

UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

INFORME EMITIDO A SOLICITUD DEL PARLAMENTO DE LA RIOJA

***RENDIMIENTO DEL RÉGIMEN ELECTORAL VIGENTE EN
ELECCIONES AL PARLAMENTO DE LA RIOJA***

**Ricardo Chueca Rodríguez
Catedrático de Derecho Constitucional
Departamento de Derecho
Universidad de La Rioja**

INDICE

ÍNDICE DE CUADROS	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS	6
I. ESTRUCTURA DEL INFORME	7
1. Antecedentes	8
2. Cuerpo del Informe	9
II. CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN ELECTORAL	11
III. POLÍTICA LEGISLATIVA	17
1. Marco normativo	19
a) Estatuto de Autonomía	19
b) La LOREG.....	20
c) Ley 3/1991, de elecciones a la Diputación General de La Rioja (LELR).....	24
2. Problemas de coordinación internormativa	25
3. Problemas de coordinación funcional	30
a) Ajuste funcional en procesos electorales al Parlamento de La Rioja.....	31
b) Distribución de los espacios normativos LOREG/LELR.	32
4. Diagnóstico técnico-jurídico de la legislación electoral riojana ..	40
a) Derecho de sufragio.....	44
b) Inelegibilidades e incompatibilidades	49
<i>i. Inelegibilidades</i>	50
<i>ii. Incompatibilidades</i>	52
c) Administración electoral.....	54
d) Convocatoria electoral	57
e) Representantes de las candidaturas ante la Administración.....	59
f) La campaña electoral.....	60
g) Medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral.....	65
IV. LA FINANCIACIÓN ELECTORAL	73
1. Regulación legal de los recursos financieros	77
a) Límite del gasto electoral.....	78
b) Distribución de las subvenciones electorales	80
c) Anticipos financieros	83
V. EL SISTEMA ELECTORAL	91

1. Concepto de sistema electoral.....	93
2. Elementos del sistema electoral	96
a) Tipo de voto.....	96
b) Fórmula electoral.....	97
c) Barrera electoral.....	98
d) La circunscripción electoral	99
3. Ratio de escaños.....	102
4. Primas y penalizaciones.....	105
5. Umbrales	109
6. Desproporcionalidad.....	114
7. Competitividad	118
8. Número efectivo de partidos	121
9. Concentración.....	126
VI. CONCLUSIONES.....	128
ANEXOS	138
DATOS ELECTORALES COMUNES	139
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES	143
PRECEPTOS ESTATUTARIOS EN MATERIA ELECTORAL (Versiones).....	154
LEY 3/1991, DE ELECCIONES A LA DIPUTACIÓN GENERAL DE LA RIOJA.....	159
LEY 1/1987, DE ELECCIONES A LA DIPUTACIÓN GENERAL DE LA RIOJA.....	184

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1	Voto y sufragio CERA
CUADRO 2	Subvenciones por candidatura y elección. Gastos justificados.
CUADRO 3	Subvenciones percibidas por candidatura y elección. <i>Mailing</i> .
CUADRO 4	Subvenciones percibidas por candidatura y elección.
CUADRO 5	Estructura del gasto electoral
CUADRO 6	Primas y penalizaciones. Partido y convocatoria
CUADRO 7	Umbral de exclusión según tamaño del órgano
CUADRO 8	Umbrales de representación
CUADRO 9	Número efectivo de partidos electoral y parlamentario
CUADRO 10	Concentración electoral y parlamentaria
CUADRO 11	Abstención. Cifras absolutas y porcentaje sobre censo
CUADRO 12	Votos y escaños por candidatura y convocatoria
CUADRO 13	Porcentaje de voto s/v. válido. Por candidatura y convocatoria
CUADRO 14	Resultados de las elecciones de 8 de mayo de 1983
CUADRO 15	Resultados de las elecciones de 10 de junio de 1987
CUADRO 16	Resultados de las elecciones de 26 de mayo de 1991
CUADRO 17	Resultados de las elecciones de 28 de mayo de 1995
CUADRO 18	Resultados de las elecciones de 13 de junio de 1999

CUADRO 19	Resultados de las elecciones de 25 de mayo de 2003
CUADRO 20	Resultados de las elecciones de 27 de mayo de 2007
CUADRO 21	Resultados de las elecciones de 22 de mayo de 2011
CUADRO 22	Resultados de las elecciones de 24 de mayo de 2015
CUADRO 23	Convocatorias electorales celebradas

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Voto y sufragio CERA
GRÁFICO 2	Correlación financiación/coste unitario escaño
GRÁFICO 3	Correlación financiación/coste unitario voto
GRÁFICO 4	<i>Ratio</i> habitante y electores
GRÁFICO 5	Primas y penalizaciones
GRÁFICO 6	Índice de desproporcionalidad (Índice de cuadrados mínimos)
GRÁFICO 7	<i>Ratio</i> desproporcionalidad-abstención
GRÁFICO 8	Competitividad electoral y parlamentaria
GRÁFICO 9	Número efectivo de partidos
GRÁFICO 10	Concentración electoral y parlamentaria

I. ESTRUCTURA DEL INFORME

1. Antecedentes

Este Informe se emite a solicitud del Parlamento de La Rioja, conforme a los siguientes antecedentes.

1. *Toma en consideración* por el Pleno del Parlamento de La Rioja de una Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, a propuesta del Grupo Parlamentario Ciudadanos el día 26 de noviembre de 2015.
2. *Acuerdo* de la Comisión Institucional de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública del Parlamento de La Rioja, en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2016, de elevar a la Mesa de la Cámara solicitud de encomienda al Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, de un informe sobre el rendimiento de la vigente Ley 3/1991, de 21 de marzo, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja
3. *Acuerdo* de la Mesa del Parlamento de La Rioja de 3 de abril de 2017 encomendando al Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja la redacción del Informe.
4. *Encargo de la realización del Informe* al Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja, con fecha 27 de junio de 2017, mediante el correspondiente instrumento contractual, suscrito entre ambas instituciones, Parlamento de La Rioja y Universidad de La Rioja.
5. *Comparecencia del autor de este Informe*, por invitación del Parlamento de La Rioja ante la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración. Pública del Parlamento de La Rioja el día 27 de junio de 2017.

El plazo establecido para la realización del Informe es de dos meses a partir de la suscripción del encargo.

2. Cuerpo del Informe

El Informe se ordena de acuerdo con el siguiente programa.

Se trata de un **Informe de Rendimiento** del sistema actualmente existente, tal y como funciona en la práctica. A estos efectos se prescindirá, salvo que se indique lo contrario, de la regulación aplicada para las dos primeras convocatorias electorales de 1983 (de carácter provisional) y 1987 (Ley 1/1987, de 23 de enero, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, sustituida por la actualmente vigente), al tratarse de dos normativas derogadas de aplicación circunstancial y mínima duración. El análisis se centrará por tanto, salvo indicación expresa, en la aplicación de la actual *Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones a la Diputación General de La Rioja* (LER).

El Informe se ajustará a los diversos aspectos objetos de estudio. En general, la estructura se configura con una parte expositiva orientada a describir el campo concreto objeto de regulación o tratamiento, así como las eventuales *mejoras técnicas* posibles. Se entenderá siempre por mejora técnica aquella propuesta de modificación que persiga optimizar el rendimiento del régimen electoral existente y de los principios que lo fundamentan según la propia ley electoral, el Estatuto de Autonomía (EAR) y la Constitución española (CE). Las propuestas de reforma se ajustarán siempre por tanto rigurosamente a este criterio. Dejando a disposición del Parlamento la estimación de considerar otras mejoras o innovaciones a los efectos de reformar la legislación vigente de acuerdo a los criterios políticos que le son propios.

Independientemente del orden que sugiere el propio índice del Informe, este tiene por objeto cuatro grandes objetivos.

1. Indicar, como cuestión previa, *el carácter especialmente delicado de la regulación jurídica de los procesos electorales* que le diferencian de cualquier otra actividad de producción de normas legislativas.
2. *Examinar el cuerpo normativo actualmente aplicable* a los procesos electorales al Parlamento de La Rioja. Valorar su planta actual y proponer o sugerir, en su caso, posibles mejoras técnicas.
3. *Analizar el sistema electoral aplicado*, sus prestaciones y sus condicionamientos. Valorar su rendimiento de acuerdo con los criterios científicos universalmente admitidos.
4. Resumir brevemente el *conjunto de reglas, procedimientos y consideraciones que deben ser tenidas en cuenta por todo reformador electoral*, también de conformidad con los juicios de la doctrina científica consolidada en la materia.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN ELECTORAL.

Toda actividad normativa pretende una regulación de ciertos procesos sociales, cuya intensidad depende del propósito del legislador. Pero, en general, alterar el modo en que se producen los procesos sociales es una tarea técnica y políticamente muy difícil.

Ello es particularmente cierto cuando la materia objeto de regulación es la electoral. Porque el derecho electoral, en su más amplio sentido, posee unas peculiaridades que dificultan su regulación.

El derecho electoral es un *derecho crítico*. Y ello porque tiene por objeto conferir a personas y grupos una habilitación para ejercer un poder político institucionalizado, que les capacita para emitir mandatos coactivos formalizados.

Pero es además un derecho crítico en un segundo sentido. Su aplicación se produce siempre en una situación de *interinidad institucional*. Una convocatoria electoral sigue siendo una “apelación al pueblo” para que provean nuevos mandatarios que, de un modo u otro, deben ser *especialistas en representar*.

Quizá por ello el derecho electoral es un derecho *muy técnico, muy sofisticado*. Atiende a resolver una situación extremadamente delicada a través de la regulación de procesos sociales, políticos, jurídicos y logísticos complejos.

Pero, paradójicamente, la normativa electoral debe hacerlo desde un *principio general de intervención mínima* en una serie de aspectos. Un proceso electoral tiene como núcleo

esencial *la obtención nítida e incondicionada de la preferencia individual de todos y cada uno de los ciudadanos* que poseen el derecho de sufragio. Y el ordenamiento electoral debe por tanto orientarse a crear las condiciones óptimas orientadas a tal finalidad.

Nótese que *la preferencia no es el voto*; el voto es la *exteriorización* de la preferencia, su puesta -secreta, eso sí- de manifiesto. Ello exige la creación de un espacio óptimo de libertad, pero también de condiciones de entorno (formales y materiales) propiciadoras de un ejercicio auténticamente libre del derecho de sufragio. Que debe convivir, por ejemplo, con la acción más intensa posible de las candidaturas para movilizar a los ciudadanos individuales hacia un reducido grupo de opciones de voto.

Ello hace que las normas electorales tengan a veces un acusado perfil técnico. O formalista. Ambas notas son especialmente intensas cuanto mayor, mejor y más sólida, es la cultura democrática de la sociedad concreta.

Pero a todo ello debe sumarse otra nota de todo proceso electoral. Se trata de un ordenamiento que en sus aspectos cruciales y determinantes *es aplicado por ciudadanos legos en derecho*. Ello es especialmente cierto en el acto central por excelencia de emisión y recepción del voto: sus actores son personas ajenas al mundo jurídico y a los procesos electorales, más allá de su experiencia como ciudadanos de un estado de derecho. Al cabo, la parte más determinante de una administración electoral está compuesta por los ciudadanos que componen, mediante sorteo aleatorio, las mesas electorales.

Por ello se ha dicho a veces que unas elecciones tienen siempre algo de milagroso.

Pero es, por otro lado, un riesgo deseable y calculado, pues, al depender de ciudadanos aleatoriamente reclutados, se sustrae a una parte sustancial de los poderes

públicos la función de gestionar el procedimiento mediante el que los ciudadanos les seleccionamos.

De modo que la parte más determinante de un ordenamiento muy sofisticado la aplican los ciudadanos; y precisamente en sus aspectos más cruciales.

Las elecciones son, además, el procedimiento estándar de atribución de legitimidad política. Es decir, en nuestro estado de desarrollo cultural, las sociedades más desarrolladas construyen cualquier modo de dominación política de acuerdo a criterios democráticos de selección. Un ciudadano sólo obedece, de grado o no, a quienes integran el órgano representativo mediante un proceso electoral democrático.

Este aspecto confiere a las regulaciones electorales un papel central y esencial al sistema político. La aplicación del sistema electoral proporciona legitimidad a las instituciones. Es la *legitimidad del procedimiento*. Sólo pues, un procedimiento correcto y correctamente aplicado podrá proporcionar legitimidad a las instituciones. Y sólo estos representantes serán reconocidos como legítimos por los ciudadanos.

Por tanto, la rigurosa exigencia del más preciso cumplimiento de los requisitos formales en cualquier trámite electoral y la búsqueda de la igualdad en la competición, nunca debe confundirse con un formalismo superficial o mal entendido. Al igual que en el derecho en general, pero más intensamente si cabe, *la forma de un procedimiento electoral es siempre la forma del fondo; si no el mismo fondo.*¹

¹ Piénsese, por ejemplo, en el aparentemente nimio detalle de la transparencia mayor o menor del sobre electoral. O en la costumbre de depositar todas las papeletas de entre las que el elector selecciona una, a la vista de todos y sin hacer uso de la cabina, que es el lugar donde deben estar las papeletas para ser seleccionadas. En ambos casos se trata de aspectos asociados al voto secreto. Y según un axioma irrefutable, sólo el voto secreto es libre.

Hay además otro dato que no puede ocultarse. Nuestra historia contemporánea carece de una tradición electoral limpia más allá de los procesos electorales celebrados durante la IIª República. Poseemos sin embargo un profundo historial de elecciones corruptas y manipuladas durante toda nuestra historia contemporánea. De modo que, tanto el modo extremadamente prudente en que se desarrollaron las primeras regulaciones electorales tras la transición, como el comportamiento del elector español, ha desembocado, ya hoy, en una regulación electoral y en un comportamiento de los ciudadanos, que constituye uno de los más sólidos activos políticos de nuestro sistema democrático.

Las leyes iniciales han funcionado satisfactoriamente. Y todas ellas comparten ya un sólido derecho electoral común, una tradición electoral, forjado en cuatro décadas.

Fue sin duda la CE la que estableció, en forma de regulación jurídica con pretensiones de eficacia jurídica directa, los parámetros básicos de los derechos de participación política en el art. 23 CE. Al configurarlo como un derecho fundamental se trata de *una norma que se impone al legislador* y al resto de los poderes constituidos. Esta es sin duda la gran innovación: la gran diferencia que explica nuestra actual posición como un sistema político cuya legitimidad no está en juego.

El derecho a elegir los miembros que desempeñan el poder político institucionalizado es pues, no un derecho legal, sino un derecho fundamental.

La minuciosidad con que la CE, y por derivación todas las normas electorales, regulan los elementos básicos de los procesos electorales deriva desde luego de la ausencia de una cultura electoral democrática anterior; de una cultura histórica de manipulación

electoral y, seguramente, de asegurar los elementos que proporcionen *alternancia política al sistema*.

Por todo ello la intervención normativa constitucional es *fuerte*. Escoltada además por la exigencia de una rigidez especial en la regulación de, otro término jurídicamente potente, *el régimen electoral general*.

Por tanto, elegir -o ser elegido- supone siempre el ejercicio de un derecho fundamental.

Dada esta naturaleza, esta proclama constitucional enerva todos los preceptos constitucionales electorales, incluidos aquéllos que se despliegan en todo proceso electoral. Este es un dato fundamental: siempre y en todo caso, el elector, en cualquier proceso, está ejerciendo un derecho fundamental. Un dato de gran trascendencia a la hora de regularlo jurídicamente que alcanza a todo el espacio regulativo del extenso ordenamiento jurídico electoral.

III. POLÍTICA LEGISLATIVA

La vigente Ley 1/1991 ha regido la celebración de siete procesos electorales. Y, simultáneamente, se han celebrado siete procesos electorales locales. En una ocasión, 1999, se celebraron en igual fecha las elecciones al Parlamento Europeo. Lo que volverá a ocurrir en 2019 *sic rebus*.

Todos los procesos electorales autonómicos se han desarrollado al amparo de una única Constitución, un Estatuto de Autonomía con una modificación escasa en materia electoral, una única Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG) aunque, como veremos, en constante actualización y reforma y, finalmente, una única Ley Electoral autonómica que ha permanecido *formalmente inmodificada*.

Sin descender por el momento a otros niveles normativos, puede decirse que los procesos electorales autonómicos han gozado de tres características diferenciales desde el punto de vista estrictamente regulativo.

Han estado amparados en una normativa jurídica estable, pero en constante adaptación en el plano básico que denominamos *régimen electoral general*. Esto significa que los fundamentos de la compleja estructura electoral presentan un nivel de consolidación plausible. Los procesos electorales han convivido con una Ley autonómica que no ha

experimentado reformas *directas*, pero que en la práctica ha soportado, mediante procedimientos indirectos de carácter normativo o no, una importante transformación.²

Ello se explica en función de la singular estrategia normativa multinivel de nuestra regulación electoral. En efecto, como se verá con el detalle estrictamente necesario para este Informe, los procesos electorales autonómicos no sólo están regulados por normas de distinto rango, sino sujetos a un intenso grado de colaboración interorgánica exigida por la circunstancia de tratarse de una materia que, en términos competenciales, pero también normativos, está sujeta a una intensa y sutil compartición.

La normativa electoral, por vías directas o indirectas, está siempre en permanente revisión y escrutinio. De modo que se trata de una estabilidad continuamente cambiante o, si se quiere, adaptativa. A veces la adecuación requiere modificaciones de tono menor, pero en otras ocasiones nos encontramos con modificaciones aparentemente menores que inducen cambios de trascendencia en el régimen jurídico electoral.

1. Marco normativo³

La norma básica es sin duda la CE. Pero, para lo que interesa, no ha sufrido modificación. Aunque sí en materia electoral al incluir el derecho de sufragio pasivo para extranjeros en elecciones locales en condiciones de reciprocidad.⁴

- a) Estatuto de Autonomía.

² Este fue el significado de la reforma introducida en el EAR por la LO 2/1999, de reforma del EAR. Especialmente, pero no sólo, *via* art. 17 EAR.

³ A los efectos del Informe no se tratan directamente las normas reglamentarias ni la doctrina de la Junta Electoral Central (JEC) ni la Junta Electoral de la CAR (JECAR), salvo indicación expresa.

⁴ Ley de Reforma Constitucional de 27 de agosto de 1992.

El EAR ha sufrido diversas reformas. Pero sin duda es la producida por la LO 2/1999, en el marco de la consolidación del diseño inaugural de gobierno parlamentario esbozado en el EAR original de 1982, la relevante para nuestros efectos. Se trata de una reforma en la estela que desde 1995 comenzaron a marcar todas las CCAA inicialmente denominadas, pero ahora no, *de vía lenta*.

Además de ciertas mejoras técnicas, el *nuevo* art. 17 EAR nacido de la LO 2/1999 de reforma, introdujo una rigidez *máxima* como medio para, cabe suponer, guarecer a la Ley 3/1991 de cualquier alteración operada por una mayoría absoluta, que era la requerida hasta entonces por el EAR para la modificación de la norma electoral.⁵

b) La LOREG

La Ley Orgánica de *Régimen Electoral General* contiene en realidad una variada regulación de numerosos procesos electorales.

Sin embargo, una parte de sus 227 artículos, concretamente 152, están recogidos en su Título I, que no casualmente se denomina “*Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo*”. Se contienen ahí un conjunto de reglas que, en su mayoría, son de aplicación a *todo proceso electoral*; también por tanto a los procesos electorales autonómicos. El título I, junto con la CE y el Estatuto de Autonomía, componen la matriz básica del régimen electoral riojano.

⁵ Sin embargo, esta prevención sólo ha podido servir en la práctica para impedir que un grupo realice por sí mismo la reforma de la Ley 3/1991. Pero también para impedir cualquier modificación de dicha norma electoral que no contara con el acuerdo de los dos grandes grupos parlamentarios (GPP y G. Socialista), que en todo este período han dispuesto en el Parlamento de 4/5 partes de los parlamentarios; salvo lógicamente en las últimas elecciones de 2015, en donde mantienen sin embargo entre ambos la única capacidad de reforma posible, que debería contar así con el acuerdo de los dos grupos.

Ahora bien, debe hacerse una salvedad inmediata de gran trascendencia para poder comprender con exactitud el ámbito, real pero también potencial, de la ley electoral autonómica propia.

