electoral Central sobre tales puntos y a las opiniones de la doctrina que se ha ocupado de

ellos. Especialmente interesantes son las páginas dedicadas a la apreciación de la validez de los sobres y papeletas y al voto por correo y por representación, no admitido este último en nuestro derecho positivo.

#### b) Elecciones provinciales

1. *Elección de los diputados provinciales* (arts. 31.2 y 3, 32 y 33, páginas 319-21).

Señalan los autores que el partido judicial es tradicionalmente, aunque con algunas excepciones, la circunscripción elegida para la elección de los diputados provinciales, ofreciendo un ejemplo de las reglas contenidas en los números 2 y 3 del artículo 31 para la atribución de los puestos de diputado a los partidos judiciales. Dicen que la ley combina la representación de tales circunscripciones con la atribución del número de diputados que ha de elegir cada partido político o fuerza electoral en función del número de concejales que hubieren conseguido sus listas en cada partido judicial. Dicha elección es indirecta, ya que no son elegidos por los electores, sino por los concejales, mediatizados por los partidos políticos. A su juicio, hubiera sido lógico que, tratándose de una elección indirecta, los diputados tuvieran de alguna forma la representación de los Ayuntamientos del partido judicial, pero que ello no es así, porque los concejales electos se agrupan a efectos de la elección por partidos políticos o fuerzas electorales patrocinadores de las listas con concejales electos.

Por ello creen que la elección sólo se dará formalmente, pues dada la disciplina de voto de cada partido político, serán éstos los que, en definitiva, designarán a los diputados provinciales. En su opinión, esta politización partidocrática de las Diputaciones Provinciales resulta excesiva y detonante en nuestra tradición legislativa legal. Ante el silencio de la ley sobre el sistema de votación que deba emplearse, opinan que el voto debe ser individual de cada concejal, sin que pueda admitirse que los nombres de los designados sean presentados por un portavoz o concejal representante de la lista.

2. *Aplicación de la Ley en Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra* (art. 36.1, pp. 339-50).

Dispone el precepto comentado que la aplicación de la Ley de Elecciones Locales en Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra lo será sin perjuicio del respeto en su integridad de las normas peculiares de las tres primeras provincias en materia de organización y funcionamiento de sus instituciones provinciales, y en Navarra, conforme a la Ley de 16 de agosto de 1841, con las modificaciones que puedan introducirse de acuerdo con la Diputación Foral. Los autores exponen en líneas generales la evolución de dichos regímenes especiales desde la Ley de 25 de octubre de 1839 hasta la restauración de las Juntas generales de Guipúzcoa y Vizcaya por Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977; de las de Alava mediante el Real

Decreto de 2 de junio de 1977, y en cuanto a Navarra, hasta el Real Decreto de 26 de enero de 1979 sobre elecciones locales y ordenación de sus instituciones forales. Asimismo exponen el contenido de los tres Reales Decretos de 26 de enero de 1979 que establecen la regulación definitiva de las citadas Juntas, acomodando las reglas de organización a lo previsto en la Ley de Elecciones Locales; y el de 26 del mismo mes y año relativa a Navarra. Entienden, por último, que las especialidades del País Vasco y Navarra no pueden, por otra parte, analizarse sino con cierto criterio de provisionalidad, si se tiene en cuenta lo dispuesto en el párrafo segundo de la disposición derogatoria de la Constitución sobre la derogación definitiva de las Leyes de 25 de agosto de 1839 y 21 de julio de 1876, disposición ésta que, a su juicio, nos sitúa a las puertas de un proceso que se ha denominado de reintegración foral del que ha de resultar una revitalización de las instituciones vascas y navarras.

3. *Aplicación en Cataluña y en otros territorios dotados de regímenes provisionales de autonomía* (art. 36.2, pp. 350-52).

En Cataluña, la Ley se aplicará «sin perjuicio de la preferente aplicación de las normas de la Generalidad y sus relaciones con las Diputaciones en ella integradas». Entienden los autores que la especialidad a que se refiere este precepto consiste en la inaplicabilidad en lo que se refiere al presidente de la Diputación de Bar-

celona del régimen previsto en la ley para la elección de los presidentes de Diputación, dado que las funciones, competencias y atribuciones de aquél son asumidas, a tenor de la disposición transitoria del Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977, por el presidente de la Generalidad de Cataluña, y éste es nombrado por Real Decreto a propuesta del presidente del Gobierno, conforme al artículo 4.º de dicho texto legal.

