

## CRONICA PARLAMENTARIA DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN ELECTORAL GENERAL Y DE LA LEY ORGANICA DE MODIFICACION DE LA LEY ORGANICA DEL REGIMEN ELECTORAL GENERAL, PARA LA REGULACION DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

### I. LEY ORGANICA DE REGIMEN ELECTORAL GENERAL

La inserción de la Constitución Española dentro del ámbito del Constitucionalismo más avanzado del mundo Occidental, al establecer las bases de un mecanismo que posibilita la alternancia en el poder de las diversas opciones derivadas del pluralismo político de nuestra sociedad, implicaba necesariamente, la dotación de un tratamiento sistematizado, unificado y global, del variado conjunto de materias que la propia Constitución contemplaba en el epígrafe referido a «Ley Electoral General» de su artículo 81.1.

Su materialización, supondría la sustitución del Real Decreto Ley de 1977, por la nueva normativa de regulación electoral; si bien, dicha sustitución, en ningún momento podría entenderse de forma radicalmente novedosa, ya que, en términos generales, el propio texto Constitucional había diseñado ya las directrices esenciales del sistema electoral que contenía el Real Decreto Ley.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, número 147, de 20 de junio de 1985, responde a la necesidad de propiciar un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio, se realicen en plena libertad.

Configura, asimismo, la referida Ley Orgánica, competencia exclusiva del Estado, por su carácter orgánico, de igual modo que, por man-

dato constitucional del artículo 149.1.1, determina la exclusiva competencia del Estado en lo referente a la regulación de las condiciones básicas garantes de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos.

Sin menoscabo alguno de estas características propias de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, experimentaría la referida Ley una modificación ulterior con motivo del ingreso de España en la Comunidad Europea, que quedaría reflejada en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral general, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo, número de expediente: 121/000025 (Núm. Reg. 5.119).

### **1. Tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG, 5/1985, de 1985 de 19 de junio)**

El proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el 15 de octubre de 1984, se inspiró, como se desprendía de la Exposición de motivos del propio Proyecto, en la búsqueda de las bases que hicieran posible la alternancia en el poder de las distintas opciones derivadas del pluralismo político que se refleja en el mandato constitucional del artículo primero.

Este principio tiene su plasmación concreta en una ley que articula el procedimiento de emanación de la voluntad popular, en las diversas instancias representativas en que se articula el Estado Español.

Sin perjuicio de descender a un análisis más puntual de algunos aspectos concretos, como son los relativos a la circunscripción electoral; sistema electoral, incompatibilidad entre Parlamentarios Europeos y Diputados y Senadores, entre otros, de los que nos ocuparemos más adelante, parece necesario hacer una detallada referencia a los *Boletines Oficiales de las Cortes Generales* y *Diarios de Sesiones* en que han quedado reflejados los trabajos parlamentarios sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General, hasta convertirse propiamente en ley, cuyo rango de orgánica es preceptivo por imposición específica 81.1 CE, como es sabido.

**I.A) Trabajos parlamentarios en el Congreso de los Diputados**

| TRABAJOS  | BOCG/DS                   |                                    | SERIE | FECHA                                    | NUMERO  |
|---|---------------------------|------------------------------------|-------|--|---------|
| Proyecto de Ley Orgánica  | Congreso de los Diputados | —                                  | A     | 15-X-1984                                | 120-I   |
| Debate de totalidad   | —                         | D.S. Congreso de los Diputados     | A     | 5-XII-1984                               | 174     |
| Presentación de Enmiendas   | Congreso                  | —                                  | A     | 30-XI-1984                               | —       |
| Informe en Comisión   | —                         | D.S. Congreso de los Diputados     | —     | 26-III-1985<br>27-III-1985<br>10-IV-1985 | 286     |
| Dictamen de la Comisión Constitucional  | Congreso de los Diputados | —                                  | A     | 13-IV-1985                               | 120-II  |
| Enmiendas presentadas para su defensa en el Pleno del Congreso de los Diputados | Congreso de los Diputados | —                                  | A     | 16-IV-1985                               | 120-II  |
| Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión    | —                         | D.S. del Congreso de los Diputados | A     | 18-IV-1985                               | 119     |
| Aprobación en el Pleno del Congreso de los Diputados                            | Congreso de los Diputados | —                                  | A     | 29-IV-1985                               | 120-III |

**I.B) Trabajos parlamentarios en el Senado**

| TRABAJOS  | BOCG/DS |      | SERIE | FECHA      | NUMERO |
|---|---------|------|-------|------------|--------|
| Texto remitido por el Congreso de los Diputados           | Senado  | —    | A     | 26-IV-1985 | 244a)  |
| Enmiendas formuladas al texto en el Senado                | Senado  | —    | II    | 14-V-1985  | 244b)  |
| Informe de la ponencia                                    | Senado  | —    | II    | 23-V-1985  | 244c)  |
| Dictamen de la Comisión Constitucional                    | Senado  | —    | II    | 27-V-1985  | 244d)  |
| Debate en el Pleno del Senado del Dictamen de la Comisión | —       | D.S. | —     | 28-V-1985  | 124    |
| Texto aprobado por el Senado                              | Senado  | —    | II    | 4-VI-1985  | 244c)  |