El *régimen electoral general* no está integrado, como recordó el Tribunal Constitucional (TC) ya en 1983, por todas las disposiciones comprendidas en el Título I LOREG, sino sólo por aquellas “[...]normas electorales concretas *válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza [...] salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos*”.⁶

Por consiguiente, ya podrá deducirse que cualquier cambio en la LOREG, y no sólo cuando se refiere al Título I, comporta una afectación o condicionamiento mayor o menor de la regulación de cualquier proceso electoral autonómico. Pero también viceversa, como veremos.

Lo que nos lleva a concluir que el legislador electoral autonómico puede introducir regulaciones distintas a las que establece la LOREG, siempre que cuente para ello con la habilitación correspondiente en su Estatuto o en la Constitución. O puede no hacerlo.

Pero el hecho es que la LOREG, sobre todo en los aspectos ligados al proceso electoral autonómico, ha sufrido muchas modificaciones. Precisamente por su capacidad de incidir sobre el *régimen electoral general*. Podríamos decir que una parte importante de la legislación riojana electoral vigente se aplica, *bajo condición o a través*, de lo que afirma o establece la LOREG. Sin que la Ley electoral riojana haya experimentado cambio alguno en 26 años.

⁶ STC 38/1983/3.

Las modificaciones de la LOREG han alcanzado, hasta la elaboración de este Informe, un número de 19 reformas.

1. LO 1/87,2-IV. Introduce proceso electoral al Parlamento Europeo.
2. LO 8/91,13-III. Reformas técnicas amplias y de relevancia.
3. LO 6/1992, 2-XI. Reforma voto por correo.
4. LO 13/94, 30-III. Reforma financiación, campaña y adapta derecho de sufragio pasivo.
5. LO 3/95, 23-III. Reforma Censo e introduce Certificación Censal específica.
6. LO 1/97, 30-V. Regula ejercicio de derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios.
7. LO 3/98, 15-VI. Introduce D. Adicional forzando la coincidencia de elecciones locales, autonómicas y al Parlamento Europeo.
8. LO 8/99, 21-IV. Introduce modificaciones en el régimen de gobierno de los entes locales.
9. LO 6/2002, de Partidos Políticos, DA 1ª y 2ª afectan arts. 44 y 49 LOREG. Prohibición de presentar candidaturas a agrupaciones de electores que vinieren a suceder a partidos declarados ilegales.
10. LO 1/2003, 10-III, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales. Afecta a diversos e importantes preceptos LOREG, reguladores de inelegibilidades, presentación de candidaturas, y muy especialmente financiación electoral y control de las subvenciones electorales.
11. LO 16/2003, 28-XI, de modificación de la LOREG. Afecta a las elecciones al Parlamento Europeo, arts. 215 y 220.2 LOREG, modificando el número de diputados a elegir por España.
12. LO 3/2007, de 22 marzo, crea art. 44 BIS, afecta a los arts. 187, ap. 2, p. 2º, 201, ap. 3 p. 2º y a la DA. 1ª. ap. 2 y DT. 7ª LOREG. Crea criterios de representación equilibrada entre hombres y mujeres en las listas de candidatura y declara el precepto aplicable a elecciones autonómicas.
13. LO 9/2007, 8-X, afecta a los arts. 24.ap. 4, 74, 87 y DA. 1ª, ap. 2 LOREG. Introduce el auxilio informático para la consulta del Censo, facilita el voto para

ciudadanos *temporalmente* ausentes e introduce un sistema de voto para impedidos visuales.

14. LO 8/2010, 4-XI, BOE 268, 5-XI. Reforma arts. 171.2 y 172.3 sobre papeletas de voto al Senado, y añade un ap. 5 al art. 16 de la LOTC.

15. LO 2/2011, de 28 de enero, que introduce amplias modificaciones acordadas mediante una Subcomisión creada en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Reforma muy profunda que afecta a múltiples aspectos del proceso electoral general.

16. LO 3/2011, de 28 de enero. Introduce un conjunto de prevenciones dirigidas a evitar la presentación, elección o permanencia en el puesto representativo de candidatos, electos o representantes que vengan a suceder a partidos u organizaciones declarados ilegales.

17. LO 7/2011, de 15 de julio. Reforma el Registro de Intereses de Diputados y Senadores. Art. 160.2 c).

18. LO 3/2015, de 30 de marzo. Modificaciones muy relevantes en materia de tarifas postales para envíos de propaganda electoral, art. 59; asegura la recuperación a través de la financiación del partido de irregularidades o violación de las restricciones en la financiación electoral, habilitando al T. de Cuentas a comunicar al Mº Fiscal aquéllos hecho que pudieren ser constitutivos de delito, arts. 134.2, 153.3; se introducen modificaciones en la financiación de envíos postales con sustanciales rebajas en la subvención y también es la subvención por voto obtenido, arts. 175.3 a), 193.3 a); 227.3;

19. LO 2/2016, de 31 de octubre. Introduce una Disposición Adicional Séptima, de excelente factura técnica, *para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución.*

Dos terceras partes de las modificaciones sufridas por la LOREG afectan a componentes que desempeñan un papel central en los procesos electorales autonómicos. Lo que sucede por dos vías: una directa, dado el carácter general de los aspectos reformados; y otra indirecta: fuerza al legislador electoral autonómico a modificar la propia ley para seguir la estela de la LOREG, dada la íntima conexión entre ambos espacios regulativos.

Tampoco debe despreciarse el importante dato de que, para el caso de La Rioja, pero también para al menos una docena de elecciones autonómicas más, los comicios regionales se simultanean con los locales. Ello ha generado una sinergia en determinados módulos comunes de la regulación electoral que ha desempeñado una función de factor *homogeneizador* de intervenciones normativas, así como de procesos comunes.

Se trata de un factor de interdependencia extremadamente exigente. Entre otras razones porque la capacidad de modificación de determinados aspectos materiales de la regulación pone de manifiesto que tampoco el legislador orgánico goza en este punto de la libertad de actuación, en cuanto a modo y contenidos.⁷

c) Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones a la Diputación General de La Rioja (LELR)

La derogación de la Ley 1/1987, tras su aplicación por una sola vez, y su sustitución por la Ley 3/1991, no resulta fácilmente explicable. Una lectura de la Ley derogada no permite apreciar rasgos que no hubieran podido permitir su reforma en vez de su sustitución por otra de nueva planta que no presenta mejoras técnicas de tal nivel que justificaran una decisión tan radical.

⁷ De ahí que, en muchos casos, y mediante variadas técnicas, la LOREG habilite mecanismos de apertura normativa respecto de materias propias de Ley orgánica, en favor del legislador autonómico. Véase, como mero ejemplo, el párrafo 2º del artículo 44 *bis*.1 LOREG, insertado en la LOREG por la LO 3/2007, de 22 de marzo. “1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico.

En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas.”

El propio Preámbulo de la Ley 3/1991 destaca que una nueva Ley, y no la reforma de la Ley 1/1987 ha sido precisa por las reformas de la LOREG y la puesta en práctica, por una sola vez, de la Ley de tan breve vida. Un juicio que el propio legislador declara estar compuesto por criterios de necesidad cabe suponer que técnica, y de conveniencia, cabe inferir que de oportunidad política. Pero ambos son difíciles de adivinar comparando sendas normas. Más difícil todavía resulta detectar las “cuestiones capitales” que impiden una mera reforma de la vigente y requieren una ley “de nueva planta” que, lógicamente, no puede serlo. Todo un enigma.

No se alcanza a ver cuáles sean las razones que exigían la derogación de la Ley 1/1987 con la finalidad de garantizar “la plena adaptación de la legislación electoral autonómica a los principios de régimen electoral general, al tiempo que asegure una mayor definición de los sujetos, trámites y actos electorales”.

Dejaremos ahí el misterio.⁸

Contamos pues con una Ley antigua, pero *no muy vieja*, sólida en sus aspectos esenciales, que ha necesitado de un auxilio internormativo a través de un conjunto de técnicas jurídicas que tratamos más adelante.

2. Problemas de coordinación internormativa

El art. 81.1 CE establece la exigencia de LO para la regulación del *régimen electoral general*. Un término que, según sabemos, presupone al mismo tiempo la existencia de

⁸ Agravado por el hecho de que lo normal ha sido, para la casi unanimidad de las CCAA, el mantenimiento de la Ley elaborada entre 1986 y 1987 y su lógica adaptación mediante reformas. Justo el modelo contrario al riojano.

regímenes electorales especiales (STC 38/1983/3).⁹ Los regímenes electorales autonómicos son por tanto especiales, es decir, regulados a partir de sus normas propias: Constitución, Estatuto y Ley electoral.

Disponemos pues de un conjunto de preceptos integrados en la LOREG que, al declararse “básicos”, resultan de aplicación *también* a las elecciones autonómicas riojanas SSTC 38/1983, 154/1988/3.

Pero lo cierto es que el tenor literal de la LOREG sobre este aspecto no es muy claro. No es claro el alcance de los preceptos de aplicación *general* ni tampoco parece común el motivo por el que resultan aplicables. La Disposición Adicional Primera de la LOREG tampoco facilita mucho las cosas.

“Primera.

1. Lo dispuesto en esta ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente ley orgánica, a las comunidades autónomas por sus respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas.

2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152.

3. Los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la legislación que, en su caso, aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos.

⁹ Y por tanto son especiales todos los regímenes electorales regulados en los Títulos II a VI de la LOREG, que es no sólo y por tanto la ley del *régimen electoral general*, sino también de todos esos regímenes especiales.

4. El contenido de los Títulos II, III, IV, y V de esta Ley Orgánica no pueden ser modificados o sustituidos por la legislación de las Comunidades Autónomas.”

Del tenor literal del inicio del apartado 2 deberá pensarse que nos encontramos ante una habilitación constitucional de carácter competencial inferida del art. 149.1.1ª CE que como sabemos establece la competencia exclusiva del Estado –órganos centrales- para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales y, por lo que ahora nos interesa, de los derechos involucrados en los procesos electorales que se encuentran ubicados en el artículo 23 CE, especialmente el derecho de sufragio.

Sin embargo, es de todos conocido que las CCAA ejercen competencias en la materia, evidenciando así que de nuevo esta regla competencial no impide la concurrencia de ambas instancias. Como lo prueba el hecho de que todos los Estatutos contienen normas en la materia al amparo de los artículos 147.1.c) y 148.1. 1ª CE. Y a partir de esa habilitación constitucional el artículo 17 EAR reconoce la competencia del Parlamento de La Rioja para establecer su legislación electoral.

Ahora bien, la posibilidad de precisar jurídicamente con nitidez los espacios competenciales de ambas instancias, de ser posible, no resuelve el problema capital

Lo evidente es pues que Constitución, Estatuto y LOREG están configurando un sistema normativo complejo que, más allá de la división/compartición competencial, está obligado a regular un proceso electoral riojano *único*.

Y ello porque, además, un proceso electoral constituye una secuencia continua, bien que integrada por actos sujetos a normas jurídicas distintas que están llamadas a regular segmentos diferentes de un mismo proceso global.

En resumen, cualquier acto normativo en materia electoral presenta un grado de interdependencia.

No obstante, la LOREG considera materias de competencia exclusiva de las CCAA, al menos, la configuración de la circunscripción electoral, la fórmula siempre que realice una conversión según proporción, el sistema de voto, la administración electoral propia incluido el funcionamiento de las Mesas Electorales, la regulación de representantes y administradores de candidatura, así como la de apoderados e interventores, escrutinio de mesa y general y financiación electoral.

Por tanto, la LOREG, sin que podamos fijar con claridad el fundamento jurídico específico, (carácter de LO, o carácter básico según DA Primera. 2 LOREG), determina un espacio común *mínimo* para el legislador autonómico.

A su vez, el TC (STC 154/1988/3) ha sentado claramente que la LOREG es la norma que establece las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de sufragio.¹⁰

Finalizado en lo esencial el despliegue competencial del Estado autonómico, se constata el efecto homogeneizador, pero no uniformizador ni unificador, que ha ido produciendo el modelo electoral constitucional esencial unido al despliegue legislativo estatal y autonómico en materia electoral y, sobre todo, a su reiterada aplicación. Este

¹⁰ Y ha configurado la LOREG como *norma-parámetro* para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las normas electorales autonómicas.

ensamblaje sostiene un sistema electoral complejo, variado pero articulado al tiempo en torno a unos elementos comunes, que en algunos aspectos tienen cierto aire de universales al haberse integrado en la cultura democrática española de la CE de 1978.

Hoy son perfectamente identificables un conjunto de elementos institucionales comunes para todas las CCAA que, sin embargo, son ya resultado de la voluntad de cada una de ellas: una homogeneidad con gran capacidad de racionalización de los procesos.

Órganos e instancias normativas, en constante adaptación a un escenario electoral intensamente reiterado, ha hecho emerger un meta-sistema complejo que condiciona sensiblemente la actividad normativa.

Precisamente han sido aquéllos vectores de racionalización los que han ido alumbrando una marcada tendencia a la pérdida de uniformidad en la regulación y la práctica electorales: *la racionalización ha llevado a la diferenciación.*

La mimesis legislativa de las regulaciones electorales autonómicas ha ido dando paso a modulaciones impuestas por la experiencia en la aplicación del régimen jurídico electoral. Sobre todo, porque un precepto idéntico puede producir efectos distintos y hasta contrarios. Y, a su vez, preceptos con muy distinta estructura pueden llegar a arrojar idénticos efectos.

Actualmente, en fin, hay un amplio consenso entre expertos en que en la normación electoral existe –más allá de la exigencia constitucional y legal- un núcleo que contiene elementos comunes a toda elección, y que debe permanecer aplicable a todo proceso.

A ello han contribuido todo tipo de razones. Razones circunstanciales, gran parte de las elecciones autonómicas se celebran simultánea y juntamente con las locales. Razones de *amigabilidad* del modelo, disponer de un procedimiento de aparente universalidad.

Y, desde luego y sobre todo, razones constitucionales, pues la CE sustrae del alcance del legislador determinados aspectos en materia electoral y los configura como derechos fundamentales, protegiéndolos de modificación legal esencial, y confiriéndoles una pretensión de generalidad que sólo lo iusfundamental proporciona.

3. Problemas de coordinación funcional

Tres décadas después del funcionamiento reiterado del módulo normativo electoral, en toda su complejidad, el escenario normativo podemos considerarlo pacífico desde un enfoque analítico. A ello ha contribuido, además del ajuste funcional, un perfil negocial de instituciones y actores debido a diversas causas.

Los Acuerdos Autonómicos suscritos por las principales fuerzas políticas fueron determinantes en la fase fundacional del estado autonómico. Y el acomodo de los actores a las reglas ha terminado tiñendo con una imagen común un cierto elenco de estándares.

La celebración simultánea de gran parte de las elecciones autonómicas, simultáneamente a las locales, ha impuesto ciertas “economías de escala”, incluso espontáneas, en los actores políticos. Que a su vez han creado continuidades entre el nivel local y el autonómico más allá de la lógica política, para terminar contagiando los propios procesos electorales y su desenvolvimiento.

No cabe ocultar tampoco las inercias inducidas desde el formato nacional del sistema de partidos, prontamente asociado, en gran parte de las CCAA, a una cultura representativa nacional-estatal.

De modo que pudiera decirse que la autonomía, en materia de procesos electorales, está consistiendo en *defender la libertad de poder cambiar* el formato como capacidad de que están dotadas las CCAA, *pero no necesariamente en cambiarlo*. Al cabo, en ello consiste la autonomía: en poder ejercerla, no en estar obligado a ello.

a) Ajuste funcional en procesos electorales al Parlamento de La Rioja.

En todo ordenamiento sólo hay una norma jurídica aplicable a cada supuesto de hecho. Pero frecuentemente sucede que, en todo ordenamiento jurídico, varias disposiciones aspiran a regular el mismo supuesto de hecho.

Ahora bien, un único conjunto normativo no significa un único órgano de producción normativa. Hay que estar a la distribución de competencias interorgánica y, una vez determinada, atribuir los títulos jurídicos a las distintas instancias y órganos.

De acuerdo con esta metodología, característica de todo proceso jurídico-político descentralizado, deberemos identificar un subconjunto normativo de alcance general, o universal si se quiere, en la medida en que resulta de aplicación a cualquier proceso electoral de los requeridos para constituir órganos representativos.

Se compone de aquellos preceptos integrados en este bloque a partir de su origen en la propia Constitución o en el órgano legislativo Cortes Generales *ex* artículos 81 y 149.11ª CC. Estos elementos generales del sistema vinculan pues a cualquier instancia que desempeña competencias en materia electoral, independientemente del alcance territorial

del proceso concreto. Afecta pues a todo proceso electoral que tenga por objeto la elección de cargos públicos representativos.

Ello indica que nos encontraremos así con dos ámbitos normativos. De un lado, el que contiene los elementos generales del sistema, que son tales en la medida en que *ex constitutione* son de aplicación a todo proceso en donde se ejercite por los ciudadanos el derecho de representación del art. 23 CE. De otro, el ámbito material electoral restante, es decir, aquél no incluido expresamente dentro del definido por el concepto constitucional de régimen electoral general, que queda a disposición de los órganos de las CCAA a partir de la mera existencia del título competencial correspondiente nacido del 147 CE, con el alcance allí referido y las precisiones acogidas en el EAR y la legislación de desarrollo estatutario, especialmente la LELR.

En este ajuste entre dos *corpus* jurídicos es preciso recordar el papel del pacto y del acuerdo. Este factor ha facilitado tratar un problema técnica y políticamente dificultoso: ajustar los criterios de distribución competencial con las exigencias propias de una materia tan singular como la electoral. Y, a su través, alcanzar un sistema congruente construido en ocasiones con pequeñas o pasajeras renunciaciones mutuas al ejercicio irrestricto de competencias propias.

Se advierte pues que la lógica regulativa no es fácilmente comprensible sin tener presente en todo momento aquel componente.

Veamos pues, con algún detenimiento y precisión, cuáles son los dos grandes ámbitos competenciales, que replican el espacio normativo propio.

b) Distribución de los espacios normativos LOREG/LELR.

Se precisan a continuación los espacios regulativos, en clave analítica, correspondientes al *régimen electoral general* y, a continuación, a la LELR. Reiterando que, al realizarse de modo analítico, no es posible concebir ambos espacios como territorios delimitados con precisión, sino como espacios normativos que se ensamblan en los términos descritos en el epígrafe anterior.

Bloque normativo que integra el Régimen electoral general, y que por tanto resulta también de aplicación a las elecciones al Parlamento de La Rioja. (arts. 1.2 LOREG y Disposición Adicional 1ª). Integrado por los siguientes objetos de regulación:

1. Derechos de sufragio.
 - Titularidad del derecho de sufragio activo (art. 2 LOREG)
 - Supuestos de privación del derecho (art. 3.1 LOREG).
 - Condiciones básicas de ejercicio del sufragio (arts. 4 y 5 LOREG).
 - Causas de inelegibilidad absolutas y relativas (arts. 6.1, 2 y 3; art. 7 LOREG). Y de incompatibilidad específica, art. 6.4 LOREG.
2. Censo Electoral. Arts. 29-30
 - Oficina del Censo.
 - Elaboración del Censo: procedimientos.
3. Presentación y proclamación de candidaturas.
 - Determinados aspectos están sometidos a la regulación establecida en el art. 44 LOREG.
 - Requisito de equilibrio entre hombres y mujeres. Artículo 44 bis LOREG.
 - Determinados requisitos de las listas. Artículo 46 LOREG.
 - Sistema de garantías específico en relación con la presentación de candidaturas. Artículo 49 LOREG).
4. Emisión del voto.
 - Regulación de la emisión del voto presencial. Artículo 85 LOREG.
 - Regulación de la emisión del voto emitido por correspondencia postal. (arts. 72 a 75 LOREG).