La Ley de Elecciones Locales ha salvado también de la aplicación del régimen común «las normas de otros regímenes preautonómicos establecidos antes de la convocatoria de las elecciones locales reguladas por la presente ley». Sin embargo, señalan los autores que los Reales Decretos-leyes reguladores de los regímenes preautonómicos no han establecido singularidades que exceptúen de la aplicación del régimen común, aunque sí han vinculado de forma muy profunda la organización de ellos a la celebración de las primeras elecciones democráticas, de modo que, salvo en el caso de Cataluña, la organización de sus órganos de gobierno habrá de variar para incorporar a un número superior de representantes de las corporaciones locales, normalmente en perjuicio del número de miembros que antes ocupaban plaza en los mismos por ostentar la condición de parlamentarios, cuyo manifiesto predominio en los referidos órganos habrá de disminuir, lo que permite distinguir en dichos regímenes dos fases de preautonomía en razón de la incidencia en ellos de las primeras elecciones locales.

- c) *Elección de los Consejos insulares canarios* (arts. 37.1, 2 y 3 y 38, pp. 353-54, 355-59 y 361-63).

A diferencia de lo establecido para la elección de diputados provinciales, los consejeros de Cabildo insular se eligen, al igual que los concejales, por sufragio universal, directo y secreto, de los electores del distrito electoral, constituido por cada isla. Como dicen los autores, esta designación no es enteramente geográfica, sino administrativa, comprendiendo el ámbito territorial del Cabildo, que alguna de las siete islas canarias comprende también otras islas o islotes administrativamente integrados en ella. En el caso de existir más de un partido judicial, la mitad del número de consejeros que corresponde a cada isla menos uno debe distribuirse por partes iguales entre cada uno de los partidos judiciales, sin tener en cuenta el número de residentes en los mismos, y el resto se imputa directamente al conjunto de la isla; de modo que como dicen los autores, el distrito electoral resulta dividido en tantas circunscripciones como partidos judiciales más una circunscripción general formada por toda la isla. La elección se rige por las mismas reglas y procedimientos que la ley establece para la de los concejales. Los autores entienden que ante el silencio de la ley se deben aplicar a los candidatos las causas de inelegibilidad e incompatibilidad previstas para los concejales y que los cargos de concejal y consejero

no son incompatibles. La votación para ambos se celebra conjuntamente, debiendo tener lugar, a juicio de los autores, primero el escrutinio correspondiente a la elección de concejales y después el de consejeros.

- d) *Elección de los miembros y presidentes de los Consejos Insulares de Baleares y del Consejo General Interinsular* (artículo 39, pp. 364, 367-71).

1. La elección de los miembros de los Consejos Insulares y del presidente de cada uno de ellos se rige por su sistema paralelo al establecido en relación con los Cabildos Insulares Canarios.

2. Los miembros del Consejo General Interinsular son elegidos por y de entre los miembros de los tres Consejos Insulares. La elección del presidente del Consejo General Interinsular se realiza por el Consejo, de entre sus miembros, y de conformidad con la regla de mayoría establecida para la elección de los presidentes de Diputación. Los autores plantean la duda de si debería entenderse también aplicable a esta elección lo dispuesto en los tres primeros números del artículo 34, y particularmente lo relativo a la destitución del presidente de la Diputación.

- e) *Fiscalización de los gastos electorales* (art. 41, per. 1.º, páginas 375-81).

La fiscalización de los gastos electorales es considerada por los autores como una técnica de garantía del cumplimiento de las

normas sobre el gasto electoral y, en su caso, de las prohibiciones o limitaciones de los ingresos o contribuciones electorales, así como de publicidad de las fuentes de ingresos electorales de los partidos. Señalan que al no estar establecido en nuestro derecho positivo un límite al gasto de la campaña electoral de cada candidatura, tanto en cuanto al importe total, como a las contribuciones o aportaciones individuales que recibe, la fiscalización tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las prohibiciones de contribuciones electorales y la regularidad de las normas sobre procedimiento y aplicación de los gastos de la campaña electoral. Seguidamente exponen las disposiciones del Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, al que se remite la Ley de Elecciones Locales, sobre competencia, procedimiento y gastos electorales, destacando que en nuestro derecho no hay distinción entre gastos del candidato y gastos del partido que lo presente, y que los datos que son objeto de la fiscalización, y especialmente el relativo al origen de las aportaciones, sólo están a disposición de las Juntas electorales, sin que en ningún momento se hagan oficialmente públicos, con lo que se pierde una oportunidad de que el elector pueda informarse adecuadamente de las fuerzas económicas que apoyan a cada partido; y que las irregularidades que pudieran comprobarse en la fiscalización no producen ninguna consecuencia sobre los resultados electorales.