**I.C) Trabajos parlamentarios en el Congreso de los Diputados**

| TRABAJOS   | BOCG/DS  |                   | SERIE | FECHA      | NUMERO |
|--|----------|-------------------|-------|------------|--------|
| Enmiendas del Senado mediante mensaje motivado   | Senado   | —                 | A     | 8-VI-1985  | 120-IV |
| Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados sobre las enmiendas aprobadas por el Senado | —        | D.S. del Congreso | —     | 11-VI-1985 | 215    |
| Aprobación definitiva por el Congreso  | Congreso | —                 | A     | 17-VI-1985 | 120V   |

**I.D) Texto definitivo de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1985, de 19 de junio.**

(Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, n.º 147, de 20 de junio de 1985)

Hasta aquí, hemos reseñado esquemáticamente, tal como viene siendo habitual en nuestras Crónicas Parlamentarias, los datos referenciales del proceso de elaboración de la LOREG en que van cristalizando las diversas fases de los trabajos parlamentarios.

**I.E) Perfil estructural de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General**

El asentamiento y aplicación práctica de nuestras instituciones representativas a través del proceso democrático puesto en funcionamiento desde 1977, permitió la denuncia de determinados vacíos que se habían detectado en dichas instituciones representativas.

En este sentido, la presente Ley Orgánica partía de la doble perspectiva de, por una parte, cumplir un mandato constitucional del artículo 81.1 inaplazable, y de otro lado, acometerlo desde una proyección global, con el fin de reducir al máximo la existencia de lagunas en materia referente a regulación electoral.

Se plantea así en la mencionada Ley Orgánica una clara diferenciación entre disposiciones generales para toda elección, por sufragio universal directo, aplicable en todo proceso electoral, y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas que reflejan la adaptación de aquellos principios generales a las peculiaridades propias de los distintos procesos electorales.

La estructuración referida, que pone de manifiesto la diferenciación entre las disposiciones de índole genérica para la aplicación del Derecho electoral, y los de carácter específico, se pone de relieve en el Título Preliminar y I, que bajo el epígrafe «Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo» incluye ocho capítulos que inciden directamente en el desarrollo del artículo 23 de la Constitución, como sucede en el Capítulo primero y segundo del mencionado Título I, que regulan el derecho de sufragio activo y pasivo. Asimismo, y dentro del mismo Título I, son reguladas materias básicas del régimen electoral, tales como ciertos aspectos de procedimiento electoral; determinados elementos de la Administración Electoral; requisitos concernientes a Convocatoria de elecciones; gastos y subvenciones electorales; delitos e infracciones electorales.

Por el contrario, los restantes Títulos II, III, IV, V, VI, se ocupan de las disposiciones específicas de cada tipo de proceso electoral.

El Título II, recoge las condiciones para la elección de Diputados y Senadores, extendiéndose igualmente a la determinación de ciertos aspectos contenidos en la Constitución, tales como: la circunscripción electoral provincial, y su representación mínima inicial, así como el sistema electoral de representación proporcional, ocupándose, de igual modo del establecimiento de inelegibilidades e incompatibilidades.

El Título III, regula las disposiciones especiales relativas a las elecciones municipales. Sin perjuicio de haber recogido el contenido de la Ley 39/1978 y las modificaciones aportadas por la 6/1983, dicho Título III, contempla, asimismo, la introducción de ciertos elementos nuevos, tales como la destitución de los Alcaldes por los Concejales, posibilidad ésta sobre la que ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional.

El Título IV y el V contemplan la elección de los Cabildos Insulares Canarios y de las Diputaciones Provinciales, pormenorizando sobre aspectos puntuales en relación a dichos procesos electorales específicos, tales como: incompatibilidades, procedimiento electoral, etc.

En último término, el Título VI, hace referencia a las disposiciones especiales relativas al régimen electoral de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, determinándose en dicho Título los artículos que pueden ser alterados por la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas.

## II. LEY ORGANICA DE MODIFICACION DE LA LOREG PARA LA REGULACION DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

Esta relación quedaría de todo punto insuficiente si no la cumplimentáramos con los datos referenciales parlamentarios de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, para la regulación de las Elecciones al Parlamento Europeo.

La incorporación de España el 1 de enero de 1986 a las Comunidades Europeas marcó un hito, no sólo en el proceso de modernización y democratización que había sido iniciado con la Constitución de 1978, sino sobre todo por el despegue aislacionista internacional que vivía nuestro país, frente a otros Estados miembros de la Comunidad.