- Regulación de supuestos especiales de emisión del voto. Artículos 74 y 75 LOREG.
5. Normas comunes de la Administración Electoral.
 - Naturaleza, competencias y régimen de funcionamiento de la Administración Electoral. Arts. 8-28 LOREG.
 - La Mesa Electoral y sus miembros. (arts. 90 a 94 LOREG). Normativa parcialmente supletoria de la autonómica.
 6. Campaña electoral.
 - Definición y duración de la campaña. Artículos 51.2 y 3 LOREG.
 - Personas imposibilitadas de realizar actos de campaña. Artículo 52 LOREG.
 - Actos y limitaciones en precampaña y campaña electorales. Artículo 52 LOREG.
 - Régimen de celebración de actos de campaña. Artículo 54 LOREG
 7. Utilización de medios de comunicación en campaña electoral.
 - Principio de garantía del pluralismo político y social. Artículo 66 LOREG.
 - Publicidad en medios de prensa y radiodifusión privada. Artículo 58 LOREG.
 - Envíos postales, Artículo 59 LOREG.
 - Límites a la publicidad electoral a través de medios de comunicación de titularidad pública o de televisión privada. Artículo 60 LOREG.
 - Criterios generales de distribución de espacios gratuitos de propaganda. Artículo 61 LOREG. Supuestos particulares. Artículo 62 y 63 LOREG.
 - Baremo de distribución para espacios en medios de comunicación públicos. Artículo 64 LOREG.
 - Órganos competentes para la distribución de los espacios. Artículo 65 LOREG.
 - Criterio de ordenación y de determinación del momento de emisión de los espacios de propaganda electoral. Artículo 67 LOREG.
 - Derecho de rectificación específico para informaciones divulgadas en campaña electoral. Artículo 68 LOREG.
 - Régimen de encuestas electorales. Artículo 69 LOREG.
 8. Reglas de realización del escrutinio de las Mesas. Arts. 95-96 LOREG
 9. Régimen de reclamaciones y recursos. STC 149/2000, 1 de junio.

- Reclamaciones en el Escrutinio general. Artículo 108.2 y 3 LOREG.
 - Régimen de recursos. Artículos 109 a 117 LOREG.
10. Requisito de juramento o promesa para adquirir la condición plena del cargo. Artículo 108.8 LOREG.
11. Financiación electoral
- Ingresos y gastos en cuentas exclusivamente electorales. Arts. 124-5 LOREG.
 - Regulación del modo de entrada de fondos en las cuentas electorales. Artículo 126 LOREG
 - Régimen general de las subvenciones electorales. Artículo 127 LOREG.
 - Determinados aspectos del régimen de anticipos de subvención. Artículo 127 *bis* LOREG.
 - Prohibición absoluta de aportación de fondos públicos, nacionales o de Estados extranjeros, así como de entidades o personas extranjeras (excepto subvenciones en elecciones al P. Europeo). Artículo 128 LOREG.
 - Límite de aportaciones máximas de 10000€. Artículo 129 LOREG.
 - Definición de gasto electoral. Artículo 130 LOREG
 - Regla de determinación del límite del gasto en el caso de concurrencia de dos o más procesos electorales. Artículo 131.2 LOREG.
 - Régimen general de control simultáneo y posterior de las cuentas electorales. Artículo 132 LOREG.
12. Régimen jurídico de los delitos, artículos 135-152 LOREG e infracciones electorales, artículo 153 LOREG.
13. Reglas generales de procedimiento en materia electoral. Arts. 118-120 LOREG.

Evidentemente el ámbito regulado por la normativa general no significa que necesariamente la legislación propia de la CA deba completar los espacios respecto de los que aquélla carece de pretensión reguladora. La LOREG, como norma electoral básica, posee una pretensión de exhaustividad en relación con los procesos electorales. De modo que, en lo no regulado por norma propia, resulta de aplicación supletoria la normativa del Título I LOREG, tal y como precisa el art. 1.2 LOREG que “tiene carácter supletorio de

la legislación autonómica en la materia”. (Disposición Adicional Primera, 3 LOREG y DDAA LELR). Incluso, todavía más, la propia LOREG establece la interpretación *ad hoc* de determinados preceptos para el caso de que alguna CA no establezca previsiones normativas propias y deba aplicarse de modo supletorio. (DA Primera, 5). Y de modo similar DDAA de la LELR.

La legislación riojana, en una deferencia excesiva en relación con la LOREG, introduce unas DDAA 1ª, 2ª y 3ª que podrían ser problemáticas técnicamente para el caso de una modificación de la LOREG que obligara a modificar los términos de referencia sistemática utilizados en la LELR; habida cuenta de que se requiere una mayoría de 2/3 para su modificación.¹¹ Son tres DDAA que nada añaden, pues reproducen reglas técnicas de la LOREG, que no podrían sostenerse en base a competencias propias autonómicas y que, al reproducir normas estatales, someten a la LELR a una problemática dependencia en cuanto a su eficacia normativa.¹²

¹¹ 1ª. Se aplicará a las elecciones a la Diputación General las normas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General dictadas en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado y precisadas al efecto expresamente en aquella Ley Orgánica.

2ª. En todo lo no previsto en esta Ley, se aplicarán a las elecciones de la Diputación General las normas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General supletorias de la legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas y que, con tal carácter, expresamente se señalen a aquella Ley Orgánica.

Asimismo, las normas referidas se interpretarán para las elecciones a la Diputación General en el sentido dispuesto en la propia Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

3ª. En defecto de lo anterior, se aplicarán a las elecciones a la Diputación General las disposiciones especiales de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para las elecciones al Congreso de los Diputados con las adaptaciones y modificaciones derivadas del carácter y ámbito de la consulta electoral a la diputación General y, en este sentido, se entenderá que las competencias atribuidas al Estado y a sus órganos o autoridades se asignan a los correspondientes de la Comunidad Autónoma de La Rioja respecto de las materias que no sean competencia exclusiva de aquél.”

¹² Deferencia de escaso rigor técnico que el legislador autonómico ya muestra también en el inicio mismo de la LELR al declarar en el art. 1 su competencia en base al entonces art. 18.6 EAR en términos que podría haberse ahorrado “...sin perjuicio de lo dispuesto en las normas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en cuanto resulten aplicables por expresa prescripción de ésta y en la forma que la misma determine.”

Este aspecto de la LELR debiera revisarse con especial cuidado.

Nótese además que la enumeración de los preceptos que, según la DA Primera 2 LOREG, son de aplicación a todo proceso electoral, no significa que todas esas normas sean, *en su totalidad*, normas que integran el *régimen electoral general*. De hecho, el lector atento de tales preceptos podrá fácilmente advertir que muchos de sus extremos, algunos de una minucia circunstancial y menor, sólo podrán revestir carácter supletorio para el mejor de los casos.

Digamos pues que la pretensión de la LOREG de fijar en la DA Primera 2 el ámbito preciso del *régimen electoral general* es de alcance limitado al acudir a un criterio meramente sistemático (mención a enunciados completos), referido a disposiciones de contenidos frecuentemente muy amplios y variados.

La idea de la LOREG es por tanto establecer que los preceptos de la DA Primera 2, *son* el régimen electoral general y que el resto de los preceptos del Título I poseen carácter supletorio. De este modo sólo entrarían en juego para el caso de ausencia de norma propia en la legislación autonómica.¹³

En general, es la propia LELR la que tiende a replicar, y reproducir, la condición de supletoriedad de la LOREG, según vimos en la DA 2ª LELR.

¹³ DA Primera 2. “2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152.”

DA Primera 3. “Los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la legislación que, en su caso, aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos.”

Conjunto normativo integrado por las disposiciones propias de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este conjunto, según queda dicho, es de geometría variable al depender, de un lado, de la voluntad estatuyente y, de otro, de los órganos legislativos de la CA. Fijaremos aquí pues el ámbito determinado actualmente por el EAR y la LELR.

1. Derechos de sufragio.
 - Normas reguladoras del derecho de sufragio activo. Artículo 2 LELR
 - Normas de elegibilidad. Artículo 17.1 EAR.
 - Causas de inelegibilidad. Artículo 3.2 LELR.
 - Regulación de incompatibilidades. Art. 17.1 EAR y arts. 4-5 LELR.
2. Administración Electoral propia de la Comunidad Autónoma.
 - Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Arts. 8.2 LOREG, y 6 a 17 LELR.
 - Disposiciones sobre, apoderados e interventores. Arts. 39-40 LELR.
3. Sistema electoral.
 - Organización electoral del territorio en circunscripción única. Arts. 17.3 EAR y 18 LELR.
 - Criterios de determinación del tamaño del órgano representativo. Arts. 17.2 EAR y 19 LELR.
 - Criterio proporcional de conversión de votos en escaños. Art. 17.1 EAR. Y fórmula electoral, arts. 20-21 LELR.
4. Disposiciones sobre candidaturas.
 - Normas específicas sobre representantes generales y de candidaturas. Art. 23 LELR.
 - Presentación y proclamación de candidaturas. Arts. 24-28 LELR.
5. Normas específicas de campaña electoral.
 - Definición y duración de la campaña electoral. Arts. 29-31 LELR.
 - Criterios de distribución de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública y órganos competentes. Arts. 32-34 LELR
6. Regulación específica de papeletas y sobres electorales. Artículos 35-37 LELR.
7. Disposiciones en materia de escrutinio. Arts. 41-42 LELR.
8. Disposiciones propias en materia de financiación electoral.

-Administradores generales y de candidatura. Artículos 43-46 LELR.

-Criterios de financiación del gasto electoral de las candidaturas. Artículo 47 LELR.

-Límite del gasto electoral. Art. 49 LELR

-Régimen de adelanto financiero del gasto de las candidaturas. Artículo 48 LELR.

-Control de la contabilidad y financiero. Arts. 50-52 LELR.

9. Cláusula de supletoriedad específica. DDAA 2ª y 3ª LELR.

A la vista de lo anterior queda de manifiesto que el proceso electoral al Parlamento de La Rioja es difícilmente regulable sin una coordinación normativa y funcional que sólo puede provenir de acuerdos, expresos o tácitos, formalizados o no, entre los actores normativos y políticos implicados. Esta necesidad es permanente pues cualquier modificación normativa en uno de los ámbitos suele requerir alguna adecuación subsiguiente en el otro, de modo que cierta colaboración legislativa entre Cortes Generales y CAR es inevitable: de hecho, se ha venido produciendo quizá no siempre mediante las técnicas jurídicas adecuadas.

La complicidad entre ambos pilares normativos nace, desde luego, de la necesidad. No sólo porque, en otro caso, las elecciones podrían llegar a ser de muy problemática celebración, sino por la *contaminación normativa* que inevitablemente produce la habitual celebración simultánea de procesos electorales autonómico y local. De tal modo que la congruencia dispositiva no es ya sólo requerida por la concurrencia de preceptos LOREG-LELR en relación con el proceso electoral autonómico riojano, sino muy frecuentemente por la necesidad de construir, de un modo u otro, un único precepto normativo –a veces complejo- aplicable a una situación de concurrencia de procesos electorales simultáneos.

Estariamos pues ante una congruencia funcional inevitable.

4. Diagnóstico técnico-jurídico de la legislación electoral autonómica riojana

Lo que sigue es un escenario *descriptivo* apreciando en su caso aspectos que debieran ser revisados en términos estrictamente técnicos, debido a factores variados, pero que son principalmente dos. De un lado, los numerosos cambios en la LOREG que, en ciertos casos, aconsejarían cierto *acompañamiento* en la LELR; o, en otros casos, la búsqueda de cierta autonomía que redujera la excesiva conexión normativa entre ambas. Una vinculación perfectamente comprensible en el pasado y justificada en razones de peso; pero son esas mismas razones las que deberían llevar a una revisión de las vinculaciones genéricas establecidas en ciertos supuestos. De otro, la *madurez* del régimen electoral riojano, que tras nueve procesos electorales permite ya un juicio sólido sobre los aspectos a revisar.

Ahora bien, como hemos visto la legislación electoral es un ámbito regulativo muy batido por una actividad de reformas permanentes: un aspecto común a toda democracia avanzada que es consecuencia del permanente escrutinio sobre su funcionamiento. La revisión permanente de su funcionamiento y rendimiento es una práctica institucionalizada en los sistemas democráticos de nuestro entorno. En este sentido la LOREG no sería sino un ejemplo más de entre ellos.

En nuestro caso, como en el de los estados democráticos más avanzados, este *control de performance* se ve intensificado por el hecho de que nuestro sistema representativo se articula en cuatro niveles (Cortes Generales -Congreso de los Diputados y Senado-, Parlamentos autonómicos, Elecciones locales y Parlamento Europeo) que, lógicamente, comparten muchos elementos del sistema que denominamos *régimen electoral*.

Todo lo anterior, paradójicamente, no lleva a propiciar una revisión *radical* de nuestra planta electoral. Tan sólo su enjuiciamiento permanente que termina por constituirse en una suerte de recurrente *leit motiv* mediático.

Pero todo ello somete también a un juicio riguroso cualquier propuesta de modificación –incluso nimia–, que puede ser tildada por el ciudadano como una mera ocurrencia. En este asunto concreto de la representación política a través de elecciones no debe olvidarse nunca que es el ciudadano el primer y más privilegiado juez del rendimiento del sistema. Pero es sobre todo el juez definitivo.

La complejidad representativa, cuatro niveles, y la existencia imprescindible de una normativa de alcance aplicable a todo tipo de procesos, cuya universalidad es en último extremo mero epifenómeno del hecho de que en todo proceso electoral se pone en juego el derecho fundamental de participación política, está sin duda en el origen de una dificultad técnico-jurídica que explica la autocontención de los actores políticos a la hora de proponer reformas legislativas en materia electoral.

Sin embargo, todo lo anterior compone *un escenario de circunstancias* pues lo único no sometido a eventuales cambios es el juicio ciudadano sobre su sistema: más allá del útil debate mediático y de las opiniones, lógicamente sesgadas, de los actores políticos del sistema.

El juicio del sistema representativo general, y el particular de las elecciones al Parlamento de La Rioja, merece sin embargo una valoración positiva; incluso muy positiva en ciertos aspectos.

Desde el punto de vista de la función que le es propia, el régimen electoral es técnicamente eficaz, devuelve congruencia representativa y por tanto legitimidad, y es capaz de formar mayorías parlamentarias y, por consiguiente, gobiernos.

Pero a un régimen electoral no puede pedírsele nada, más allá del constante perfeccionamiento de sus procesos.

Se quiere decir que un sistema electoral no previene contra crisis de representación del sistema político. El régimen electoral de una asamblea representativa es, desde este punto de vista, meramente instrumental. Puede crear dificultades si no es funcional, es decir, si no proporciona el rendimiento preciso. Pero no puede resolver problemas distintos a los causados por sus propias deficiencias técnicas.

Pero todavía menos puede pensarse que la introducción de modificaciones en la legislación electoral paliará o resolverá problemas del sistema político general. Es una ilusión sin fundamento creer que cabe producir modificaciones precisas en el sistema político o resolver crisis sociales o de representación a través de la intervención sobre aspectos concretos del régimen electoral. Una razón para invitar a la prudencia en la reforma de la normativa electoral.

Prudencia significa análisis riguroso, probidad técnica y racionalidad.

Pero en ningún caso debe deducirse de lo anterior que se sugiera que la mera permanencia de una regulación sea un valor positivo en sí mismo. La propuesta de inmovilidad normativa no es más insensata que la que sugiere cambios radicales basados en ocurrencias más o menos brillantes. Ambas posiciones son tan inútiles como necesarias -y hasta productivas- en todo debate en materia electoral.

Pasaremos pues a continuación a realizar un conjunto de apreciaciones dirigidas a destacar aquellos aspectos o campos regulativos que requerirían de revisión y reflexión.

Para mantenerlos, adaptarlos o incluso cambiarlos tras siete procesos electorales regidos por la LELR.

Pero, atención, siempre teniendo muy en cuenta que la Ley autonómica está protegida por una rigidez o dificultad de reforma mayor que la LOREG. Lo que deberá tenerse muy en cuenta como criterio técnico a la hora de establecer regulaciones electorales que, en La Rioja, estarán llamadas a permanecer inmodificadas durante décadas...

a) Derecho de sufragio

La regulación del derecho de sufragio plantea algunos problemas jurídicos formales y otros, eventualmente de futuro, de mayor alcance.

Entre los formales debe destacarse, junto a otros menores, el que resulta de la divergencia entre la LELR y los preceptos estatutarios de referencia. Así, por ejemplo, la LELR atribuye el derecho de sufragio a quienes “disfruten de la condición de riojano”.¹⁴ Lo que no es exactamente lo mismo que la “condición política de riojanos”, que alude al evidente hecho de que existen ciudadanos -españoles o no- que poseerán la condición de riojano, pero no la condición *política* de tal. Una diferencia que posee especial interés dada que es la condición *política* la que habilita a los ciudadanos para contribuir a expresar la voluntad política del pueblo riojano, pues “El Parlamento representa al pueblo de La Rioja, ...”, art. 16.1 EAR.

Sobre este desajuste o imprecisión relativa se superpone además una pormenorizada regulación, quizá muy mejorable, en el art. 6.2 EAR, que introduce cierta confusión y que debiera revisarse en una eventual reforma del Estatuto.¹⁵

Todavía más atendidas las reformas legales que han propiciado cambios sustanciales en la adquisición de la nacionalidad y en la regulación del Censo electoral en lo que se refiere a los residentes ausentes (CERA).

¹⁴ Art. 2º. “1. Son electores los que, gozando del derecho de sufragio activo según las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, disfruten de la condición de riojanos conforme al artículo 6º del Estatuto de Autonomía de La Rioja.”

¹⁵ Art. 6. “2. Como riojanos, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en La Rioja y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la legislación del Estado.”

Prácticamente nadie duda de que la *Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*, suponía un esfuerzo simbólico de devolución de derechos a los millones de españoles exilados en el transcurso y al final de la guerra civil española.

La DA Séptima de dicha norma establecía un procedimiento de dos años para recuperar o solicitar la nacionalidad española a quienes fueren hijos de padre o madre de nacionalidad española de origen.¹⁶

Por esta vía varios centenares de miles de personas han adquirido la nacionalidad española y, con ella, el derecho de sufragio. Lo que ha supuesto un incremento importante del CERA. Se agravaba así un problema que ha ido creciendo al tiempo que el mismo CERA, a saber, la existencia de un número de electores españoles no nacidos en España, que nunca han residido en España y que, previsiblemente, tampoco tenían intención de hacerlo.

Ello movió al legislador electoral a una actuación necesariamente contundente, pues los efectos comenzaban a ser inquietantes. Afrontó la revisión de la configuración del CERA y todo el procedimiento electoral anejo que afecta a los ciudadanos españoles que residen en el extranjero.¹⁷

¹⁶ “Las personas cuyo padre o madre hubiese sido originariamente español podrán optar a la nacionalidad española de origen si formalizan su declaración en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Disposición adicional. Dicho plazo podrá ser prorrogado por acuerdo de Consejo de Ministros hasta el límite de un año. 2. Este derecho también se reconocerá a los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio.”

¹⁷ Sobre todo para impedir los efectos del voto CERA en elecciones locales en municipios pequeños, en donde comenzaban a darse resultados altamente disfuncionales con proclamación de electos en base a un elevado número de votos “ultramarinos”. Un fraude electoral, pero con apoyo legal.

En esta línea hay que situar el nuevo art. 2.3 LOREG, que para las elecciones locales establece la exigencia de *figurar en el Censo de Españoles Residentes en España (CERE)*, lo que exige la inscripción en el Padrón de una entidad local, es decir, la condición de vecino según los arts. 53 a 56 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RD 1690/1986, de 11 julio). Con la consiguiente derogación del artículo 190 LOREG. Se reconstruía así el nexo entre elección y representación y se recuperaba la dignidad, sobre todo en las elecciones de pequeños municipios con grupos familiares con altos porcentajes de familiares emigrantes de segunda y tercera generación.

De otro lado, la propuesta salda dignamente –atendidas las dificultades técnicas- el ejercicio del sufragio por los residentes ausentes en elecciones a CCGG, Asambleas Autonómicas y Parlamento Europeo en el nuevo art. 75 LOREG. En síntesis, el voto en elecciones autonómicas riojanas pasa, como cualquier otro voto emitido por los censados en el CERA, a configurarse como *voto rogado*.¹⁸ El procedimiento, al ser rogado y orientado a garantizar la autenticidad de votante y voto fuera del territorio nacional español, es necesariamente premioso por distintas razones que han sido estudiadas por los expertos. Los mismos que coinciden en que dicha regulación es mejorable, especialmente con una mayor utilización de soportes telemáticos en el procedimiento de solicitud del voto y una mayor implicación de las oficinas consulares españolas.