- f) *Delitos e infracciones administrativas en materia electoral* (artículo 41, per. 2.º, pp. 375 y 381-86).

El precepto comentado se remite en este punto al título octavo de las del Real Decreto-ley sobre normas electorales de 18 de marzo de 1977. Los autores señalan las especialidades que en relación con las reglas generales del Derecho penal, aplicables en esta materia, establece el citado texto legal en cuanto a los conceptos de funcionario público y de documento público y a la aplicación de las penas; y exponen las disposiciones que contiene sobre los delitos electorales en particular y las infracciones que no sean constitutivas de delito.

- g) *Recursos electorales* (arts. 42 a 44, pp. 387-436).

Entienden los autores que un sistema electoral y democrático precisa contar con mecanismos que aseguren el correcto desarrollo de las elecciones, de los cuales unos actúan de forma simultánea al desarrollo del procedimiento electoral, mientras que otros lo hacen una vez concluido éste totalmente o algunos de los subprocedimientos que lo integran, y que por su importancia o entidad son susceptibles de reclamación y control separados. Estas últimas formas de garantía, que se instrumentan para revisar las actuaciones electorales más relevantes por un órgano distinto de los que intervienen en el procedimiento electoral, son las de carácter jurisdiccional, a las que hay que añadir por su implicación en la materia los recursos ante las

Juntas Electorales. Seguidamente hacen una somera exposición de la evolución al respecto de nuestra legislación, de la que resulta en lo fundamental que en una primera época, que arranca de 1812 y llega hasta 1924, las reclamaciones electorales se resuelven en vía administrativa, aunque ya en la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870 se admite un recurso jurisdiccional limitado a las elecciones provinciales, que se extiende a las municipales en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, y que con diferentes criterios de atribución de competencias llega a la legislación vigente, constituida por el precepto comentado y subsidiariamente por los artículos pertinentes del Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, del que a su vez son supletorias la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 y la de Procedimiento Administrativo.

### 1. *Recursos administrativos ante las Juntas Electorales.*

Los recursos administrativos electorales se interponen no ante la Administración activa, sino precisamente ante las Juntas Electorales. Para la regulación de esta materia, el artículo 76.5 del Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977 se remite en bloque a la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que, a juicio de los autores, no debería haberse hecho de manera tan general, pues existen problemas institucionales propios del

procedimiento electoral que deberían haber tenido un tratamiento específico, aparte del contenido en el citado precepto y en el siguiente. Estas especialidades, así como los problemas que plantea la aplicación al procedimiento electoral de los principios de la Ley de Procedimiento Administrativo, son examinadas con detenimiento en el comentario.

### 2. *Recurso contencioso-administrativo ordinario.*

Dicen los autores que en razón de su lento desarrollo práctico, el recurso contencioso-administrativo ordinario no es adaptado ni utilizable con normalidad para debatir cuestiones relativas a la materia electoral. No obstante, está expresamente admitido en el artículo 76.3 de las normas electorales en cuanto a los acuerdos de la Junta Electoral Central, ya sean adoptados en primera instancia o en vía de recurso, siempre que no se establezca un recurso o vía de impugnación específica. Los autores entienden que podrán también en esta vía plantearse determinadas reclamaciones que sean de imposible o difícil articulación a través de recurso contencioso electoral. El régimen de este recurso es el previsto con carácter general en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin otra especialidad que el carácter potestativo del recurso de reposición. En cuanto a la legitimación para recurrir, estiman aplicable el artículo 28 de dicha ley, en relación con el cual opinan que todo elector, por el mero hecho de serlo, ha de estimarse investido del interés di-

recto preciso para recurrir con forma a dicho precepto, sobre todo si las cuestiones que se debaten tienen relación con actos producidos en el distrito en que ha de ejercer su derecho de voto.