Nuestra representación en la Asamblea o Parlamento Europeo exigía la elección de sus componentes por sufragio universal directo, como en cada uno de los demás Estados miembros.

Desde nuestra integración, la representatividad de nuestro país en la Asamblea Europea se había resuelto con carácter provisional, mediante la designación de los parlamentarios Europeos por las Cortes Generales, atendiendo a criterios de proporcionalidad entre los distintos grupos parlamentarios. Sin embargo, esta imposición habría de ser resuelta por imperativo del artículo 28.1 del Acta de Adhesión, en virtud del cual se establecía la necesidad de celebrar, en el plazo de dos años desde nuestra incorporación, elecciones por sufragio universal directo, al fin de designar los sesenta representantes del pueblo español en el Parlamento Europeo.

Para posibilitar tal proceso electoral se haría, pues, necesaria la aprobación por las Cortes Generales de una ley que regulara todos los elementos del sistema y procedimiento electoral, de conformidad con las exigencias derivadas, tanto de la Constitución como de la norma comunitaria aplicable en la materia.

Debido al rango de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Ley 5/1985, de 19 de junio, la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo habrían, de igual modo, y por imperativo del artículo 81.1 y 2, ser desarrolladas con rango de Ley Orgánica, puesto que dicha regulación afecta a la LOREG, traduciéndose en una serie de adiciones y modificaciones de la misma.

### **Tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 5-1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo**

II.1. A tal fin, fue presentado a la Mesa del Congreso de los Diputados, el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo, y de cuyas diferentes fases procedimentales, hasta configurarse como Ley propiamente dicha, nos ocuparemos a continuación.

**II.A) Trabajos parlamentarios en el Congreso de los Diputados**

| TRABAJOS  | BOCG/DS                   |   | SERIE | FECHA       | NUMERO |
|---|---------------------------|---|-------|-------------|--------|
| Proyecto de Ley Orgánica                        | Congreso de los Diputados | — | A     | 4-II-1987   | 23-1   |
| Prórroga del plazo de presentación de enmiendas | Congreso de los Diputados | — | A     | 19-II-1987  | 23-2   |
| Presentación de enmiendas                       | Congreso de los Diputados | — | A     | 4-III-1987  | 23-3   |
| Informe de la ponencia                          | Congreso de los Diputados | — | A     | 10-III-1987 | 23-4   |
| Dictamen de la Comisión                         | Congreso de los Diputados | — | A     | 16-III-1987 | 23-5   |
| Aprobación por el pleno del Congreso            | Congreso de los Diputados | — | A     | 26-III-1987 | 23-6   |
| Aprobación definitiva por el Congreso           | Congreso de los Diputados | — | A     | 7-IV-1987   | 23-7   |



**II.B) Trabajos parlamentarios en el Senado**

| TRABAJOS  | BOCG/DS |              | SERIE | FECHA       | NUMERO |
|---|---------|--------------|-------|-------------|--------|
| Texto permitido por el Congreso de los Diputados  | Senado  | —            | II    | 18-III-1987 | 59-a   |
| Texto permitido por el Congreso de los Diputados (Corrección de errores)  | Senado  | —            | II    | 20-III-1987 | 59-b   |
| Presentación de enmiendas al proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio de Régimen Electoral General para la regulación de las Elecciones al Parlamento Europeo. | Senado  | —            | II    | 24-III-1987 | 59-c   |
| Informe de la ponencia  | Senado  | —            | II    | 25-III-1987 | 59-d   |
| Corrección de errores de las enmiendas presentadas en el Senado   | Senado  | —            | II    | 26-III-1987 | 59-e   |
| Dictamen de la Comisión   | Senado  | —            | II    | 27-III-1987 | 59-f   |
| Debate en el pleno del Senado del Dictamen de la Comisión   | —       | D. S. Senado | II    | 31-III-1987 | 25     |
| Texto aprobado por el Senado  | Senado  | —            | II    | 3-IV-1987   | 59-g   |

**II.C) Trabajos parlamentarios en el Congreso de los Diputados**

| TRABAJO  | BOCG/DS  |   | SERIE | FECHA     | NUMERO |
|--|----------|---|-------|-----------|--------|
| Aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados | Congreso | — | A     | 7-IV-1987 | 23-7   |

**II.D) Perfil estructural de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para la regulación de las elecciones al Parlamento Comunitario**

Todo el contenido de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, para las elecciones al Parlamento Europeo, entra a formar parte por imperativo del artículo 81.1 de la Constitución, del Régimen Electoral General.

En términos generales, la regulación electoral al Parlamento Europeo se traduce en una adaptación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, mediante la adición de un Título que contiene las disposiciones específicas para la celebración de este tipo de elecciones y la modificación de algunas otras disposiciones comunes de la referida Ley Orgánica del Régimen Electoral General, dirigidas a hacer aplicable la LOREG a esta clase de elecciones.