¹⁸ Con anterioridad la mera pertenencia al CERA generaba un envío electoral a la dirección que constare en tal Censo. Quien recibiera dicha documentación quedaba así apoderado para emitir un voto, sin garantías de personalización ni de autenticación real del voto emitido. No era un voto razonablemente auténtico.

A la vista de todo lo anterior, parece necesario introducir una reflexión del legislador autonómico sobre los preceptos legales y estatutarios involucrados, sin descartar medidas legales o reglamentarias de promoción del sufragio por los miembros riojanos del CERA.

Igualmente podrían considerarse medidas similares de facilitación del sufragio entre los riojanos integrados en el ERTA.¹⁹

Todo lo anterior, y algunos otros datos más circunstanciales, han llevado a una situación extremadamente paradójica. De un lado, crecimiento imparable y muy potente del CERA, debido a razones de fondo y a otras más circunstanciales. No obstante, podemos concluir que es un Censo que crecerá imparablemente atendidas las razones de fondo. Pero de otro, una caída a plomo del número de votantes. De nuevo aquí las causas son, en un caso, de fondo y, en otro, de nuevo circunstanciales. No podemos detenernos en ello en este Informe, pero sí decir que podrían instrumentarse medidas de política activa orientadas a facilitar la superación de las dificultades que encuentra el votante del CERA, pero, al mismo tiempo, con respeto escrupuloso a las garantías de autenticidad del sufragio perseguidas por la LOREG y normativa de desarrollo.

¹⁹ Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero. La premiosidad y dificultades para la emisión del voto en un sistema que nació como muy prometedor han llevado a una gran decepción. Como revelan las propias cifras. Se trata de una buena idea para el incipiente problema de los ciudadanos españoles, residentes en España y, por consiguiente, inscritos en el CER, que eventualmente residen en el extranjero sin llegar a estar incluidos en el CERA dado el carácter temporal de su desplazamiento a otro país. El sistema es más dificultoso que ingenioso, teniendo en cuenta la situación circunstancial del votante. Al cabo termina resultando más complejo que el procedimiento del CERA y mucho más que la emisión del voto por correo clásico, con los que inevitablemente se arriesga a ser comparado. Seguramente se trata de un sistema muy mejorable.

Frente a un esperanzador arranque en 2008 de 8392 solicitudes, de las que un 66% llegaron a las Mesas correspondientes, lo que explicaría el crecimiento en 2011, hasta 14245, el año 2015 cayeron a 11565; pero quizá se trate de cifras sujetas a mucha estacionalidad atendidas las fechas concretas de los comicios.

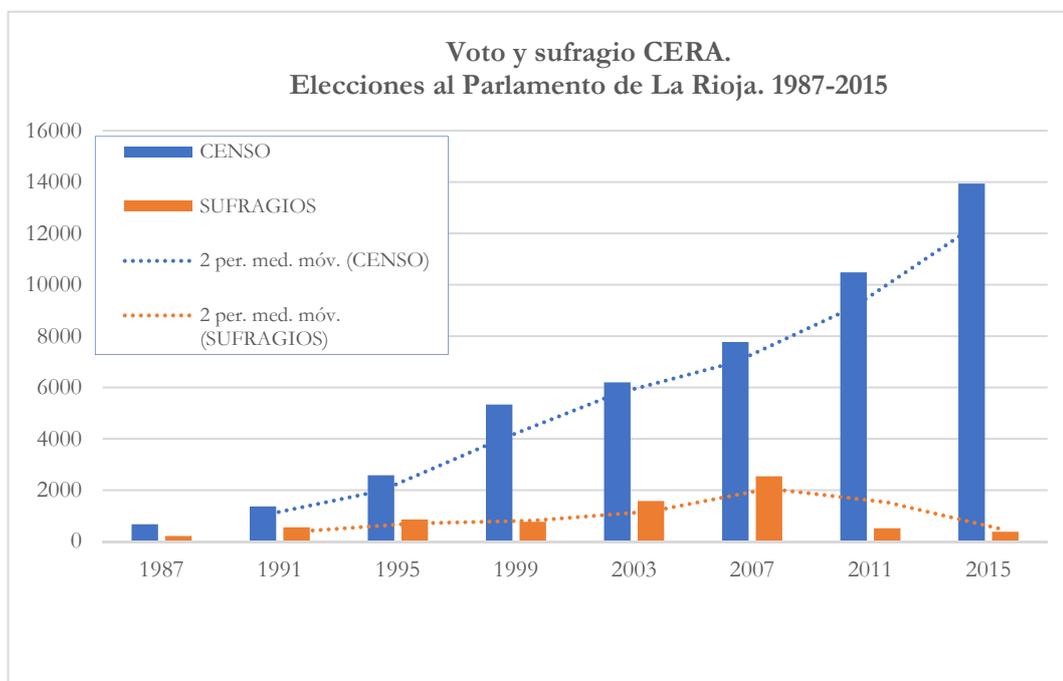
Las cifras del **CUADRO 1** y del **GRÁFICO 1** estimamos que son suficientemente elocuentes en la descripción de la situación actual del voto CERA.

CUADRO 1 Voto y sufragio CERA
Elecciones al Parlamento de la Rioja. 1987-2015

	Censo	Sufragios emitidos
1987	674	219
1991	1370	555
1995	2581	861
1999	5337	769
2003	6201	1579
2007	7.773	2540
2011	10.483	517
2015	13.941	382

Fuente: JECAR

GRÁFICO 1 Voto y sufragio CERA
Elecciones al Parlamento de la Rioja. 1987-2015



b) Inelegibilidades e incompatibilidades

El fundamento jurídico-político de la inelegibilidad obliga a despejar cualquier situación de ventaja electoral y política fundada en una posición de desigualdad en la competencia obtenida en base a una posición institucional. Garantiza así, lógicamente, el principio de separación de poderes en determinadas situaciones.

Las incompatibilidades poseen necesariamente un elenco de objetivos mucho más ambiciosos. Mientras la inelegibilidad se ciñe al espacio-tiempo de la competencia electoral, la incompatibilidad persigue impedir la construcción de un nexo funcional de cualquier naturaleza- entre representante parlamentario y un conjunto de funciones y actividades públicas y privadas. El fin propio de la incompatibilidad es, por tanto, el desempeño ajustado al ordenamiento jurídico y a las instituciones del puesto representativo desempeñado por el electo.

Lo anterior explica que, mientras que las inelegibilidades se agotan en el proceso de competición electoral, las incompatibilidades alcanzan a las condiciones de desempeño del cargo representativo. De ahí que, progresivamente, con el despliegue de los modernos estados de derecho dotados de una gran capacidad de intervención de los procesos sociales y económicos, se haya pasado de una relación o *lista* de incompatibilidades a un auténtico *sistema*.

Y así es, entre otras cosas, por los ambiciosos objetivos asociados a los sistemas de incompatibilidades. Destacaremos las más importantes:

- Garantizar la independencia del representante parlamentario frente a los órganos y poderes públicos

- Proteger el desenvolvimiento de los órganos administrativos en su ámbito constitucionalmente definido
- Defender la jerarquía administrativa y la neutralidad de las Administraciones Públicas
- Garantizar la sujeción a la ley del poder judicial, es decir, su independencia
- Limitar la diversificación de la actividad ajena a la función representativa como garantía de la dedicación y eficacia en el desempeño de las funciones parlamentarias
- Establecer un conjunto de mecanismos dirigidos a impedir o dificultar la instrumentalización del mandato a favor de intereses particulares o sectoriales
- Configurar un espacio de independencia entre poder económico y político
- Impedir la acumulación de más de una retribución con cargo al sector público e, indirectamente, la de cargos públicos distinto al electoral-representativo.

i. Inelegibilidades

La inelegibilidad se encuentra regulada en la LOREG, art. 6. Debe advertirse, en todo caso, que los mandatos del art. 6 LOREG tienen un alcance general y que por ello regulan básicamente supuestos de *inelegibilidad absoluta* (para todo tipo de proceso electoral) en el párrafo 1º, mientras que el párrafo 3º se ocupa de supuestos de *inelegibilidad relativa*, cuyo ámbito territorial alcanza al de la jurisdicción que ejercen los cargos aquejados de aquélla. La LELR, en cumplimiento de lo que dispone el art. 17.1 EAR, ha procedido a trasladar al ámbito de las elecciones autonómicas los criterios y precisiones que la LOREG establece a nivel general con las mismas finalidades de garantía de la competencia electoral en condiciones de igualdad.²⁰

²⁰ La LOREG ha introducido en la reforma de 2011, LO 3/2011, un párrafo jurídicamente muy mejorable pero que puede dar lugar a aplicaciones en supuestos claramente contrarios la finalidad del precepto y, además, de más dudosa constitucionalidad. Especialmente en lo que se refiere a la introducción de una exótica figura jurídica: la incompatibilidad *sobrevenida*.

Según el art. 6.4 LOREG, “[...]Las causas de incompatibilidad se registrarán por lo dispuesto para cada tipo de proceso electoral.” De acuerdo con ello el EAR, en la norma citada, y la LELR, en su art. 3º, y en redacción seguramente revisable, enumera un elenco de inelegibilidades relativas.

“Art. 3º.

1. Son elegibles los ciudadanos que, ostentando la condición de electores, no se encuentren incurso en alguna de las causas de inelegibilidad previstas en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

2. Son, además, inelegibles:

a) El Presidente, vocales y Secretario de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

b) Los Ministros y Secretarios de Estado del Gobierno de la Nación.

c) Los miembros de las Asambleas Legislativas de otras Comunidades Autónomas.

d) Los miembros de los Consejos de Gobierno de las demás Comunidades Autónomas, así como los cargos de libre designación de aquéllos.

e) Los Directores de los centros de radio y televisión en La Rioja dependientes de entes públicos.

f) Quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero.”

Seguramente la redacción de este precepto legal -hace más de un cuarto de siglo- podría considerarse razonable entonces, con un ejecutivo en pleno desarrollo y conformación. Hoy no. Debiera, como poco, incluir a los cargos de confianza del Ejecutivo (jefes de gabinete, asesores, ...) y a los cargos de libre designación a nivel de Director General o equivalente.

Precepto que necesita una minuciosa revisión y modificación.

ii. Incompatibilidades

El mero contraste entre las finalidades que persigue un sistema de incompatibilidades y la lectura del artículo 4 LERL, sugiere la necesidad de su actualización.

“Art. 4º.

1. Todas las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad.

2. Son, además, incompatibles:

a) Quienes se hallen comprendidos en alguna de las causas de incompatibilidad a que se refiere el artículo 155.2, apartados a), b), c) y d) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

b) Los Presidentes de los Consejos de Administración, Administradores, Directores Generales, Gerentes y cargos equivalentes de entes públicos y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cualquiera que sea su forma, y de las Cajas de Ahorro de fundación pública, salvo que concurra en ellos la cualidad de miembro del Consejo de Gobierno o de Presidente de Corporación Local.

c) Los miembros del Congreso de los Diputados.

d) Los miembros del Parlamento Europeo.

3. Los miembros de la Diputación General en los que concurra la condición de Senador designado por la Comunidad Autónoma de La Rioja sólo podrán percibir la remuneración que les corresponda como Senadores, salvo que opten expresamente por la que hubieran de percibir, en su caso, como miembros de la Diputación General.”

Además de ciertas mejoras técnicas, debería desarrollarse una reflexión desde -al menos- tres puntos de vista que poseen una finalidad común: actualizar el modelo de incompatibilidades de los parlamentarios. Pasar de una lista de incompatibilidades a un *sistema*, lo que exige un acuerdo amplio sobre el modelo representativo y de gobierno riojano.

En primer lugar, su adaptación al despliegue orgánico de la administración pública autonómica, incluidas empresas públicas y organismos de diversa naturaleza. Y su encaje regulativo con el resto del ordenamiento autonómico.

En segundo lugar, desde el punto de vista del *modelo de Parlamento y de diputado* exigido por el actual nivel de competencias de la CAR.

En tercer lugar, desde el punto de vista del carácter uniprovincial de la CAR y de la articulación de los intereses territoriales.

c) Administración electoral

La estructura de la Administración electoral está integrada por la Junta Electoral Central (JEC), la Junta Electoral de la CAR (JECAR), las Juntas Electorales de Zona (JEZ) y las Mesas Electorales (art. 6.2 LERL).

La actual Administración electoral es resultado de una serie de ajustes legales y funcionales, al hilo de la repetición de procesos electorales a todos los niveles, y se trata de organización fiable, algo especialmente plausible en su órgano inferior pero determinante: las Mesas electorales.

- Es una Administración *compleja*, con órganos permanentes, JEC y JECAR, y otros que son temporales pues sólo se constituyen y activan con ocasión de una convocatoria electoral. (Arts. 14 y 15 LOREG.)
- Se trata de una Administración *autónoma*, no subordinada jerárquicamente a ninguna otra. Pero es una Administración absolutamente dependiente de los recursos materiales y personales proporcionados por otros órganos públicos de carácter institucional (arts. 9 y 10 LERL) en algún caso, pero administrativo en los casos más determinantes de las condiciones de funcionamiento.
- Se trata de una Administración de *naturaleza no judicial*, constituida al margen de la organización de Juzgados y Tribunales propia del Poder Judicial. Porque la independencia que se busca lo es respecto de cualquiera de los tres poderes clásicos.
- Es una administración que se organiza de acuerdo con los *principios de colegialidad y de especialización*.

La composición de la JECAR se ajusta al criterio mixto requerido, pero no sigue el mismo criterio de selección de las Juntas reguladas por la LOREG.

Obedece al *criterio mixto* en cuanto a la composición aleatoria de los miembros de origen judicial y a una composición de designación parlamentaria.

Se aparta de la LOREG en cuanto a las condiciones exigidas a los miembros designados "...a *propuesta conjunta* de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en la Cámara", art. 7.2 b) LELR. El criterio LOREG es el de selección de profesores universitarios especializados (juristas muy mayoritariamente de derecho público), para las Juntas de mayor relevancia, JEC y JJEEPP, habilitando la selección de meros graduados universitarios tan sólo para las Juntas de Zona que poseen menor importancia. De mantenerse el modelo debiera poder corregirse en el sentido LOREG, una vez que la CAR dispone de una nómina sobrada de juristas universitarios para componer dicha Junta.²¹

Pero cabe también la opción, como es el caso de Cantabria y Navarra, de separarse del modelo más común y encomendar las competencias a la JEP. Sin embargo esta opción tiene una serie de inconvenientes no menores. En primer lugar, la JEP *no es un órgano permanente*, lo que necesariamente obligaría a encomendar subsidiariamente a la JEC, en manifiesta renuncia de competencias autonómicas propias, a desempeñar las funciones permanentes de la JECAR. En segundo lugar, someter el proceso electoral riojano a la regulación de la LOREG en relación con aquellas Juntas, creando además enojosos problemas de norma aplicable. Y, finalmente, la concurrencia habitual de elecciones locales y autonómicas produciría problemas de funcionamiento de todo tipo en la JEP. Incluidos conflictos de funcionales y de intereses. Llegando incluso al extremo de que la misma Junta debería pronunciarse en función de Provincial o de Autonómica con ocasión

²¹ La opción por los profesores universitarios, siempre a *propuesta conjunta* de las fuerzas políticas presentes en el Parlamento, garantiza la condición de funcionario público sin sujeción a la administración pública autonómica, la pericia técnica precisa e incluso especializada y la ausencia de cualquier interés o vínculo propios del legítimo ejercicio de las profesiones jurídicas.

de un eventual conflicto entre atribuciones competenciales heteróclitas. No parece aconsejable.

En todo caso, sería aconsejable que el Delegado del INE, en funciones de responsable de la Oficina del Censo, pasara a formar parte de la JECAR, con voz, pero sin voto. Modificando así su actual estatus consistente en asistir a aquellas reuniones que se le convoque por el Presidente de la JECAR.

La mayoría de estos preceptos relativos a la Administración electoral, arts. 6-17 LELR, precisarían de modificaciones técnicas y formales.

d) Convocatoria electoral

Según sabemos, el actual precepto regulador de la convocatoria electoral posee una redacción, la inicial, de 1991. Es, por tanto, anterior a la importante reforma del EAR de 1999, que introdujo un modelo ya estándar de gobierno parlamentario en todas las CCAA. Y, sobre todo, la competencia de disolución anticipada en favor del Presidente de la CAR, art. 17.6 EAR.²²

Art. 17.6, “El Presidente de la Comunidad Autónoma, previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución del Parlamento con anticipación al término natural de la legislatura.

La disolución se acordará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable.

El Presidente no podrá acordar la disolución del Parlamento durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura. Tampoco podrá acordar la disolución antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento. En ningún supuesto podrá el Presidente disolver el Parlamento cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal.

En todo caso, la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria.”

Nótese por otro lado que la convocatoria electoral está altamente constreñida por lo dispuesto en el art. 42 LOREG. Este precepto, de importancia capital en el equilibrio institucional del Estado autonómico, soporta la coordinación general de un auténtico

²² Se trata de una disolución con limitaciones orientadas a racionalizar no sólo el modelo de gobierno parlamentario, sino también el plano electoral autonómico a nivel estatal.

metasistema compuesto por un conjunto de factores de coordinación de los sistemas electorales, representativos y de gobierno de las CCAA.

En primer lugar, porque, mediante una alambicada regulación, ha estado atendiendo, y atiende, a los diversos tipos de convocatoria electoral que pueden darse en las diecisiete CCAA. De tal modo que no sea posible la superposición de procesos electorales, aunque si su convocatoria y celebración simultánea.²³

Pero, en segundo lugar, porque cada cuatro elecciones al Parlamento Europeo, es decir, cada veinte años, coinciden simultáneamente elecciones autonómicas, locales y europeas.²⁴ Y estas últimas deben celebrarse simultáneamente en todos los estados miembros UE.

En este aspecto concreto, según se ve, la dependencia de la LELR, e incluso del EAR (como pone de manifiesto el art. 17.5) respecto de la legislación electoral general vía LOREG es tan manifiesta como imprescindible.

²³ La necesidad de celebración conjunta y simultánea de la mayoría de elecciones a Parlamentos autonómicos no es tanto la más obvia, consistente en la apertura de un proceso electoral permanente en una u otra, cuanto evitar que se produzcan disoluciones y convocatorias de elecciones estando en marcha otros procesos electorales. Esto último no es posible garantizarlo legalmente, por lo que, más allá del sofisticado artículo 42 LOREG, el sistema requiere de cierta lealtad institucional por todos los actores institucionales implicados.

²⁴ Lo que ya ocurrió en 1999, dando lugar a una reforma de la LOREG que introdujo una DA Quinta, por LO 3/98, de 15 de junio, de reforma de la LOREG, “En el supuesto de que en el mismo año coincidan para su celebración, en un espacio de tiempo no superior a cuatro meses, elecciones locales, elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas que celebraron sus elecciones el cuarto domingo del mes de mayo de 1995, con las elecciones al Parlamento Europeo, *los decretos de convocatoria se expedirán el día quincuagésimo quinto anterior al de la fecha en que han de tener lugar las elecciones al Parlamento Europeo, en orden a asegurar la celebración simultánea...*”

e) Representantes de las candidaturas ante la Administración

La LELR contempla la importante figura de la representación de la candidatura, y de los candidatos, como certeramente indica el párrafo 2 del artículo 23 LELR. Pero es el caso que, como indica el art. 43 LOREG, la regulación allí contenida es, en su caso, supletoria, pues la remisión es a “*las disposiciones especiales de esta Ley*”, es decir, en nuestro caso a la LELR, y más concretamente, a su art. 23.

El problema que plantea la figura del representante de candidatura es de carácter universal. Se trata de un representante que se constituye como tal antes de la existencia de una candidatura y que es, además, representante de quienes la integrarán; quienes así lo aceptan por el hecho de aceptar integrarse en la candidatura. Y, todavía más, el art. 43.3 LOREG atribuye a dichos representantes un poder general para actuar en los procedimientos judiciales que pudieran suscitarse con ocasión del proceso electoral.

Como decimos, esta configuración plantea problemas jurídicos de fondo que exceden la finalidad de este Informe. Pero quizá por ello, y dado el carácter estrictamente supletorio de la LOREG en esta materia, podría ser conveniente precisar y depurar en mayor medida el precepto de la LELR.