### 3. *Recurso contencioso electoral.*

El recurso contencioso electoral constituye la garantía específica frente a los actos que integran el procedimiento electoral. La Ley de Elecciones Locales ha seguido puntualmente en esta materia el sistema establecido en el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, del que, como dicen los autores, sólo se separa en algunas cuestiones de menor importancia, necesarias para perfeccionarlo y adaptarlo a las peculiaridades de las elecciones locales. De éstas, la más importante es el establecimiento de un proceso de impugnación de los actos del procedimiento de elección y del acto de proclamación de electos de presidentes de las Corporaciones locales, que aparece regulado junto a los dos clásicos constituidos por la proclamación de candidaturas y el relativo a la validez de la elección y la proclamación de electos. Dado que estos procesos contenciosos tienen en la ley una regulación prácticamente idéntica, los autores estudian primero el régimen general de los mismos y después las especialidades de cada uno de ellos en cuanto al procedimiento, añadiendo las referencias imprescindibles al sistema general de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

h) *Subvención estatal de los gastos de las actividades electorales* (art. 45, pp. 437-39).

Se trata de una técnica admitida generalmente en el Derecho comparado en relación con las elecciones generales. Los autores estiman que en el ámbito local deberían ser las propias Corporaciones locales las que tuvieran a su cargo estas ayudas, aunque estiman que la solución legal está fundada en la grave situación financiera de las mismas. Opinan que la limitación de la subvención a los partidos y fuerzas electorales que obtuvieran concejales electos tiende a evitar que los que no cuenten con el favor del electorado se presenten a la elección contando con una cobertura final de sus gastos cualquiera que fuera el resultado; y que el segundo de los conceptos que integran la subvención responde a la necesidad de evitar el efecto discriminatorio que se produciría respecto de las elecciones en los grandes municipios si la cuantía fuera determinada únicamente en función de los concejales electos, ya que a mayor número de población se producen mayores gastos electorales. Por último, observan lo extraña que resulta la regulación de los efectos de las obligaciones mercantiles por parte de las disposiciones electorales, al imponer la Ley de Elecciones Locales la compensación total o parcial de las deudas de los partidos y fuerzas electorales con las entidades de crédito en razón de los que les hubieren concedido con cargo al importe de las sub-

venciones estatales cuando se hubiere pactado que sean entregadas directamente a dichas entidades.

i) *En las páginas que preceden hemos tenido ya ocasión de referirnos a las disposiciones transitorias primera, cuarta y octava y a la disposición final cuarta, por lo que sólo falta dedicar ahora unas líneas al resto de ellas y a la disposición derogatoria.*

1. La disposición transitoria tercera se ocupa del régimen de remuneraciones de los funcionarios que intervienen en las elecciones y de las dotaciones de las Juntas Electorales, respectivamente. Entienden los autores que las primeras están justificadas por la carga de trabajo adicional y ampliación de la jornada consecuencia de las elecciones; y en el caso de los miembros de las Juntas Electorales, porque en ellas existen miembros que no son funcionarios y cuyos servicios son requeridos sólo para estas ocasiones, que aunque podían ser considerados como una prestación personal obligatoria no indemnizable, la ley no lo ha estimado así.

2. La disposición final primera, que se refiere a la autorización al Gobierno para desarrollar la ley, no es obviamente objeto de comentario.

3. El cómputo de los plazos y términos constituye el contenido de la disposición final cuarta, as-

pecto ya estudiado por los autores al comentar el artículo 3.º de la Ley.

4. La disposición final cuarta tiene como objeto el censo especial y el voto de los emigrantes. Los autores exponen el contenido del Real Decreto de 31 de diciembre de 1977 y de las Ordenes de 10 de enero y 22 de diciembre de 1978, que regulan el censo expresado, y de la de 17 de enero de 1979, sobre el voto por correo de los mismos, destacando que en la mencionada Orden de 22 de diciembre de 1978 se arbitra un procedimiento especial para formular reclamaciones con dicho censo.

5. La disposición final quinta y la derogatoria, relativas respectivamente a la fecha de entrada en vigor de la ley y a la derogación de las disposiciones que se opongan a la misma, tampoco constituyen materia de comentario.

La amplia exposición que del contenido de la obra hemos hecho confirma nuestra inicial afirmación de que nos hallamos en presencia de un trabajo doctrinal y prácticamente importante y de evidente utilidad no sólo para los que hayan de aplicar la ley comentada, sino también para todos los que quieran estar informados de la problemática de uno de los aspectos más importantes de nuestra vida política, como son las elecciones locales.

MIGUEL ANGEL PÉREZ DE LA CANAL