En tal sentido, ha representado una constante en las Cortes Generales —como se ha puesto de manifiesto expresamente en la exposición de motivos de Ley Orgánica de modificación del Régimen Electoral General— a lo largo de todo el proceso de elaboración de la mencionada norma, la preocupación de que la normativa resultante compatibilizara —partiendo del respeto a los principios constitucionales y a las normas comunitarias en la materia— los principios y sistemática de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en sus aspectos organizativos y procedimentales, pero, asimismo, en la medida de lo posible, las grandes decisiones políticas que componen el sistema electoral, al fin de garantizar, mediante procedimientos e instrumentos comunes, el adecuado desarrollo de los principios constitucionales que inspiran el derecho de sufragio activo y pasivo.

Estructuralmente, la ley de modificación está claramente dividida en dos partes fundamentales:

— De un lado, la que viene configurada por una serie de modificaciones y adiciones puntuales a determinados preceptos del Título Prelimi-

nar y I de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que inciden en diversos aspectos, que se extienden, en un amplio espectro, desde el ámbito de aplicación de la norma, hasta el orden de escrutinio, en caso de coincidencia de los diferentes procesos electorales.

— En segundo lugar, la adición de un nuevo Título VI referente a disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento Europeo. Este seguirá el mismo orden de los Títulos de la Ley, en lo referente a la regulación del sufragio, incompatibilidades, sistema electoral, convocatoria de elecciones y demás aspectos que giran en torno al procedimiento electoral.

### III. BREVE ANALISIS COMPARATIVO DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN ELECTORAL GENERAL Y LA LEY ORGANICA DE MODIFICACION DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN ELECTORAL GENERAL, EN RELACION A LOS DIFERENTES PROCESOS ELECTORALES, ATENDIENDO A ALGUNOS ASPECTOS PUNTUALES DE DERECHO ELECTORAL

De las numerosas enmiendas que experimentaron ambos proyectos de Ley, en su proceso de elaboración, tanto en su tramitación en el Congreso de los Diputados como en el Senado, prestaremos atención, por razones obvias de concreción y espacio, a aquellas que inciden en los aspectos concretos sobre los que nos centramos a continuación.

#### **III.A) *Circunscripciones electorales***

Ocupa un lugar común la idea de que la igualdad del sufragio consagrada en nuestra Norma fundamental, no tiene una efectiva aplicación práctica, por la disfuncionalidad que ha introducido la circunscripción electoral que atiende a criterios territoriales o geográficos, al margen del demográfico, ya que aquéllos pueden aportar distritos muy desiguales de población, atentando así contra el principio de que los elegidos deben presentar fracciones idénticas de la población.

El proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General, en su tramitación parlamentaria, no podría pasar por alto tal circunstancia, lo que ha quedado patente en las diferentes intervenciones de los parlamentarios al llegar al artículo que contempla la distribución de distritos electorales. De igual modo se suscitó polémica, mudando lo mudable, en

la determinación de la circunscripción electoral para el supuesto de regulación de las elecciones al Parlamento Europeo.

Examinaremos, en primer lugar, la circunscripción electoral prevista en nuestro Derecho electoral para los procesos de elecciones al Congreso de Diputados y al Senado, así como las Autonómicas, municipales y provinciales que quedan recogidas en la LOREG, para centrarnos con posterioridad en el análisis de la circunscripción electoral única para las elecciones comunitarias, prevista en la Ley Orgánica de modificación de la LOREG, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo, al objeto de seguir una sistemática mínimamente racional.

La determinación de divisiones por provincias de nuestro país, que se remonta a Javier de Burgos, ha prosperado y arraigado de tal forma que ha configurado esta forma divisoria una constante en la distribución de distritos electorales, desde que se inició el proceso democrático de 1977, en que la Ley para la Reforma Política de 1977 ya previó tal circunscripción electoral, tanto para la Cámara Baja como para el Senado. De igual modo se pronunció el Decreto-Ley Electoral del mismo año.

Aunque como mencionábamos anteriormente, la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, no estuvo exenta de denonados intentos para —si no cambiar, ya que la circunscripción provincial viene impuesta por la propia Constitución en lo concerniente al Congreso—, por lo menos paliar la desigualdad del voto que se producía con el sistema de circunscripción provincial. En estrecha relación con este tema se encuentra el siguiente epígrafe III.B, al que me remito.

Las elecciones de régimen autonómico parecen tendentes a mantener la circunscripción provincial, sin perjuicio de que estén autorizadas las diferentes Comunidades Autónomas, a determinar su tipo de circunscripción electoral.

Por su parte, para las elecciones municipales, la Ley de Régimen Electoral prevé en su artículo 179, así como para las elecciones de Cabildos Insulares Canarios, la opción por el Colegio único; de igual modo acontece con las elecciones indirectas para Diputados provinciales —artículo 203 LOREG—.