También cabría pensar en ciertas mejoras de redacción e incluso eventualmente alguna de carácter técnico en la regulación de la presentación de las candidaturas, arts. 24 a 28 LERL.

f) La campaña electoral

Los arts. 29 a 31 LERL definen y regulan el concepto y elementos formales de la campaña electoral, así como la denominada *campana institucional* orientada a promover la participación en las urnas, art. 29 LERL.²⁵

La norma electoral autonómica, al igual que toda la normativa electoral vigente en los estados democráticos de derecho, comparte unos problemas comunes en la actualidad.

Todas ellas contienen en su seno una tensión ya difícilmente sostenible, entre un diseño de proceso electoral que, en su esencia, posee más de un siglo en los países que han mantenido un sistema democrático duradero, y unas transformaciones sociales, culturales y comunicativas que se han acelerado en los últimos 15 o 20 años.

Dado que nuestra legislación, ni estatal ni autonómicas, han reaccionado ante tales transformaciones, lo que no podría considerarse *radicalmente* reprochable, se ha producido ya, abiertamente, una *dualización* de toda campaña electoral. Este problema excede, en mucho, al objeto de este Informe. Pero es igualmente cierto que debemos hacernos eco de algunos efectos de cara a la reconsideración de algunos aspectos legales.

Tenemos, de un lado, una campaña ritual, formalizada en los términos legales ya citados. Pero, simultáneamente, ha emergido un modo de comunicar políticamente que propone un tipo de relación comunicativa de distinta naturaleza.²⁶

²⁵ De aplicación además la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional

²⁶ No nos referimos a los nuevos medios tecnológicos (Internet, *smartphones*, ...) que son, como se indica, medios o instrumentos. Ni tampoco a los nuevos lenguajes sociales (redes *sociales*, ...). Siendo todos ellos factores muy importantes en la transformación de la comunicación política, no lo son tanto como los cambios experimentados por el propio actor político individual. A ello deberíamos añadir la crisis de los medios de comunicación clásicos y su devaluación como medios *de referencia*, la banalización de la comunicación audiovisual devenida en espectáculo, la concentración de los grupos de comunicación....

Ello nos lleva desde el punto de vista legal, a un problema de terminología. Tanto en la LELR como en la LOREG.

Según ambas normas la regulación distingue entre el *período* electoral y la *campana* electoral. Ambos aluden a fases temporales diferentes dentro del proceso electoral, como podrá deducirse del art. 29 LELR, por ejemplo. De modo que, dentro del período electoral, se incluye un tracto temporal que compone el tiempo de *campana* electoral. Pero el término período electoral se usa en la LOREG, que es en este caso la norma aplicable en la mayoría de los aspectos, de modo indistinto para aludir a secuencias temporales distintas.²⁷

Tras todas estas salvedades podríamos resumir, la situación en estos términos, integrando LELR y LOREG: un *proceso electoral* posee una fase de *período electoral*, desde la convocatoria hasta las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación; *un día que no es de campana pero que sí forma parte del período electoral* (jornada de reflexión); una *jornada electoral* que integra también dicho período electoral, y *un plazo de tiempo posterior a la jornada electoral*, sobre el que cabe el ejercicio de determinadas competencias de alcance temporal muy variado ligadas al proceso electoral.

Pero tenemos un segundo problema: distinguir entre *actividad electoral* y *actividad política ordinaria* de las fuerzas políticas, es decir, *entre candidatura y partido político*, que forma

Todo un complejo mundo.

²⁷ Véase por ejemplo Sección 3ª LOREG, *Rectificación del censo en período electoral* y artículo 39, *Rectificación del censo en período electoral*, que sin embargo sólo cubre entre el sexto día a contar desde la convocatoria y la jornada electoral a las 20 horas. O el art. 21.1 LOREG, que según la reciente reforma por LO 2/2011, fija plazo para resolución de recursos ante las Juntas Electorales, entre cinco o diez días, según sea, o no, *durante los períodos electorales. Todos ellos difieren del período electoral referido en el art. 50.1 LOREG*. Que puede ser distinto al contenido en el artículo 66 LOREG. O el del artículo 148 LOREG...

parte del problema indicado inicialmente. No es por tanto sólo un problema de carácter jurídico-formal, sino que es *además* manifestación de las transformaciones experimentadas en la actividad política general.

Ello explica la modificación introducida en la LOREG por la LO 2/2011, con la finalidad de evitar lo que podríamos denominar ciertas *actividades de paracampaña*. Un bienintencionado intento a la espera de intervenciones legislativas más ambiciosas y eficaces.

«Artículo 53. Período de prohibición de campaña electoral.

No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado. **La obtención gratuita de medios proporcionados por las Administraciones Públicas quedará limitada al periodo estricto de campaña electoral. Las limitaciones anteriores se establecen sin perjuicio de** las actividades ~~habitualmente~~ realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el artículo 20 de la Constitución.

No obstante lo anterior, desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio legal de la campaña, queda prohibida la realización de publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales, no pudiendo justificarse dichas actuaciones por el ejercicio de las actividades ordinarias de los partidos, coaliciones o federaciones reconocidas en el apartado anterior.»²⁸

Una lectura atenta de esta bienintencionada regulación, teniendo en cuenta simultáneamente, los procesos informativos y comunicativos actuales, pone sobre el tapete la necesidad de reconsiderar profundamente la regulación de las campañas electorales actuales.

²⁸ Negrita añadida. Indica los cambios introducidos. Este precepto no había sufrido modificación alguna desde hace más de 25 años.

Un problema que quizá ha pasado inadvertido por el reformador orgánico se plantea ahora con la nueva ordenación recogida en el artículo 50 LOREG.

«2. Desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas queda prohibido cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones.

3. Durante la campaña electoral queda prohibido realizar cualquier acto de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos, cualquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho periodo.»

Esta regulación, al autorizar prácticas como las del apartado 2 *antes del inicio del periodo electoral*, parece no reparar en el *carácter pautado* de las elecciones locales y de gran parte de las autonómicas, pues su fecha de celebración es sobradamente previsible. Y, por la misma razón, *autoriza inauguraciones en periodo electoral siempre que sea fuera de la campaña*.

El artículo 53.2 LOREG posee una eficacia jurídica que se aproxima al cero absoluto. Sólo se puede solicitar el voto en el tiempo de campaña electoral; pero cualquier otra actividad política que no sea *formalmente* electoral, es legalmente posible justificándose en el ejercicio de las actividades ordinarias de los partidos *siempre que no solicite formalmente el voto*. Se trata de una disposición que no obtiene en absoluto la finalidad que probablemente perseguía pues la distinción que incluye es, reiterémoslo, puramente formal.²⁹

²⁹ Véanse al efecto, las reclamaciones resueltas en 13, 16 y 23 de abril por la JECAR, así como las argumentaciones de la JEC, Ac. 162 y 163/2015, de 30 de abril, frente a los recursos elevados contra los Acuerdos de la JECAR

No obstante, entre esta voluntariosa regulación y la activa vigilancia mutua entre las fuerzas políticas contendientes, previenen razonablemente de los riesgos –siquiera los más obvios- de vulneración de la igualdad en la competición electoral.

Las indicaciones realizadas en este apartado no deberían entenderse como orientadas a impedir que las candidaturas puedan competir con toda la intensidad de que sean capaces; en ejercicio por lo demás de derechos fundamentales que a todos pertenecen. Se trata de que todas estas regulaciones persiguen lograr una *igualdad en la competición* como forma de poder transmitir el mensaje político de las candidaturas, de todas las candidaturas, y a todos los electores. Desde este punto de vista la regulación es muy mejorable en la LOREG, aunque cierto espacio podría quizá ser objeto de regulación por la legislación autonómica.

g) Medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral

El problema de la distribución de estos tiempos de publicidad ha ido diluyéndose como consecuencia de un conjunto de factores que han convertido en obsoleta la regulación de estos recursos, pero también el modo en cómo se utilizan.³⁰

El escenario comunicativo y mediático de 2017 no es, para empezar, el de 1991. Hoy nos encontramos en un entorno de diversificación de medios publicitarios. Y ello plantea, cada vez de modo más acusado, la necesidad de paliar desequilibrios comunicativos que no están relacionados ni causados por la entidad del mensaje que se transmite. Dicho de otro modo, ¿es posible desde la regulación electoral paliar, en campaña electoral, el desequilibrio en la emisión de contenidos netamente publicitarios, pero que no forman parte de la actividad de publicidad de las candidaturas?

Tenemos para empezar un problema de lo que denominaríamos, tan genérica como benévola, *prácticas publicitarias gratuitas*. O de prácticas publicitarias que se articulan mediante soportes tecnológicos a coste cero o casi-cero.

Hasta ahora el equilibrio -relativo y ponderado, pero equilibrio- se construía sobre la distribución de recursos comunicativos públicos, de un lado, y el control del gasto en publicidad a través de medios de comunicación privados.

³⁰ Hasta el punto de que el uso del recurso por parte de determinadas candidaturas podría llegar a perjudicarles atendida la necesidad de una cierta calidad en la factura formal de la comunicación y en la elaboración de unos contenidos de calidad. Para todo ello se requieren importantes recursos materiales y personales junto a ciertas dotes de comunicación de los líderes.

Todo ello muy distinto al mitin entendido como concentración de fieles destinada a proporcionar imágenes de entusiasmo formal perfectamente descriptible.

Este mecanismo ha hecho hoy crisis.

De un lado por la tendencia, clamorosa y hasta asfixiante, de la mayoría de los medios de comunicación privados y de todos los públicos, a convertirse en auténticos *influencers*. Se encubre como información, en desprecio de las reglas deontológicas más elementales, una actividad de publicitación de una persona u opción o de destrucción de su contrario político.³¹ La actividad informativa, que no actividad de propaganda electoral sino política pero revestida con andrajos de información, está, y debe seguir estando, constitucionalmente protegida. Pero es un fraude desde el punto de vista de la igual competencia electoral. Esta vía comienza a devaluar nuestros procesos electorales de modo claramente inquietante, convirtiendo el art. 66 LOREG en un penoso brindis al sol.³²

Artículo sesenta y seis. Garantía de pluralismo político y social.

1. El respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado periodo electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga.

³¹ La dimensión inaccesible para una mera reforma electoral de tal problema se constata por el hecho de que, entre las causas de esta degeneración de un pilar de todo sistema democrático, figura la crisis económica estructural de los medios de comunicación privados y la renuncia a unos medios de comunicación públicos sustraídos al vaivén de las mayorías políticas. Un tema mayor para el que al parecer carecemos de la madurez precisa para afrontarlo.

³² Hasta el punto de que puede decirse que el comportamiento de dichos medios –no ya sólo sus programaciones- es campaña electoral. El debate sobre el tratamiento de las informaciones electorales y el tiempo que los informativos dedican a cada candidatura motivó Acuerdos de la JEC, 8-10-1998, fijando una proporcionalidad del tiempo de información de acuerdo con los resultados de las anteriores elecciones de igual naturaleza, incluso con compromiso expreso de la JEC a velar por contenidos y tratamiento informativo.

2. Durante el periodo electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho periodo, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales, así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo con las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente.

Mientras que la neutralidad informativa del apartado primero, medios públicos, es jurisdiccionalmente revisable, el nuevo párrafo 2 intenta acometer una promesa de garantía similar. Pero mientras que el párrafo primero se refiere a *todos los medios de comunicación de titularidad pública*, el párrafo segundo alude exclusivamente a las emisoras (se entiende de radio) y televisiones privadas.

De la lectura del nuevo art. 66 podemos inferir lo siguiente:

1. Que fuera del período electoral (no de la campaña electoral), es decir desde la convocatoria de elecciones hasta al menos su celebración, los medios audiovisuales privados no están obligados a respetar los principios de pluralismo o igualdad, ni la proporcionalidad o neutralidad informativa. Un dato que por lo demás corrobora machaconamente la experiencia.
2. Que las exigencias respecto de los medios de comunicación privados sólo lo son sobre emisoras (de radio) y televisiones privadas, quedando a salvo de regulaciones específicas los demás medios de comunicación, incluso escritos e informáticos.
3. Que las emisoras (de radio) de titularidad privada no están obligadas por los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa, estándolo sin embargo las televisiones privadas, aunque sólo, en este último caso, en el supuesto de entrevistas, debates o información relativas a la campaña (siempre en el marco de las Instrucciones de la Junta Electoral competente).

El segundo nos enfrenta a la potencia de determinados medios de consumo como vehículos de soporte de mensajes: las redes de comunicación que, por un malentendido de significado del término en lengua inglesa, llamamos impropriamente *redes sociales*: como si realmente lo fueran. La potencia y facilidad de producción de mensaje, de *ocupación de la agenda* técnicamente hablando, las han convertido en auténticas torres de Babel.

El problema no está en su capacidad de arrastre al error, la mentira o el engaño; o a la verdad, la certeza y la fiabilidad. La exposición del ciudadano a tales riesgos se produce ante cualquier medio o mensaje. El problema es que, dada la concentración de la campaña electoral en poco tiempo, estos sistemas de comunicación pueden producir alteraciones y mistificaciones del espacio público de debate en período electoral. Ciertamente tales alteraciones son pasajeras; pero no lo es el voto emitido bajo esa influencia pasajera. Todo un problema, más grave cuanto menor el universo de ciudadanos expuestos a tales riesgos...

Estos son problemas cuyo tratamiento global exceden, de nuevo, no sólo a la LELR sino también a la LOREG. Pero sí parece posible introducir alguna modificación a partir de este escenario que consideramos como permanente por el momento.

Cabe, en primer lugar, revisar el planteamiento de la distribución de espacios de la LELR que es obviamente inadecuado para los entornos comunicativos actuales.

Y cabe, en segundo lugar, introducir como escenario regulativo normal el de coincidencia de dos o más campañas -el que habitualmente acontece- y establecer una regulación de nueva planta para el eventual supuesto de celebración de elecciones autonómicas al Parlamento de La Rioja sin concurrencia con otros comicios.³³

La actual regulación se soporta *convencionalmente*. Y, sobre todo, por el juego de la JECAR y la Comisión de control del art. 32 LELR.³⁴

³³ Normalmente, *sic rebus*, se trataría de unas elecciones como consecuencia del ejercicio por el Presidente de la CAR del poder de disolución anticipada del Parlamento de La Rioja, art. 17.6 EAR.

³⁴ Propiamente no se trata de un órgano de *control* de la distribución de espacios, sino de un órgano *negocial* en donde las candidaturas que disponen de representación parlamentaria acuerdan sobre los aspectos no estrictamente reglados y elevan dicho acuerdo a la JECAR, que queda así protegida

Pero la regulación de la LELR nunca se ha aplicado debido a la celebración simultánea de los comicios autonómicos junto a los municipales, e incluso junto al Parlamento Europeo en 1999. Ello ha generado una serie de problemas que no parecen tener fácil solución.

Sin pretender agotar tan oceánico problema, nos atendremos a un escenario estándar y absolutamente previsible. Supuestas tres elecciones simultáneas como sucedió en las elecciones de 10 de junio de 1999 (y volverá a suceder en muchas CCAA en 2019), se requiere la construcción de una regla jurídica compleja a partir de lo dispuesto en el voluntarioso art. 63 LOREG y en preceptos concordantes, tanto de la propia LOREG como de la normativa autonómica propia. De la complejidad del tema da idea la propia redacción del art. 63 LOREG, obligado a afrontar un complejo casuismo que el propio legislador confiesa inabarcable, como acredita su art. 63.7.

Artículo sesenta y tres.

1. Para la distribución de espacios gratuitos de propaganda en las elecciones a cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes Generales solamente se tienen en cuenta los resultados de las precedentes elecciones al Congreso de los Diputados.
2. Si simultáneamente a las elecciones al Congreso de los Diputados se celebran elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma o elecciones municipales, sólo se tiene en cuenta los resultados de las anteriores elecciones al Congreso, para la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales.
3. *Si las elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma se celebran simultáneamente a las elecciones municipales, sólo se tiene en cuenta los resultados de las anteriores elecciones a dicha Asamblea para la distribución de espacios en los medios de difusión de esa Comunidad Autónoma o en los correspondientes programas regionales de los medios nacionales.*

institucionalmente frente a determinadas tesis ejerciendo un control vinculado de legalidad y formalizando la propuesta como Acuerdo.

4. En el supuesto previsto en el párrafo anterior, y siempre que no sea aplicable la regla del párrafo segundo de este artículo, la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales se hace atendiendo a los resultados de las anteriores elecciones municipales.

5. Si simultáneamente a las elecciones al Parlamento Europeo se celebran elecciones a cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes Generales o elecciones municipales, sólo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones al Congreso o, en su caso, de las elecciones municipales, para la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales.

6. Si simultáneamente a las elecciones al Parlamento Europeo se celebran elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, sólo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones a dicha Asamblea para la distribución de espacios en los medios de difusión de esa Comunidad Autónoma o en los correspondientes programas regionales de los medios nacionales.

7. *A falta de regulación expresa en este artículo* las Juntas Electorales competentes establecen los criterios para la distribución de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública en los supuestos de coincidencia de elecciones.

Tan enojoso asunto viene resolviéndose tradicionalmente mediante una Instrucción de la JEC, que atiende a los diversos escenarios posibles según CCAA.³⁵ Para lo que ahora nos interesa se traslada a la JECAR la competencia para distribuir los espacios gratuitos en los medios de comunicación de la CAR y en la programación regional de los medios nacionales.

Se realiza mediante la configuración de dos bloques. Uno, para los espacios electorales para las elecciones al Parlamento de La Rioja y otro para las elecciones

³⁵ Para las elecciones de 24 de mayo de 2015, electorales y autonómicas, Instrucción 2/2015, de 15 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública y delegación de competencias en las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma y Provinciales en relación con las elecciones de 24 de mayo de 2015.

municipales. En ambos casos en base a los resultados electorales obtenidos por las candidaturas en los anteriores comicios de igual naturaleza. Y así procede a hacerlo la JECAR, favorecida por el hecho de que los tramos recogidos en la LELR y en la LOREG coinciden en duración.³⁶

Un problema de parecido origen lo constituye el ocasionado por la singular naturaleza de los medios de comunicación por ondas. Y todavía más si, como es el caso, la audiencia de medios audiovisuales se produce, en un porcentaje ya muy significativo, mediante *streaming* soportado por Internet. En este caso la delimitación geográfica de las emisoras o el horario de emisión -las técnicas de *podcast* permiten su reemisión en soporte telemático indefinidamente- pierden todo su sentido. Que ya estaba seriamente dañado pues la limitación geográfica por provincias o comunidades autónomas era de por sí desmentida por el empeño de las ondas en rebasar las “fronteras electorales”.³⁷

Pero más allá de todos estos problemas de gestión de unas reglas jurídicas más o menos acertadas, el horizonte -reiterémoslo- invita a considerar una competencia electoral con un nuevo papel para las nuevas tecnologías que han transformado ya sustancialmente las actuales campañas electorales. La regulación del uso de Internet como recurso de propaganda electoral y, en menor medida, de la telefonía móvil es ya una necesidad

³⁶ Lo que evita el problema de saber si la JECAR debiera utilizar distinto criterio legal en elecciones autonómicas y municipales para el caso de que los tramos y criterios de distribución no coincidieran. Es, como se ve, un asunto especialmente enrevesado. Que puede complicarse mucho más si, por ejemplo, no coinciden las fuerzas políticas -especialmente en caso de coaliciones- con las mismas que compitieron exactamente cuatro años antes.

³⁷ Debe añadirse además que los mensajes electorales son, en gran medida, mensajes *ticket* orientado a que el elector emita voto de partido. Desde este punto de vista un candidato de un pequeño pueblo puede perfectamente emitir una invitación al voto para unas elecciones autonómicas...

perentoria pertinazmente eludida en las últimas reformas de la LOREG, pero donde es previsible que las legislaciones autonómicas realicen aportaciones novedosas.³⁸

³⁸ Sobre todos estos problemas comienza a cundir la inquietud en el Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 2015 e Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 2016, BOE 187, de 7 de agosto. El Tribunal sugiere, en sendas Recomendaciones 6ª, una revisión de prácticamente todo el sistema de publicidad electoral a la vista de la irrupción de las TIC pero también de otras transformaciones en el ámbito de la comunicación en las sociedades actuales, pp. 78719 y 78778.

IV. LA FINANCIACIÓN ELECTORAL

Los ordenamientos electorales modernos han asumido en su inmensa mayoría el criterio de financiación de las candidaturas electorales con recursos públicos, en la creencia de que la financiación pública debe de soportar el desarrollo de los procesos por los que los ciudadanos canalizan su participación política siendo también el procedimiento más adecuado para garantizar una igualdad relativa en la concurrencia electoral además de asegurar las garantías propias de las actividades públicas. Pero se trata de un tema escasamente tratado. No así, desde luego, el fenómeno de las prácticas ajenas a esta regulación o que vulnera sus normas.

Los partidos políticos requieren obtener un elevado grado de adhesión política para articular gobiernos. De ahí su actual configuración como *catch-all-party*, o partidos *atrapalotodo*.

Ello supone la articulación de un sistema de financiación finalista que, en síntesis, se articula a través de tres vías. Financiación del partido como organización, financiación del partido en su versión representativa –grupo parlamentario–, y financiación electoral –en su versión de candidatura–, art. 2.1 a) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de Partidos Políticos.

El debate sobre la oportunidad, el modo y el volumen de la contribución del poder público a las actividades de los partidos está permanentemente abierto en todos los estados democráticos. Su financiación mediatiza la evolución política normal de los partidos y tiende a ralentizar los procesos de adhesión o rechazo del apoyo ciudadano. Y los criterios de distribución de los recursos plantean serias dificultades técnicas a la hora de seleccionar los índices de reparto. Una excesiva dependencia de las finanzas públicas provoca ciertas patologías organizativas. Pero de modo similar se comportan si dependen mayoritariamente de recursos privados donde los riesgos son todavía mayores y más lesivos.

La financiación privada plantea problemas en la fijación de los límites de las contribuciones, la identificación de los auténticos donantes o financiadores y los riesgos de que grupos de interés condicionen o determinen las posiciones políticas de los partidos.

En todo caso, un cierto acuerdo mínimo parece existir entre los expertos para la mayoría de los sistemas. La financiación pública no parece cuestionarse, aunque sí sus formas de articulación. Parece abrirse paso la progresiva implantación de la financiación en especie y finalista (*mailings* electorales, espacios publicitarios adquiridos y distribuidos por las instituciones públicas, etc.)³⁹. Del mismo modo se acoge la financiación privada no finalista siempre que se constate a ciencia cierta el donante y el origen de los fondos.

³⁹ El actual sistema de buzoneo o *mailing* está muy puesto en cuestión en su actual formato por el Tribunal de Cuentas especialmente. El reciente *Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones al Parlamento de La Rioja de 2015*. BOE 186, 5 de agosto de 2017 y, sobre todo, los recentísimos *Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 2015* e *Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 2016*, BOE 187, de 7 de agosto, invitan a claramente, en sendas Recomendaciones, a revisar el actual sistema, pp. 78718 y 78778 respectivamente. Pero es un tema muy discutido desde una perspectiva estrictamente técnico-electoral. El Tribunal lógicamente emite un juicio de eficiencia económica *sensu stricto*.

Y, por encima de todo, y con antelación al comienzo de la crisis económica es tendencia común limitar los esfuerzos electorales más costosos, tendiendo a hacer coincidir gasto electoral con ingresos previsibles.

Pero esta relativa estabilidad del modelo de financiación de la actividad política y electoral ha sufrido en los últimos años una progresiva desestabilización al insertarse, junto a las clásicas formas de financiación resumidas, “...nuevas fórmulas de obtención de financiación privada a través de operaciones de endeudamiento por concesión de microcréditos y mediante figuras de naturaleza análoga como las que se llevan a cabo a través de plataformas de financiación colectiva (*crowdfunding*), fórmulas que no están expresamente contempladas en la legislación actual sobre financiación de los partidos políticos, ni en el ámbito de la actividad electoral ni en el de la actividad ordinaria, subsanando el vacío legal que existe en esta materia”⁴⁰.

⁴⁰ Recomendación 3 del Informe emitido por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones al Parlamento de La Rioja de 2015. BOE 186, 5 de agosto de 2017, p. 77715. E, igualmente, *Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 2015*, Recomendación 7ª, p. 78319.

1. Regulación legal de los recursos financieros

La normativa legal persigue una doble finalidad: aportar los recursos para financiar sistema electoral de sufragio universal y articular un sistema de control que prevenga contra las prácticas irregulares orientadas a infringir las condiciones de igualdad relativa en la competencia electoral. La LELR dedica el Capítulo II del Título VI a la financiación, en términos y criterios muy próximos al patrón regulativo utilizado por el art. 175 LOREG para las elecciones a Cortes Generales. A su vez, el capítulo III LERL se dedica a la regulación de los gastos electorales y el Capítulo IV al control de la contabilidad electoral y la adjudicación de las subvenciones, siempre con una reserva de supletoriedad de la LOREG. La regulación de la financiación, como ya se ha insinuado, concentra su intervención normativa en los dos aspectos cruciales mencionados: cuantía, modalidades y criterios de distribución de los recursos financieros, de un lado, y control del buen fin y uso de los mismos, de otro.

La legislación electoral en materia de financiación se articula en torno a dos grandes parámetros: límite del gasto electoral y criterios de distribución de las subvenciones electorales.

a) Límite del gasto electoral.

Fijación de un *límite máximo de gasto electoral*, a realizar por las candidaturas que, al tiempo, sirve para garantizar condiciones de igualdad entre las mismas.⁴¹ Ese es el sentido del art. 49 LERL y concordantes: ninguna candidatura puede realizar un volumen de gastos superior a la cifra que resulta de multiplicar por 0,53€ el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de la CAR para las elecciones de 2015.⁴² Nótese que el legislador utiliza para ello el número de habitantes y no el de electores al que necesariamente irán dirigidos sus mensajes. Ello aconseja revisar este aspecto de la LERL en el sentido ya indicado en reiteradas Recomendaciones contenidas en los Informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas.⁴³

Pero este límite no se ha llegado a aplicar nunca puesto que, al celebrarse simultáneamente elecciones locales y autonómicas siempre, se ha activado la aplicación del art. 131.2 LOREG, en base al atendible criterio de que la celebración de elecciones simultáneas provoca “economías de escala” en las necesidades de financiación de las

⁴¹ Los límites se refieren todavía en la LERL, aunque normas sucesivas han actualizado, que no reformado, la LERL y, en su día, traducido a euros las magnitudes. Las CCAA han establecido límites muy variados.

⁴² La cantidad inicial la fijó la propia LERL para las elecciones de 1991. Para las posteriores se está a lo que dispone el art. 49.2, que dispone la actualización a través de una Orden de la Consejería competente pues se trata de “pesetas constantes”. Y así se ha ido haciendo mediante sucesivas Órdenes para cada convocatoria. Orden de 7 de abril de 1995, de la Consejería de Hacienda y Economía, de 21 de abril de 1999, Orden de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica, Orden de la Consejería de Hacienda y Economía de 2 de abril de 2003. Orden de 3 de abril de 2007, de la Consejería de Hacienda y Empleo. Orden de 30 de marzo de 2011, de la Consejería de Hacienda y, finalmente, Orden 4/2015, de 31 de marzo, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda. No obstante, la técnica no ha sido la adecuada pues la LERL habilita para actualizar las cantidades, no a modificar -actualizándolo- el texto mismo de la norma legal, como parece hacerse entender en determinadas publicaciones de la norma electoral autonómica.

⁴³ Últimamente cfr. Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 2015 e Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 2016, BOE 187, de 7 de agosto, invitan a modificar las cifras de referencia, en sendas Recomendaciones 3ª, a revisar el actual sistema, pp. 78718 y 78778 respectivamente

candidaturas; bien que sólo de aquéllas más poderosas. Este precepto está, en todo caso, sirviendo a una permanente reducción del gasto electoral de las candidaturas desde su primera modificación apenas dos años después de la aprobación de la LOREG 1985.⁴⁴

Artículo ciento treinta y uno.

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

2. En el supuesto de coincidencia de dos o más elecciones por sufragio universal directo, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores concurrentes *no podrán realizar gastos electorales suplementarios en cuantía superior en un 25 por 100 de los máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales.*⁴⁵

⁴⁴ Mediante una serie de reformas del artículo 131.2 LOREG, dirigidas inequívocamente a reducir los gastos electorales de las fuerzas políticas, se está asentando lentamente una cierta dinámica de sobriedad. Este precepto ha experimentado tres reformas orientadas a igual finalidad.

⁴⁵ Sucesivas JJEC, así como diferentes interpretaciones del Tribunal de Cuentas, hacen extremadamente difícil establecer términos de comparación en el cálculo de los límites. A su vez, la verificación del cumplimiento tiene que esperar siempre a que el Tribunal de Cuentas emita el Informe correspondiente a las elecciones autonómicas, pero también el Informe de las elecciones locales.

b) Distribución de las subvenciones electorales

El criterio del ordenamiento electoral en relación con la distribución de los recursos financieros entre las candidaturas es el del *grado de implantación electoral*. La LERL, de acuerdo con la LOREG, conceptúa la financiación como una modalidad de *subvención* que se atribuye sólo a las candidaturas que obtengan representación parlamentaria, art. 49 LERL).⁴⁶

Los criterios legales son los siguientes:

- Sólo perciben subvenciones las candidaturas que han obtenido escaño.
- No cabe subvención por una cantidad superior al límite de gasto fijado.
- Por cada escaño obtenido, 11.646,29 euros.
- Por cada uno de los votos obtenido por cada candidatura, uno de cuyos miembros al menos, hubiera obtenido escaño, 0,92 euros.
- 0.23 euros por envío directo y personal de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, siempre que la candidatura hubiese obtenido dos escaños.

⁴⁶ Lo que quiere decir que la Ley parte del supuesto de que las diversas candidaturas disponen de recursos propios para financiar parcialmente el gasto que la convocatoria ocasiona, lo que sólo esporádicamente sucede. La fuente habitual de financiación de las candidaturas proviene de instrumentos financieros de endeudamiento bancario con cargo a la financiación de retorno en base a los resultados obtenidos. La propia legislación electoral acoge muestras indubitadas de esta práctica habitual. Cfr. art. 51.3 y 6 LERL. Disposiciones equivalentes en todas las normas electorales.

CUADRO 2 Subvenciones percibidas por Candidatura y elección. Gastos justificados.
Elecciones al Parlamento de La Rioja. 1991-2015

	PP	PSOE	PR	IU	C's	Podemos	CDS	TOTAL*
1991	92481	85807	43669				11308	233265
1995	74809	60102	27878	12350				175138
1999	90162	72361	30636	2097				195256
2003	147904	131078	32226					311208
2007	161874	170000	36199					368074
2011	135560	165000	44892					345452
2015	186198	128636	37217		9868	21206		383125

Fuente: Informes Tribunal de Cuentas.

* Euros corrientes

CUADRO 3 Subvenciones percibidas por Candidatura y elección. Mailing.
Elecciones al Parlamento de La Rioja. 1991-2015

	PP	PSOE	PR	IU	C's	Podemos	CDS	TOTAL*
1991	16462	24802	25324					66589
1995	31520	31132	30721	31147				124520
1999	35852	34979	34685					105516
2003	42038	40922	40922					123881
2007	47547	45990	41603					135139
2011	24982	50935	50937					126855
2015	43392	53705						97097

Fuente: Informes Tribunal de Cuentas.

* Euros corrientes

CUADRO 4 Subvenciones percibidas por Candidatura y elección.*
Elecciones al Parlamento de La Rioja. 1991-2015

	PP	PSOE	PR	IU	C's	Podemos	CDS
1991	108943	110609	68994				11308
1995	106329	91234	58599	43497			
1999	126014	107340	65321	2097			
2003	189942	172000	73148				
2007	209421	215990	77802				
2011	160543	215935	95829				
2015	43392	53705					

Fuente: Informes Tribunal de Cuentas.
* Euros corrientes

Las candidaturas pueden realizar un gasto mayor que el de la subvención que presumiblemente reciban, pero deberá realizarse con cargo a fondos no retornables vía subvención o porque no estén debidamente justificados a juicio del Tribunal de Cuentas. En todo caso el total del gasto no puede superar el límite fijado. Debe tenerse en cuenta que el gasto en buzoneo (*mailing*) no se computa para la verificación del límite, art. 49.3 LELR.

c) Anticipos financieros

La financiación de los procesos electorales ha ido adquiriendo complejidad y, por otro lado, la reiteración de procesos electorales en un sistema político de cuatro niveles electorales y representativos ha proporcionado experiencias muy valiosas para la introducción de técnicas orientadas a evitar determinados efectos perversos de algunos aspectos de la regulación existente. Este es el caso de los *anticipos* a cuenta de la subvención futura correspondiente por los resultados electorales obtenidos.

La medida consiste en la capacidad de las candidaturas concurrentes que hubieren obtenido subvención en los anteriores comicios autonómicos para solicitar el adelanto del 30 % de la subvención entonces percibida, art. 48,1 LERL.

La técnica es, como decimos, plausible pues por esta vía se cierra una de las causas de endeudamiento estructural de las fuerzas políticas, obligadas en el pasado a financiar con cargo a créditos bancarios sus deudas electorales hasta obtener el placet del Tribunal de Cuentas tras la elaboración del correspondiente Informe que requiere un plazo de dos años habitualmente.

Pero este anticipo no deja de plantear problemas técnicos y, sobre todo, políticos. Merced a este recurso financiero (y sin poder obstaculizarlo por tratarse de mandato legal no sujeto a ninguna otra condición) una fuerza política venida a menos (lo que es fácilmente constatable según las actuales técnicas demoscópicas) puede enturbiar, mediante el dispendio de un volumen importante de recursos económicos -basados en una implantación electoral *actual* disímil-, un proceso al que concurre debido a recursos financieros públicos que la ley obliga a proporcionarle. Desde ese punto de vista, y quizá este sea un asunto políticamente más delicado, tal anticipo funciona como un paliativo

financiero que puede contribuir a prolongar en el tiempo la agonía de fuerzas políticamente en quiebra.

Un segundo anticipo financiero, no por relación al inicio de la campaña electoral, sino por relación a la aprobación de las cuentas presentadas ante el Tribunal de Cuentas por las candidaturas, se produce con la misma finalidad que el anterior. Así lo recoge la LERL, art. 51.5.

5. La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el plazo de 30 días posteriores a la presentación ante el Tribunal de Cuentas de su contabilidad y en concepto de adelanto mientras no concluyan las actuaciones del Tribunal de Cuentas, entregará a los administradores generales el 45% del importe de las subvenciones que, de acuerdo con los criterios establecidos en la presente Ley, le correspondan de acuerdo con los resultados generales publicados en el «Boletín Oficial de La Rioja».

Las cuentas presentadas gozan así de una presunción de regularidad, lo que no ha quedado desmentido por la práctica auditora experimentada hasta hoy más allá de algunas discrepancias contables que, en algunos casos, parece que serán crónicas para todo proceso electoral en España y cuyo tratamiento nos derivarían en exceso de nuestro objeto. Pero la LERL se desvía del estándar establecido en la LOREG, precisamente mediante una reforma legal de esta que coincidió con el precipitado proceso de redacción y aprobación de la Ley electoral autonómica.

La diferencia estriba en que, mientras que la LERL sólo anticipa el 45% del gasto realizado, con la consiguiente creación de una deuda bancaria estructural por el resto del gasto, el estándar en esta materia alcanza al 90% del gasto justificado en las cuentas presentadas. Que puede llegar al 100% para el caso de que la candidatura garantice mediante aval el 10%. Bien es cierto que podría forzarse la interpretación de la naturaleza

de la supletoriedad de la LOREG, pero, dado que se trata de una norma sobre la que la CAR posee competencia plena, no sería inconveniente adaptar este aspecto a los estándares electorales españoles.

Lo hasta aquí dicho describe el pasado de la financiación electoral.

Y ello porque todo indica que va a ser preciso reducir, si no impedir, la financiación *electoral privada*, o establecer mecanismos de control muy severos para impedir la vulneración de las condiciones de igualdad en la competencia electoral y, no menos importante, para poder controlar el origen de determinadas financiaciones de carácter privado.

De otro lado, va a ser preciso intervenir intensamente en los gastos de publicidad de las candidaturas. Especialmente impidiendo inversiones masivas de dinero público en prácticas publicitarias oligopólicas. Pero también controlando los canales de publicidad alternativos emergentes que, al no estar regulados, impiden determinadas actividades de control orientadas a asegurar unas condiciones de competencia acordes con el ordenamiento jurídico, no sólo electoral, y respetuosas de las reglas de competencia en condiciones de igualdad.

Las regulaciones de los recursos de procedencia privada deberían ser objeto de una regulación más detallada a la vista de las transformaciones habidas en las condiciones materiales y comunicativas de los últimos procesos electorales celebrados; no solamente en La Rioja pues se trata de un problema generalizado. De un lado habrá que considerar la inclusión legal de una presunción de que *toda donación a la fuerza o fuerzas políticas en período*

electoral se entiende con fines electorales y, por tanto, deberá seguir el mismo sistema de control de las aportaciones.⁴⁷

Los recursos de procedencia privada son objeto de un rígido control y regulación por parte de la legislación electoral, pero en relación con un modelo de asignación de recursos ya superado. El principio general es el de prohibición de aportaciones anónimas (art. 126 LOREG). Existe asimismo una limitación de las cuantías máximas de las realizadas por personas físicas o jurídicas, (art. 129 LOREG) y la prohibición expresa de aportaciones por parte de Administraciones públicas, empresas públicas o mixtas, o empresas privadas que presten servicios o realicen suministros u obras para alguna de las administraciones públicas (art. 128 LOREG). Las aportaciones privadas, a su vez, deben consignarse en todo caso en la cuenta electoral, tal y como la configura la LOREG, art. 125.1.

Los datos de los procesos electorales celebrados arrojan unos resultados cuyo análisis proporciona datos aleccionadores y aconseja algunas reflexiones.

En primer lugar, una importante salvedad, los datos para las candidaturas que presentan candidatos en los procesos electorales autonómicos y municipales, con idéntico *ticket* de candidatura, deben someterse a cierta reserva. Especialmente hasta 1999, a causa de los cambios de criterio en la auditoría de las cuentas. Para alcanzar una relativa homogeneidad a partir de 2003, lo que haría más fiable la puesta en comparación. Pero aun así la asignación de un gasto a las elecciones locales o autonómicas es siempre

⁴⁷ Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 2015 e Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 2016, BOE 187, de 7 de agosto, invitan a claramente a ello, en sendas Recomendaciones 4ª, a revisar el actual sistema, pp. 78718 y 78778 respectivamente

complicada y, en cierto modo, relativa; más allá de la progresiva mejora de la calidad auditora del Tribunal de Cuentas.⁴⁸

Varias prevenciones deben formularse en relación con las consideraciones que siguen en relación con los datos que figuran en los CUADROS 2, 3 y 4.

Todo indica que estamos ante un proceso de transformación de la estructura del gasto electoral. No tan radical como parecen indicar las cifras de las candidaturas de las fuerzas de nuevo cuño, C's y Podemos.

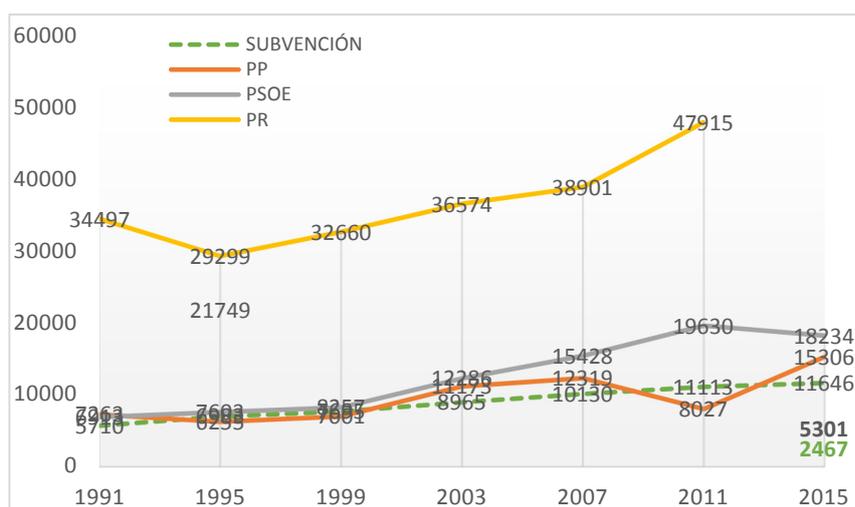
En los **GRÁFICOS 2 y 3**, debe percibirse exclusivamente la mayor o menor distancia entre la línea que marca la subvención y la aproximación a ella de cada una de las candidaturas. Tradicionalmente el sistema electoral castigaba a las candidaturas con resultados débiles, lo que en La Rioja significa Partido Riojano, como se aprecia en dichos gráficos. La correlación con la referencia a la magnitud “subvención” pretende sólo contrastar la aproximación a ella mayor cuanto mejor es el resultado obtenido en el proceso correspondiente. La referencia no es consistente con relación a C's y Podemos por una serie de factores técnicos.