Sorprende que tanto a su paso por el Congreso como por el Senado no haya sido presentada enmienda alguna al artículo 160 LOREG, que define la circunscripción electoral de la provincia, tanto en el supuesto de elecciones para el Congreso como para el Senado, cuando la determinación de la circunscripción electoral precisa el distrito electoral y, en consecuencia, condiciona el valor de igualdad del voto de todos los ciudadanos. Lo que choca aún más, si tenemos en cuenta (*vide* epígrafe II-B) que el artículo de la misma Ley Orgánica experimentó auténticos embates —aunque sin resultado— por entender sus señorías que el lí-

mite de 350 Diputados y una atribución básica de dos Diputados por provincia desvirtuaba la proporcionalidad del régimen representativo.

El articulado, pues, del proyecto de ley en materia de circunscripciones electorales no sufriría modificación, quedando el texto definitivo aprobado por el Congreso tal y como fue presentado.

En lo concerniente a **determinación de circunscripciones electorales para las elecciones municipales**, tampoco experimentaría el artículo 178.1 LOREG, (en el proyecto; 179.1, a partir del dictamen de la Comisión) modificación alguna.

Sólo sería presentada una enmienda por el Sr. Bandrés, enmienda núm. 20, en los términos de ampliar notablemente el número de concejales —justificaba así el enmendante su propuesta— hasta los usuales módulos europeos, al fin de atender debidamente las labores municipales. Dicha propuesta sería rechazada por la Ponencia, entendiéndose que la complicación excesiva del número de concejales, podría hacer más complicado el funcionamiento de los Ayuntamientos (*vide supra* Informe de la Ponencia *BOCG*, 21 de marzo de 1985 - núms. 120 - 1 - 4).

Por su parte, el Senado no presentaría ninguna enmienda al mencionado precepto.

De igual modo se procedería respecto a la determinación de las **circunscripciones electorales en lo concerniente a Cabildos Insulares Canarios**, optando por la propuesta inicialmente presentada en el proyecto de Ley, que pasaría a ser definitiva, toda vez que la ponencia rechazó las enmiendas siguientes en el Congreso:

— Enmiendas núms. 651, del Grupo Popular, que fundamentalmente proponía introducir un sistema de elección de los presidentes de Cabildos Insulares, similar a la elección de Alcaldes.

— Enmiendas núms. 362, Sr. Mardones, 441, Sr. Carrillo, y 648, Grupo Popular, en línea semejante a la anterior, que, igualmente, serían rechazadas.

Por otra parte, el Senado no presentaría ninguna enmienda al mencionado precepto relativo a las circunscripciones electorales a Cabildos Insulares Canarios.

En relación a la determinación de circunscripción electoral en materia de elecciones de Diputados Provinciales rige, por imperativo del artículo 203.2 LOREG, la del partido judicial.

Las enmiendas presentadas —núms. 447 y 448 del Sr. Carrillo— se manifestaban tendentes a modificar el reparto de los puestos de Diputados Provinciales entre los Partidos Judiciales, con criterios que la Ponencia no tuvo a bien considerar no prosperaría.

De cualquier manera, y al amparo del artículo 117 del Reglamento del Congreso de los Diputados fueron mantenidos como voto particular para su defensa ante el Pleno del Congreso, sin que tuvieran mejor fortuna (*vide supra* D.S. Congreso. 18 abril de 1985, núm. 199).

A su paso por el Senado, el mencionado artículo definidor de la circunscripción electoral de las elecciones indirectas de diputados provinciales, fue objeto de enmienda procedente del Grupo Parlamentario Mixto, que sugeriría una nueva redacción, en términos de propiciar una nueva circunscripción electoral a tal efecto, que fuera configurada por la provincia. El rechazo de la enmienda por la Ponencia motivó que el Grupo Mixto la elevara, como voto particular, para su posterior defensa ante el Pleno del Senado, sin obtener mejores resultados (*vide supra*. D.S. Senado, de 28 de mayo de 1985, núm. 124).

Siendo, en consecuencia, aprobado definitivamente y posteriormente por el Congreso.

Paralelamente al análisis de la circunscripción electoral que venimos realizando, de las que contempla la LOREG, es absolutamente obligado referirnos a la prevista por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para las elecciones al Parlamento Europeo, que en su artículo 214 del Capítulo III, que sistematiza el sistema electoral, prescribe de manera absoluta la del territorio nacional como circunscripción única.

En su transcurso por el Congreso, el mencionado artículo experimentó, de una parte, enmiendas presentadas a la totalidad, y que por tanto le afectarían. Tal fue el caso de la enmienda núm. 1, del Grupo Mixto, con texto alternativo; enmienda núm. 1, también del Grupo Mixto, y dirigida a la totalidad del Proyecto de Ley; enmienda núm. 1, asimismo del Grupo Parlamentario Mixto; enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Vasco, que justificaba la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley por considerarlo técnicamente inadecuado, considerándolo parcial y transitorio y porque no respetaba la existencia de circunscripciones autonómicas.