No obstante, todos los valores incluidos son indicativos del inicio de cambios significativos en el modelo de asignación de recursos. Ello aconsejaría reflexionar sobre la

⁴⁸ Nótese que la auditoría sobre las elecciones de 2015, al igual que las anteriores, incluye una reserva general sobre su corrección pues, como recuerda siempre el Tribunal, es preciso esperar a la auditoría de las elecciones locales, celebradas simultáneamente, que permite a las candidaturas que concurren a ambas asignar o fraccionar gastos con cargo a unas u otras en función de los resultados obtenidos en cada una. Para el último Informe, Informe emitido por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones al Parlamento de La Rioja de 2015, *cit.*, p. 77714.

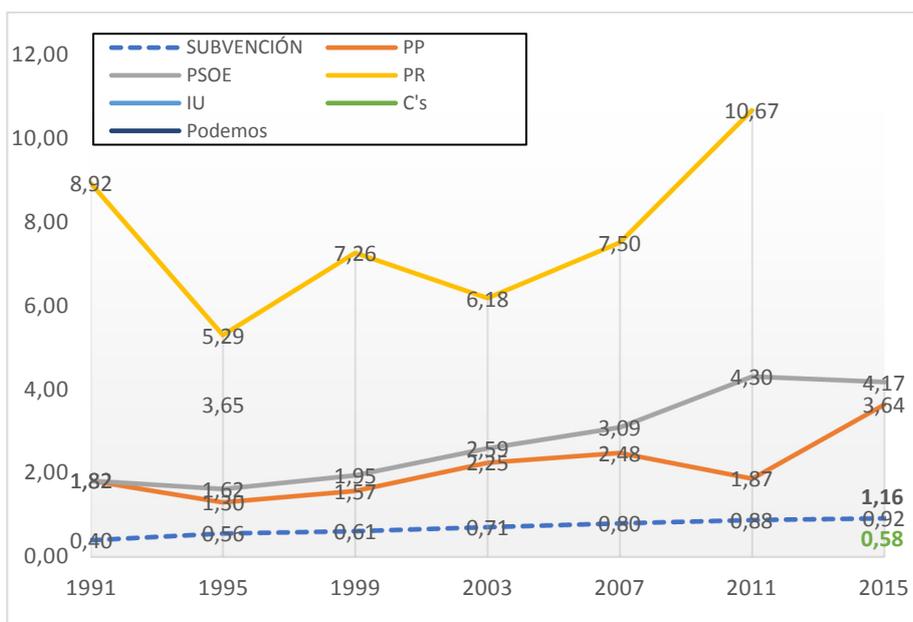
conveniencia de una intervención legal que ayude a reconfigurar gradualmente la estructura de gasto de las campañas de las candidaturas.

GRÁFICO 2 Correlación financiación/coste unitario escaño*
Elecciones al Parlamento de La Rioja. 1991-2015



Fuente: Informes Tribunal de Cuentas.
*Euros corrientes

GRÁFICO 3 Correlación financiación/coste unitario voto*
Elecciones al Parlamento de La Rioja. 1991-2015



Fuente: Informes Tribunal de Cuentas.
*Euros corrientes

Actualmente todo indica que la estructura de gasto de las candidaturas evidencia un proceso inicial de transformación en la asignación de recursos.

CUADRO 5 Estructura del gasto electoral*
Elecciones al Parlamento de La Rioja 2015

	PP	PSOE	PR	C's	Podemos
Gastos declarados	177361,86	128636,29	69157,65	9868,20	21205,74
-Gastos de publicidad exterior	31069,93	0,00	12151,42	1455,57	
-Gastos de publicidad en prensa y radio (art. 58 LOREG)	35055,27	24000,00	2932,89	6678,96	1009,05
-Gastos financieros liquidados		181,17			
-Estimación de gastos financieros		3213,82			
-Otros gastos ordinarios	111236,66	101241,30	54073,34	1733,67	20196,69
Total gastos ordinarios justificados	186197,96	128636,29	37216,75	9868,20	21205,74
Gastos por envío de propaganda	52228,36	53705,00			

Fuente: Tribunal de Cuentas

Simultáneamente podría pensarse en adaptar la LERL, en el capítulo de financiación, a criterios de congelación de las actualizaciones del gasto y a un modelo de financiación más adecuado a la celebración simultánea de comicios autonómicos y locales.

Por otro lado, la reforma LOREG introducida con ocasión de la sucesión muy próxima en el tiempo de las elecciones generales de 25 de mayo de 2014 y de 26 de junio de 2016, debería invitar a valorar una campaña electoral más sobria en gasto, en la línea de los estándares de los estados democráticos de financiación pública de los procesos electorales.

Y, alternativamente, a promover la distribución entre candidaturas de recursos en especie, en vez de proporcionar la financiación para una serie de actividades.

Igualmente es preciso introducir en la LERL una regulación de actos electorales objetivamente movilizados de la participación electoral de los ciudadanos; muy especialmente la vertebración de una *cultura de debate* como eje de las campañas electorales.

Y, finalmente, la LERL debería acompañar a la LOREG en el proceso de reducción de los gastos en publicidad estática respecto del total del gasto causado. El ideal, practicado en muchos países de nuestro entorno, es el de la ausencia de publicidad estática (vallas). Y el art. 55 LOREG, ha reducido al 20% el total de gasto asignable a dicha actividad.

V. EL SISTEMA ELECTORAL

La importancia y relevancia del sistema electoral en el conjunto del régimen electoral disminuye con el paso del tiempo que acompaña a su repetición. Salvo que se trate de un sistema claramente insatisfactorio en las funciones que le son propias. Cuanto menos discutido -en su planta básica- es un sistema electoral más importancia adquieren los aspectos que hemos tratado hasta ahora.

En un sistema de democracia representativa el sistema electoral que cumpla de modo relativamente satisfactorio las funciones que le son propias se integra progresivamente en los procesos básicos de la cultura política de esa sociedad. Ello no significa que quede a salvo de críticas de actores políticos y ciudadanos. Antes bien, una crítica permanente del funcionamiento del sistema y de sus prestaciones forman parte de los vectores de consolidación de un sistema. Tanto como es inquietante la ausencia de críticas.

1. Concepto de sistema electoral

Comenzamos a continuación una descripción *analítica* del sistema electoral como componente del régimen electoral. Posteriormente iremos introduciendo los componentes o elementos de carácter dinámico. Bien entendido que el concepto de sistema electoral integra ambos componentes, según veremos.

Un sistema electoral, al igual que el régimen jurídico electoral, se compone de un conjunto de reglas. Sin embargo, a diferencia de las reglas jurídico-formales, las reglas del sistema electoral poseen una naturaleza aritmética. Ciertamente se encuentran jurídicamente objetivadas en las leyes electorales, pero el hecho de incluirse en una norma jurídica no las transforma: mantienen en definitiva su naturaleza matemática. Y ello es así porque *un sistema electoral consiste en un conjunto de reglas aritméticas* a cuyo cargo corre la conversión de un número muy elevado de voluntades individuales –preferencias- en decisiones también individuales, pero formalizadas y estandarizadas –votos-, que a su vez deben traducirse en un número mucho más reducido de miembros de un órgano muy singular: un órgano, el Parlamento de La Rioja, que *representa al pueblo riojano* y que es, además aunque distinto, *un órgano representativo*, es decir, que traduce en sede parlamentaria las corrientes políticas y valorativas del conjunto de los riojanos.

Fácilmente se deducirá que entre 315.000 ciudadanos y 33 escaños hay una notoria desproporción. Traducir 250.000 voluntades en una sola -con ocasión de cada objeto de

decisión en sede parlamentaria- a partir de 33 personas es una labor extremadamente compleja. Por habitual y familiar que nos resulte.

Para ello los sistemas democráticos han ido perfeccionando un conjunto de reglas destinadas a transformar ingentes cantidades de sufragios en un reducidísimo número de asientos parlamentarios. A este conjunto de reglas le denominamos sistema electoral.

En la actualidad los sistemas electorales se configuran en torno a dos variables fundamentales que, en el extremo, son contradictorias.

De un lado un parlamento persigue el *máximo de legitimidad*, lo que se traduce en la búsqueda de unas técnicas que permitan que el órgano representativo replique lo más fielmente posible las concepciones políticas y valorativas del conjunto de los ciudadanos, es decir, posea el máximo de representatividad. A más representatividad, mayor legitimidad.⁴⁹

Pero de otro lado un parlamento debe decidir. Desde este punto de vista los órganos parlamentarios deben ofrecer un rendimiento, un nivel de *performance*, que se traducirá en su capacidad para tomar decisiones eficaces en un tiempo razonable. En definitiva, los parlamentos acumularán legitimidad por este aspecto en la medida en que sean capaces de conformar mayorías estables capaces de articular políticas eficaces.

Los parlamentos, todos los órganos representativos en suma, se juegan su legitimidad por ambos flancos. Por eso los sistemas electorales persiguen configuraciones

⁴⁹ Debe precisarse que el juicio de representatividad no se formula *desde el sufragio emitido*, sino por relación a cada decisión parlamentaria. De ahí su vínculo con el concepto de legitimidad política. Y de ahí también su carácter *crítico*: cualquier ciudadano experimentará en uno u otro momento la sensación de haber sido traicionado por sus representantes. Una sensación que sólo se puede corregir si los representantes y sus organizaciones practican intensa y regularmente la *accountability* o dación de cuentas.

que hagan posible la presencia de ambos momentos. *El momento de la decisión y el momento de la representatividad.*

Los sistemas electorales constan de una serie de elementos. Es en la combinación de estos elementos, teniendo en cuenta las circunstancias singulares de cada sociedad y cada sistema político, en donde se busca el equilibrio singular y específico preciso entre aquellos dos momentos o aspectos del órgano representativo.

2. Elementos del sistema electoral

Un sistema electoral de corte proporcional, como el del Parlamento de La Rioja, posee al menos cuatro elementos, de los que tres son imprescindibles en un sistema proporcional y uno de decisión discrecional.

- a) Tipo de voto
 - b) Fórmula electoral
 - c) Barrera electoral
 - d) Circunscripción o distrito
- a) Tipo de voto

Los riojanos introducen el sufragio -una única papeleta- en una única urna. Y la papeleta contiene una lista de candidatos.

La lista de candidatos es indisponible para el elector *en dos sentidos*.

- i. No puede suprimir ni introducir ningún candidato, es decir, se trata de una *lista cerrada*.
- ii. El votante tampoco puede alterar el orden en que figuran los candidatos, lo que es relevante en la medida en que la atribución de escaños se realiza atendiendo a dicho orden: se trata por tanto de una *lista bloqueada*.

La literatura científica solvente, no así la periodística, no ha detectado en los votantes interés alguno –en términos estadísticamente relevantes- en modificar el sistema de lista cerrada y bloqueada a nivel de elecciones a Cortes Generales, en donde se aplica el mismo sistema. Los factores a favor y en contra se encuentran también perfectamente documentados en las investigaciones correspondientes y no es un tema que plantee problemas hoy entre los investigadores.

En general se acepta que el sistema es sencillo y permite una rápida obtención de los resultados electorales –un dato extremadamente importante y no sólo en términos de

comodidad o eficiencia- pero que a cambio *construye la libertad de un reducido número de electores deseosos de modificar la oferta cerrada y bloqueada de las candidaturas partidarias.*

A cambio de ello el sistema produce un efecto de reforzamiento de los grupos de dirección de las organizaciones políticas, lo que puede ser visto como un dato favorable que garantiza la cohesión parlamentaria, altamente valorada por los ciudadanos; o como un dato desfavorable, en la medida en que crea las condiciones –bien que no necesariamente- para la cristalización de oligarquías partidarias.

b) Fórmula electoral

La fórmula electoral consiste en una regla aritmética de cálculo de conversión de votos en escaños. En la medida en que suele servir para denominar el sistema electoral concreto (especialmente de entre la ingente variedad de sistemas proporcionales existentes), *el tipo de fórmula clasifica el sistema.* De modo que, si la fórmula que se aplica es mayoritaria, es decir, quien obtiene la victoria se hace con todos los representantes en juego (*first past the post*), se dice que el sistema electoral es mayoritario. Y si por el contrario, los escaños en juego se distribuyen en proporción a los resultados obtenidos por cada candidatura se afirma que el sistema es proporcional. Pero esta es una regla relativa de identificación de un sistema a través de su fórmula.

Lamentablemente la conversión de esta afirmación en regla indeleble suele ser un error muy común: se trata de una inconsistencia y, con frecuencia, hasta de una falsedad. De hecho, un sistema electoral puede incorporar una fórmula electoral proporcional y arrojar un resultado en su aplicación llamativamente mayoritario. Y viceversa. En resumen, una fórmula proporcional permite declarar al sistema electoral que la cobija como proporcional. Pero ello no asegura, promete, ni garantiza, que la aplicación de una

fórmula proporcional arroje un resultado proporcional. Y ello es así porque todo sistema electoral tiene que ser evaluado en su conjunto, es decir, *tal y como resulta de la aplicación conjunta de todos sus elementos*.

De ahí que la fórmula proporcional D'Hondt sea una fórmula cuyo efecto sobre el sistema no garantiza un resultado proporcional, pues en realidad *el efecto proporcional es una función directa del número de escaños en juego en la circunscripción*. Se trata de una fórmula de *geometría variable*, pues sus efectos se transforman en función del número de escaños en juego, es decir, del tamaño de la circunscripción. Hoy es una conclusión pacífica que en circunscripciones de hasta cinco escaños la fórmula produce un efecto mínimamente proporcional y, por tanto, con un sensible efecto mayoritario. *Entre cinco y siete escaños se sitúa el umbral de proporcionalidad de la fórmula*. El efecto proporcional se va perfilando a partir de siete escaños de modo claramente perceptible y, en tamaños mayores, si no se da una fragmentación electoral extremada, se puede decir que la aplicación de la fórmula arroja una proporcionalidad correcta.

Se trata pues, como decimos, de *una fórmula electoral de geometría variable*.

c) Barrera electoral

La barrera electoral suele configurarse como *una técnica correctora de la representatividad en los sistemas proporcionales*. Consiste en el establecimiento de un mínimo relativo - normalmente porcentual- de apoyo electoral para poder concurrir al reparto de escaños. Se establece con la finalidad de impedir una fragmentación electoral y parlamentaria excesiva, pero puede subvenir a necesidades técnicas más complejas. Su efecto, más allá de exigir una mínima implantación electoral para poder acceder al órgano de representación, se proyecta también en el reparto de escaños. La aplicación de la barrera

electoral supone la eventual privación de escaños a las fuerzas con menor apoyo electoral y la necesaria traslación de aquellos escaños hacia las fuerzas de mayor implantación.

La barrera electoral posee así un efecto indirecto de prima a los partidos mayoritarios a nivel de circunscripción. Por ello suele verse como una técnica dirigida a favorecer la formación forzada de mayorías con cargo a la disminución de la presencia de las minorías en el parlamento. En el sistema electoral riojano la incidencia de la barrera electoral, cifrada en el 5% de los votos emitidos, es verosímilmente activable dadas determinadas correlaciones en los resultados en términos estadístico-matemáticos.

d) La circunscripción electoral

Con este término aludimos a la unidad de cálculo y aplicación de las reglas del sistema electoral. En efecto, el número de diputados se distribuye *en la circunscripción*. Los electores votan a la lista de la circunscripción en la que ejercen su derecho de sufragio. Finalmente, la conversión de votos en escaños y su atribución a cada una de las candidaturas se produce en la circunscripción y por tanto el diputado electo lo es por una circunscripción determinada. El resto de los cálculos se realizan también en su inmensa mayoría en base a la circunscripción.

La circunscripción es el elemento determinante de un sistema electoral. Por sí mismo carece de efectos sobre el sistema en su conjunto, pero en combinación con los demás elementos proporciona las claves determinantes de un sistema electoral dado. Es la clave del sistema electoral para averiguar y medir sus efectos a la hora de convertir votos en escaños.

Los efectos de un sistema electoral vienen identificados fundamentalmente en términos de sesgo. La esencia de un sistema electoral, convertir enormes magnitudes de sufragios en un muy reducido número de mandatos parlamentarios a través de reglas matemáticas, supone necesariamente un tipo de distribución proporcional que necesariamente se quiebra en la atribución de los últimos escaños, dado que ninguna de las candidaturas reúne para ello la cifra entera suficiente de votos.

Atribuir ese escaño a una u otra fuerza supone primar a la que lo recibe y castigar a aquélla que, aun habiendo recibido votos para “una cierta parte o fragmento de ese diputado”, debe renunciar a él por tratarse -en los modelos electorales habituales- de *una unidad no fragmentable*.

La incidencia de este inevitable sesgo en la circunscripción puede ser mayor o menor. La intensidad del sesgo se ve muy reducido si la distribución inicial del total de escaños entre las circunscripciones es proporcional. En el caso de La Rioja, un sistema de circunscripción única despeja cualquier duda sobre la proporcionalidad inducida.

Un sistema electoral se compone, como hemos visto, de una serie de elementos que se combinan hasta producir unos determinados efectos. *Pero esos efectos no inciden sobre fuerzas políticas concretas sino sobre posiciones electorales*. De modo que, a medio y largo plazo, las fuerzas políticas podrán verse, y así sucede, beneficiadas o perjudicadas por dichos efectos en función de sus resultados electorales, de sus *posiciones electorales*.

Pero, más allá de todo lo anterior, es preciso llamar la atención sobre un factor de extrema importancia, sin el que difícilmente podrá comprenderse un sistema electoral.

La aplicación reiterada de un sistema electoral activa unos comportamientos en el electorado que, a lo largo de secuencias repetitivas temporales de largo aliento, se integran en el sistema *hasta formar parte del mismo*.

Visto así, un sistema electoral consiste en un conjunto de reglas *más los comportamientos que los actores políticos y electores adoptan a la hora de activar ese conjunto de reglas*.

De modo que, a largo y muy largo plazo, las pautas de comportamiento de los electores adoptadas frente a los efectos del sistema que actores y electores van percibiendo, forman parte muy principal del sistema. Podría incluso decirse más: a muy largo plazo *el elector construye y diseña el sistema funcionando*. El sistema electoral *es* del elector.

Por ello los estudios electorales distinguen entre los *efectos mecánicos* del sistema, es decir, aquéllos que se producen naturalmente por la mera aplicación de las reglas y que toleran ensayos *de laboratorio*; y los *efectos psicológicos* que son aquéllos inducidos en la mente y los comportamientos del elector y de los actores políticos dirigidos frecuentemente a combatir, corregir o compartir aquellos efectos mecánicos que el sistema necesariamente produce. Evidentemente son estos segundos efectos los que adquieren progresivamente una mayor importancia hasta acabar *dando vida* al sistema.⁵⁰

⁵⁰ Como indicaremos más adelante, llegados a este punto no es infrecuente que el ejercicio por actores y electores del sistema acabe induciendo transformaciones y efectos que pueden llegar a ser claramente contrarios al diseño institucional jurídicamente regulado. Un ejemplo podría serlo el sistema electoral para la Presidencia de los Estados Unidos de América del Norte. Y, el otro, mucho más próximo a nosotros, la elección de los Senadores por provincias.

3. *Ratio* de escaños

Uno de los criterios que permiten determinar el tamaño de un órgano representativo es el número de miembros que lo componen. Un órgano representativo posee un carácter colegiado, es decir, expresa sus decisiones a partir de un proceso de construcción de una voluntad *única*. El carácter colegiado de las decisiones, para cualquier órgano, determina a su vez una serie de requisitos y condiciones, algunas *sine qua non*. No podemos detenernos en ello mucho más, pero sí lo suficiente para dejar reflejado lo que sigue a continuación.