De igual forma, el Grupo Minoría Catalana presentó su enmienda núm. 3 a la totalidad, presentando a su vez, como alternativa, la siguiente, específicamente referida al mencionado artículo.

«Las circunscripciones electorales se hacen coincidir con las Comunidades Autónomas, y por lo que respecta a Ceuta y Melilla, integran conjuntamente una sola circunscripción.»

De otra parte, fue objeto de enmienda dirigida específicamente el propio artículo:

— Enmienda núm. 4, del Grupo Coalición Popular, siendo su primer firmante Sr. Aizpún, sugiriendo dos tipos de circunscripciones para las elecciones al Parlamento Europeo; una que abarcara todo el territorio nacional y en la que se elegirían cuarenta y tres Diputados y diecisiete que corresponderían a las dieciséis Comunidades Autónomas y la Comunidad Foral de Navarra.

— Enmienda núm. 20 del Grupo Mixto, presentada por el Sr. Bandrés, en términos de propuesta de las CCAA como circunscripción electoral.

— Enmienda núm. 36, del Grupo Mixto, siendo su firmante el Sr. Gómez de las Rocas, que propugnaba un sistema híbrido en el que a cada circunscripción electoral le correspondiera un diputado. Los cuarenta y dos Diputados restantes serían distribuidos entre las circunscripciones electorales en función de sus respectivos Censos.

— Enmienda núm. 60, de Minoría Catalana, en términos similares al anterior.

— Enmienda núm. 111, de Agrupaciones de Independientes de Canarias, que abogaban por añadir un número de Diputados repartidos en las CCAA, según su censo de población.

— Enmienda núm. 118, procedente del Grupo Mixto, en términos parejos a la enmienda núm. 111.

El informe de la ponencia rechazaría todas las enmiendas referidas, permaneciendo el texto del proyecto (*vide supra*. BOCG, 10 de marzo de 1987, n.º 23-4).

Su tramitación en la Cámara Alta no quedó exenta, tampoco, de tentativas de enmienda por los Grupos Parlamentarios, como lo pone de manifiesto la enmienda núm. 30, presentada por el Sr. Trías Fargas, del Grupo Parlamentario Convergencia y Unión; así como la enmienda número 58, procedente del Grupo Parlamentario Mixto, presentada por el Sr. Pujana Arza.

La primera de ellas, sugería un texto alternativo al artículo 215 2 y 3, en el sentido de atribuir un mínimo número de Diputados y los 42 restantes en proporción a su población.

La segunda enmienda, en términos similares a la anterior.

En ambos supuestos, fueron rechazadas por la ponencia, por lo que los grupos parlamentarios afectados por la negativa se ampararon, a través del voto particular, que defenderían en el Pleno. Definitivamente fue aprobado el artículo tal y como inicialmente se había presentado al Congreso.

### **III.B) *Igualdad del sufragio versus circunscripción de índole territorial***

El informe de la ponencia rechazaría en su *iter* por el Congreso las ocho enmiendas presentadas al artículo 162 LOREG. Enmiendas número 16, Sr. Bandrés, 426, 427, 428 y 429, Sr. Carrillo, 37, Sr. Vicens, que de alguna manera pretendían alterar el sistema de asignación de escaños. Tampoco admitiría la enmienda número 316 (G.P. Vasco), relativa a coincidencia de cocientes electorales. Del mismo modo no prosperaría la enmienda núm. 52 del Sr. Rodríguez Sahagún, toda vez que la ponencia la estimó contraria a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, en sentencia 4 de febrero de 1983.

La enmienda 316, del Grupo Parlamentario Vasco, no obstante sería mantenida para su defensa en el debate en Comisión Constitucional, ciñéndose a dos aspectos concretos: de una parte instando a una mayor matización terminológica del 162.1.c) y de otra parte, a la atribución de escaños a las candidaturas atendiendo a cocientes mayores.

Esta enmienda sería aprobada.

Acaso la peculiaridad de esta enmienda radique en la abierta alusión del Sr. Marcet y Morera quien, en su turno contra de la enmienda presentada por el G.P. Vasco, incidía, precisamente, en lo que, a nuestro juicio, configura una brecha en nuestro régimen electoral. Nos referimos a la determinación de la igualdad de voto, ya que el establecimiento de la circunscripción provincial, en lugar de cualquier otra que responda a criterios demográficos, atenta contra el precepto constitucional de igualdad de sufragio.

Sin embargo, es, paradójicamente, el propio mandato constitucional el que determina que la circunscripción electoral responda a factores territoriales: la provincia, lo que impide la perfecta sintonía entre la proporcionalidad y el voto igual.

La pretensión de algún otro de los enmendantes referente a una menor «desigualdad» en el voto, sugiriendo elevar el número de Diputados a cuatrocientos —techo que permitía la Constitución, en lugar de



los trescientos cincuenta— así como rebajar el número mínimo de Diputados por circunscripción electoral a uno, en lugar de dos, presentada por el Diputado Carrillo, sería desatendida. Tampoco sería admitida como voto particular en el Pleno del Congreso (*D.S.* Congreso núm. 199). El referido artículo 162 LOREG, suscitó, igualmente, a su paso por el Senado, encendida polémica, toda vez que fue objeto de cinco enmiendas (números 54 a 58), todas ellas presentadas por el Grupo Parlamentario Mixto, siendo su portavoz el Sr. Fernández-Piñar, que serían desestimadas por la ponencia (*BOCG* Senado, Serie II, núm. 244-C de 23 de mayo de 1985. *Vide supra* refer.).

El Grupo Parlamentario Mixto mantendría como votos particulares para su defensa en el Pleno del Senado, las mencionadas enmiendas, que no prosperarían.

De esta forma la LOREG, de manera recalitrante confirma desafortunadamente lo que, sin temor a exageraciones, podemos calificar como una virtual desigualdad del sufragio. Obviamente, la delimitación de distritos atendiendo al peso demográfico, se hubiera acercado más a la pretendida igualdad de sufragio. Por otra parte, la atribución fija de un número de Diputados (dos) por provincia, no sólo no palia esa desviación sino que la agranda; sin embargo, las enmiendas presentadas tanto en el Congreso como en el Senado vimos, anteriormente, que no llegaron a prosperar, por lo que cabe preguntarnos si realmente nuestro sistema electoral es verdaderamente representativo.

Por su parte, la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, para las elecciones al Parlamento Europeo, introduce como novedad el artículo 215, que define, de acuerdo con el Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas, el número de 60 Diputados al Parlamento Europeo.

Entre las 128 enmiendas presentadas en el Congreso, algunas afectaban a la totalidad del Proyecto:

— Enmienda núm. 1, presentada por el Diputado Sr. Bandrés, del Grupo Mixto.

— Enmienda núm. 2 presentada por el Diputado Sr. Ramón Izquierdo, del Grupo Mixto.

— Enmienda núm. 3, presentada por el Sr. Roca, de Minoría Catalana.

Siendo estas enmiendas a la totalidad, incidían también en el artículo que venimos analizando.

Paralelamente se presentarían otras enmiendas referidas puntualmente al artículo 215 del proyecto de Ley Orgánica, de modificación de la LOREG.

Tal es el supuesto de los casos siguientes:

— Enmienda núm. 11, presentada por el Sr. Ramón Izquierdo, del Grupo Mixto, que propondría un texto sustitutivo al mencionado artículo 215, en el sentido de aplicar un sistema específico para obtener un cociente electoral que se utilizaría para determinar el número de escaños a cubrir por cada candidatura presentada.

— Enmienda núm. 36, presentada por el Grupo Mixto, siendo su portavoz el Sr. Gómez de las Rocas, referida a la determinación de un número mínimo de un Diputado para cada circunscripción electoral, distribuyéndose los restantes cuarenta y dos en la circunscripciones electorales, atendiendo a sus respectivos Censos Electorales.

— Enmienda asimismo el artículo 215, el Grupo Parlamentario Minoría Catalana, proponiendo un texto alternativo, en los mismos términos de la enmienda anterior, presentada por el Grupo Mixto.

— Enmienda núm. 111 de Agrupaciones independientes de Canarias, sugiriendo un sistema de reparto de escaños, atendiendo a criterios regionales.

— Enmienda núm. 118, Grupo Mixto, firmada por Sr. Azcárraga; de adición de un párrafo nuevo.

Todas estas enmiendas serían rechazadas por la Ponencia (*BOCG* 10 marzo, 1987, núm. 23 - 5, y *BOCG*-26 de marzo de 1987, núm. 23-6, respectivamente).

En su proceso de elaboración, el proyecto de Ley Orgánica de Modificación de la LOREG, **a su paso por el Senado**, fue asimismo enmendado en el artículo 215, entre otros, que venimos analizando.

— Enmienda núm. 30, del grupo Parlamentario Convergencia y Unión, insistiendo en la idea de que se designara un límite mínimo inicial de un Diputado, sugiriendo para el reparto de los cuarenta y dos restantes un criterio demográfico, entre las circunscripciones electorales.

— Enmienda núm. 58, del Grupo Mixto, siendo su portavoz el Diputado Pujanza Arza, sugiriendo una adición, al objeto de garantizar a todas las circunscripciones, (naturalmente sobre la base de no admitir la circunscripción única) un mínimo de un escaño.

El Informe de la Ponencia se pronunciaría negativamente sobre estas enmiendas, proponiendo su rechazo (*vide supra* BOCG. 25 de marzo 1987, núm. 59-d). Por su parte, tanto el Grupo Mixto como el Grupo Parlamentario Convergencia y Unión, formularon sendos votos particulares para la defensa de las enmiendas presentadas, ante el Pleno del Senado.

Ninguno de los dos votos particulares prosperaría, siendo la enmienda núm. 58, procedente del Grupo Mixto, rechazada en el Pleno por un resultado de quince votos a favor, ciento sesenta y ocho en contra y tres abstenciones. Por su lado, la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de Convergencia y Unión, sería retirada.

El texto aprobado por el Senado, pasaría posteriormente al Congreso para su aprobación definitiva (*vide BOCG*, de 7 de abril de 1987, núm. 23-7), y con su aprobación, quedarían, al igual que sucedió con la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, cerradas las perspectivas de una mayor igualdad del sufragio, para que tal afirmación no fuera sencillamente semántica, sino que tuviera sentido auténtico, si no se hubieran desoído en el Congreso, como en el Senado, tanto en la elaboración de la LOREG como en la Ley Orgánica de Modificación, las voces que propugnaban un criterio demográfico, en lugar del simple geográfico, al objeto de que nuestro sistema electoral hubiera, en puridad, **respondido a una virtual representatividad proporcional**.

### ***III.C) Inelegibilidades e incompatibilidades***

El cuadro de inelegibilidad e incompatibilidad que presentan la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, artículos 154 a 159 y 210 a 213, respectivamente, configuran todo un elenco de condicionantes para el ejercicio del sufragio pasivo.

Ya habían sido objeto de aplicación en el Decreto-Ley de 1977, si bien la Ley Orgánica de Régimen Electoral General ha tratado, y a nuestro modo de ver conseguido, introducir mejoras técnicas y correcciones que han de redundar en un mejor funcionamiento del Sistema en su Conjunto.

En todo caso hay que aludir al hecho de que aunque la Ley Orgánica de Régimen Electoral contemple tales circunstancias de inelegibilidad e incompatibilidad —lo que hace siguiendo el mandato constitucional—, no dejan éstas de configurar aspectos relativos al Estatuto de los Parlamentarios.

De cualquier forma, la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General hace suyas las causas de inelegibilidad contempladas en la LOREG, atribuyéndolos también para el supuesto del sufragio pasivo para el Parlamento Europeo, cuando señala: «Son inelegibles para el Parlamento Europeo los comprendidos en el artículo 154.1 y 2 de la presente Ley», artículo 210 de la Ley Orgánica de Modificación.

Además de las mencionadas causas de inelegibilidad, la mencionada Ley Orgánica añade expresamente en su artículo 211 otras causas específicas en relación al proceso electoral Comunitario al que va dirigida:

Artículo 211.1: Las causas de inelegibilidad de los Diputados al Parlamento Europeo lo son también de incompatibilidad.

Artículo 211.2: Son también incompatibles:

- a) Quienes lo sean de acuerdo con lo establecido en las normas electorales de las Comunidades Europeas.
- b) Los comprendidos en el apartado 2 del artículo 155 de la Ley de Régimen Electoral General.
- c) Quienes sean miembros de las Cortes Generales.
- d) Quienes sean miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Artículo 211.3: En los supuestos de las letras *c* y *d* del apartado anterior, la incompatibilidad se resuelve a favor de la condición parlamentaria adquirida en último término.

Por último, el artículo 212 de la Ley Orgánica de Modificación de la LOREG, establece una serie de incompatibilidades para quienes detentan la condición de Eurodiputado, respecto a determinadas actividades públicas, sujetas a retribución, arancel o cualquier otra forma de sueldo. De igual modo prescribe la aplicación del párrafo 2 y 3 del artículo 157 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

En el mismo artículo 212.3, sujeta a los Diputados del Parlamento Europeo a la prohibición de recibir remuneración alguna con cargo a los presupuestos de los órganos constitucionales, salvo la que les corresponda por tal condición. También aquí invoca la aplicación de la LOREG, remitiéndose a su artículo 158.2.

De todo lo cual se desprende una clara tendencia de la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, al aplicar un sistema de inelegibilidades e incompatibilidades para quienes detentan la condición de Diputado del Parlamento Europeo, muy semejante al sistema de Incompatibilidades de los Diputados y Senadores a las Cortes Generales. Lo cual se manifiesta claramente en las frecuentes referencias al propio articulado material de la Ley Orgánica. Pero todo ello, sin perjuicio de presentar *ex novo* una sistemática minuciosa de incompatibilidades adicionales específicas, derivadas de la integración de España en la Comunidad Europea.

M.<sup>a</sup> VICTORIA GARCÍA-ATANCE