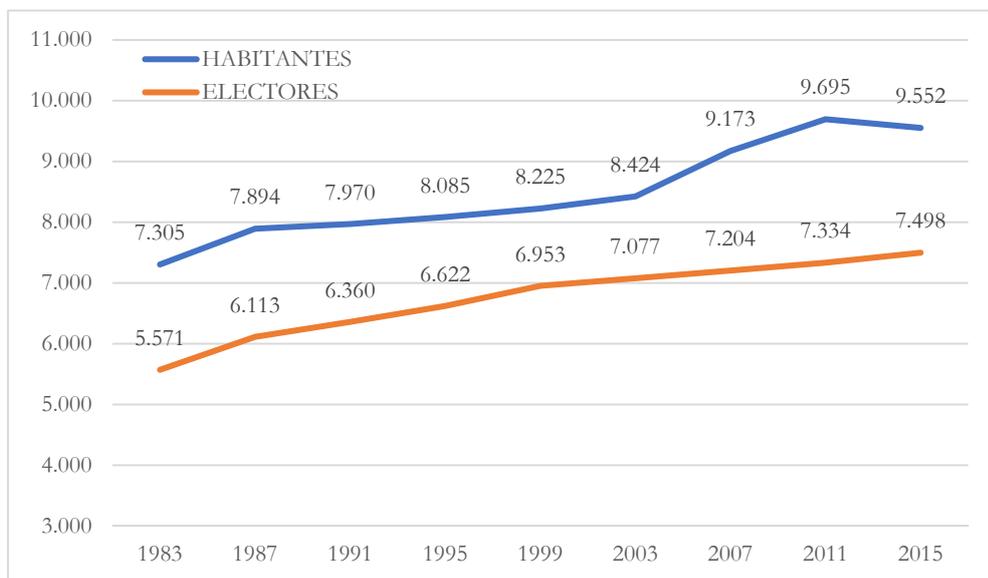
Como es comúnmente conocido las decisiones parlamentarias son *representativas*, es decir, se adoptan por un conjunto de miembros del órgano que hacen presentes en la cámara las opiniones, intereses y valores de sus electores. Pero, como decimos, es preciso que la cámara, como órgano colegiado, posea un diseño capaz de emitir tales decisiones *de modo legítimo*. La legitimidad de una cámara proviene, condición necesaria, del carácter democrático de su reclutamiento. Pero también la obtiene de su capacidad y eficiencia para adoptar decisiones.

Todo ello se proyecta también en el tamaño de la cámara. Y, como fácilmente podrá colegirse, el número de miembros resulta de un equilibrio entre las funciones que desempeña. Los criterios que definen el equilibrio son tres. Uno, la cámara debe poseer un número mínimo, o *número crítico*, que asegure su naturaleza colegiada. Dos, la cámara debe disponer de un número suficiente para reflejar, mediante las reglas electorales adoptadas, las corrientes de ideas e intereses de los ciudadanos que representa. Y tres, la cámara debe limitar la colegiabilidad y la representatividad para poder formular decisiones dentro de unos parámetros de *performance* que refuercen, y no debiliten, su legitimidad.

A la vista de todo lo anterior, el tamaño de una cámara, desde una perspectiva estrictamente electoral, traba una correlación *-pero no una relación-* entre población y cuerpo electoral (nótese que una cámara representa al pueblo, pero no la elige *toda la población*). De este modo, el juicio aritmético o *ratio* entre ciudadanos y número de miembros de la cámara es un elemento de cierta importancia, que se añade como vemos a muchos más.⁵¹

En términos de ratio poblacional, medido en número de habitantes por escaño, y dejando a un lado las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, La Rioja ofrece su número más bajo, de acuerdo con las cifras que se reflejan en el **GRÁFICO 4**.

GRÁFICO 4 *Ratio* habitante y electores/escaño.
Parlamento de La Rioja. 1983-2015



⁵¹ Las comparaciones, ocurrencias realmente, que frecuentemente asoman a los medios de comunicación, sobre los tamaños de los parlamentos autonómicos son lamentablemente banales. Y, a veces, insidiosas.

Teniendo en cuenta los factores indicados, más otros como el carácter uniprovincial, el tipo de dispersión poblacional y, sobre todo, el carácter colegiado del órgano, nos parece que, en términos generales, la horquilla establecida en el EAR sobre el tamaño del Parlamento de La Rioja es perfectamente conforme y satisfactoria de los requerimientos presentes y previsibles.

Cuestión muy distinta sería plantear una modificación de la horquilla estatutaria, actualmente prevista entre 32 y 40 parlamentarios.

Una ampliación de la cifra límite superior no parece soportarse en la necesidad de buscar una mayor inclusividad o representatividad de la cámara. El número actual de 33 miembros produce un rendimiento en términos de representatividad francamente satisfactorios; según veremos más adelante.

La reducción de la cifra límite inferior operaría de manera muy distinta, teniendo en cuenta que el número actual se sitúa ya en la parte más baja de la horquilla. Abriría un marco legal muy potente de reducción de la actual representatividad de la cámara, que podría traducirse en efectos de exclusión perfectamente perceptibles por un elector que dispondría de un término de comparación en los resultados representativos anteriores.

Por lo demás el **GRÁFICO 4** pone de manifiesto que se ha producido una fuerte corrección en la *ratio* como consecuencia del crecimiento poblacional, e inducidamente del cuerpo electoral riojano.

4. Primas y penalizaciones

Todo sistema electoral establece, en su aplicación, un conjunto de reglas a través de las cuáles traduce en escaños los votos obtenidos por las candidaturas contendientes. Estas reglas resuelven, según criterios matemáticos, un problema de reducción de complejidad de carácter cuantitativo al convertir en una magnitud menor –escaños- una magnitud mucho mayor –votos-.

La propia lógica del método matemático de conversión, independientemente de la fórmula matemática concreta que se aplique, arroja siempre resultados que favorecen o perjudican a unas u otras posiciones en mayor o menor grado.

En los estudios electorales este fenómeno se mide a través de la averiguación de la intensidad del perjuicio o beneficio causado. Si la aplicación de la regla de conversión favorece a una fuerza, al atribuirle un porcentaje de escaños –calculado sobre el total en juego- mayor que el porcentaje de votos obtenido, dicha fuerza ha resultado beneficiada, es decir, ha obtenido una prima electoral. Si, por el contrario, el porcentaje de escaños que arroja la aplicación de la fórmula electoral se sitúa por debajo del porcentaje de votos, dicha fuerza recibe una penalización electoral. De este modo, si la ratio porcentaje de escaños/porcentaje de votos es igual a 1, el sistema es neutro para esa fuerza política en la convocatoria concreta. Si la cifra es mayor que 1, significa que estamos en un supuesto de prima, mientras que si es inferior a 1 nos situamos en un escenario de penalización. Debe recordarse en este punto que se trata de un típico supuesto de juego suma-cero, de

modo que de darse una prima a una fuerza debe inferirse que es con cargo a una penalización a otra.

Obviamente este es uno de los efectos del sistema que requiere disponer de una secuencia suficientemente larga y variada en coyunturas como para poder identificar dicho sistema desde este punto de vista.

Este es el caso de las elecciones que analizamos.

CUADRO 6 Primas y penalizaciones. Partido y convocatoria
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015

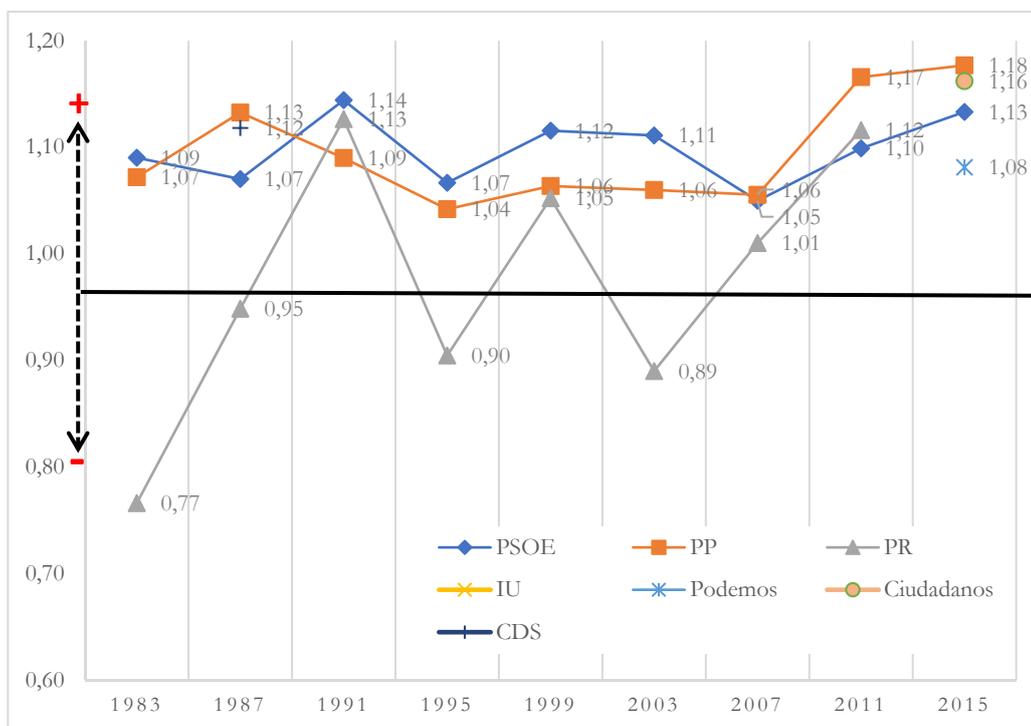
	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
PSOE	1.09	1.07	1.14	1.07	1.12	1.11	1.05	1.10	1.13
PP	1.07	1.13	1.09	1.04	1.06	1.06	1.06	1.17	1.18
PR	0.77	0.95	1.13	0.90	1.05	0.89	1.01	1.12	
IU									
Podemos									1.08
Ciudadanos									1.16
CDS		1.12							

El tamaño de la cámara y la estructura de competencia produce un efecto de prima en quienes obtienen escaños con una llamativa regularidad. Pero la proporcionalidad inducida por los anteriores factores provoca también que las primas no sean determinantes en la formación de mayorías parlamentarias.

Y, en términos de comparación con los efectos prima/penalización de otros sistemas electorales, el sistema riojano es extremadamente comedido en su incidencia sobre la conformación de la cámara. Desde este punto de vista no es un sistema fuerte, si

entendemos como tales aquellos sistemas que favorecen mediante reglas la conformación de *mayorías artificiales*.⁵²

GRÁFICO 5 Primas y penalizaciones.
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015



El **GRÁFICO 5** deja poco lugar a las dudas sobre el funcionamiento del sistema en el campo primas-penalizaciones. La magnitud 1, señalada por una línea horizontal negra continua, delimita la frontera: por encima de ella el sistema electoral riojano favorece a quienes allí figuran, mientras que por debajo de la línea se produce un castigo a la candidatura al devolverle menos escaños que los que porcentualmente le corresponderían atendida dicha magnitud en votos. Nunca los dos grandes partidos han sufrido castigo

⁵² Tal sería el caso de los sistemas electorales comunes en Italia o el sistema francés de *ballotages*. O el de los sistemas autonómicos organizados en circunscripciones. Notoriamente, por ejemplo, el sistema electoral vasco, que atribuye a cada uno de los territorios forales el mismo número de miembros independientemente de la población de cada provincia.

electoral por el sistema, es decir, nunca la aplicación de las reglas les ha devuelto menos escaños que votos. Antes bien ambos han obtenido leves pero permanentes beneficios.

El castigo, la penalización del sistema, se ha producido siempre sobre el que hasta las últimas elecciones desempeñó una posición de *tercer partido*. Paradójicamente, el PR ha recibido su mayor castigo precisamente en las únicas elecciones que mayor número de escaños se pusieron en juego, 35 en 1983.

Bien entendido que el sistema no favorece actores políticos concretos, *sino posiciones electorales relativas*. El sistema actúa sobre determinadas horquillas de magnitudes, *atendidas el resto de variables*, muy especialmente número de candidaturas concurrentes y posición relativa de cada una de ellas, especialmente de las que no obtienen escaños.

Pero también debe advertirse que *efectos pasados no garantizan su permanencia en el futuro*. Mientras que aquí manejamos *magnitudes muertas*, la previsión del comportamiento del elector frente a una alteración de las reglas del sistema, o a una transformación relevante de las condiciones políticas, no está nunca incluida en ningún estudio electoral.

Este análisis por tanto es perfectamente sólido respecto de las posiciones electorales. Y, por tanto, se garantiza que, de darse en escenario equivalente en el futuro, el sistema operará del mismo modo.

5. Umbrales

Se entiende por *umbral* la magnitud, medida en porcentaje sobre votos válidos emitidos, que en un sistema electoral determina la línea a partir de la cual una candidatura puede *normalmente* aspirar a obtener representación parlamentaria.⁵³

Hay diversos *tipos de umbrales*.

El más conocido es el que nuestra legislación electoral denomina *barrera electoral*. Se trata por tanto de un *umbral legal*, sobre cuya finalidad dentro del sistema electoral ya hemos tratado.

Las circunscripciones poseen también un *umbral real*. Consiste este en identificar el porcentaje de voto mínimo que ha proporcionado representación a lo largo de todos los comicios celebrados. Se trata de un umbral de carácter *estadístico*. La fuerza política que accedió a representantes menos votada fue la que, con el 5,38% de los votos válidos, situó al Partido Riojano en las elecciones de 1991 con 2 escaños en el Parlamento de La Rioja.⁵⁴

Sin embargo, cabe hacer la reserva de que ese dato no incluye, atendida la barrera electoral *legal* del 5%, aquellas candidaturas que, de no existir tal barrera, podrían haber obtenido representación. Quiere esto decir que, desde un punto de vista matemático, la

⁵³ Los umbrales que a continuación se calculan deben someterse a una salvedad importante. Aunque aquí utilizaremos valores concretos, un umbral no es un porcentaje específico. Los umbrales aluden siempre a *posibilidades*.

⁵⁴ Se notará que en ninguna ocasión el sistema ha devuelto un único escaño en la aplicación de la regla para una circunscripción de este tamaño y el número de electores que emiten su voto. No que no quiere decir que sea imposible matemáticamente.

barrera legal está en condiciones de actuar frecuentemente a partir de una competencia entre tres candidaturas dada determinada correlación de resultados.

Pero hay que hacer rápidamente una advertencia: esta consideración es *contrafactual e impropia* si se utiliza como un juicio o evaluación del sistema *incluyendo la barrera como una variable independiente*. Y ello porque se concluye una consecuencia alterando un elemento del sistema *con posterioridad a la emisión del voto y, sobre todo, al momento de la presentación de las candidaturas*. Dicho de otro modo, si la barrera actual del 5% disuade de concurrir a algunas candidaturas (o invita a coaliciones), su rebaja o desaparición estimula todo lo contrario.

Nótese que una rebaja o, incluso todavía más, desaparición, de la barrera legal existente, promueve un número no despreciable de *candidaturas de oportunidad*. Se trata de grupos políticos, o incluso de otra naturaleza, que concurren a las elecciones con una finalidad mistificada para, sin descartar la posibilidad de obtener representación, aprovechar las condiciones óptimas de divulgación de mensajes de todo tipo.⁵⁵ Adviértase en tal sentido que, en las elecciones autonómicas riojanas de 2015, han concurrido 10 candidaturas. Cuatro de ellas con finalidades alejadas de cualquier posibilidad de éxito electoral. Pero otras dos, aun no habiéndolo obtenido, hubieren tenido alguna *posibilidad matemática* (recuérdese la importante salvedad que hemos dejado dicha en el párrafo anterior) de no existir dicha limitación.

Los expertos (Gallagher, Lijphart), ya desde hace algunas décadas, han desarrollado una serie de técnicas orientadas a determinar el rendimiento de los sistemas electorales

⁵⁵ Mensajes por supuesto legítimos, pero no siempre de carácter político. Frecuentemente se trata de grupos de interés o incluso de presión que pretenden ocupar una posición óptima para hacer valer sus objetivos, insisto que legítimos. Pero impropios de una competencia electoral propiamente dicha.

Este tipo de fenómenos se produce con mucha frecuencia en candidaturas en elecciones locales.

proporcionales en relación con las barreras *efectivas*. Se parte de la base de que un sistema determinado, aplicado en unas circunstancias concretas, proporciona unas horquillas de resultados electorales que pueden asociarse a dos situaciones que permiten *medir* la capacidad del sistema desde el punto de vista de producción de *representatividad mínima*.

Y así, para cada sistema concreto, es posible determinar una referencia que nos indique aquel porcentaje de apoyo electoral *máximo* que puede no ser suficiente, bajo las condiciones *máximas desfavorables*, para obtener un escaño. Por debajo de esa cifra *nunca* será posible obtener un escaño. Se establece así la magnitud por debajo de la cual nunca será posible obtener representación: *umbral de exclusión*. Para el actual número de 33 diputados, como se ve en el CUADRO 7, el umbral por debajo del cual no hay garantía de representación está muy próximo al 3%.

CUADRO 7 Umbral de exclusión según tamaño del órgano
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015

Escaños	Umbral
32	3,03%
33	2,94%
34	2,86%
35	2,78%
36	2,70%
37	2,63%
38	2,56%
39	2,50%
40	2,44%

Fórmula y Sistema de cálculo en Rein Taagepera/Mathew S. Shugart, *Seats and Votes: The effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale Univ. Press, 1989, pp. 273ss. También Arend Lijphart *Electoral Systems and Party Systems*, OUP, 1994, pp. 25ss.

Por otro lado, podremos también intentar definir aquel porcentaje o *magnitud mínima* que, con seguridad, proporciona representación. Una cifra que *garantiza* representación, y por ello denominamos *umbral de representación*.

El umbral de representación varía en función del número de escaños en juego y número de candidaturas concurrentes.

El umbral varía en función del número de escaños de la cámara en proporción inversa pues, lógicamente, a mayor número de parlamentarios mayor proporcionalidad; y al revés. Es importante reseñar que estos cálculos pueden experimentar oscilaciones en función del número de candidaturas según decimos, pero también en función de la correlación o estructura de los resultados de las elecciones concretas. Ello hace esta magnitud *levemente imprecisa*.⁵⁶

Insistamos en que este umbral *no asegura representación*. Tan sólo garantiza que el sistema electoral autonómico entrega escaños a partir de esa cifra *dadas circunstancias estándares*. Nótese que *se trata de una condición suficiente pero no necesaria*. Lo que quiere decir que, en determinadas y precisas circunstancias, puede obtenerse algún escaño por debajo de ese nivel de apoyo electoral. Pero sólo se garantiza a partir de dicha cifra o umbral *de representación*.⁵⁷

⁵⁶ Pero se trata de una herramienta muy útil para las candidaturas a fin de anticipar, si se dispone de una cifra fiable de apoyo electoral en base a estudios demoscópicos, la posibilidad de obtener una mínima representación en una circunscripción.

⁵⁷ Arend Lijphart y Robert W. Gibberd, "Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation", *European Journal of Political Research*, 5 (1977), 219-244. Michael Gallagher, "Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities", *British Journal of Political Science*, Vol. 22, nº 4, 1992, pp. 469-496.

De modo que superar la cifra del *umbral de exclusión* es condición *necesaria pero no suficiente* pues cabe que, aun superándola, no obtenga representación. Y recordémoslo, alcanzar el umbral de *representación* es condición suficiente, *pero no necesaria*, para obtener representación. En el CUADRO 8 vemos los *umbrales de representación* para cada una de las elecciones autonómicas celebradas. Véase que se trata de cifras bastante próximas a los resultados de las candidaturas *límite*, pero se comprobará también que, en alguna ocasión se ha satisfecho el dato de que el umbral de representación actúa como condición suficiente, pero no necesaria, pues alguna candidatura ha accedido al reparto de escaños con cifras inferiores al umbral de representación.

CUADRO 8 Umbrales de representación
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015

Escaños	Umbral
1983	6,86
1987	9,03
1991	7,03
1995	7,03
1999	8,03
2003	8,03
2007	6,03
2011	11,03
2015	12,03

Fórmulas y reglas de cálculo en Rein Taagepera/Mathew S. Shugart, *cit.* También Arend Lijphart, *cit.*, pp. 25 ss.

Lógicamente entre ambos umbrales hay una *tierra de nadie* cuya dimensión varía en función de las variables indicadas.

6. Desproporcionalidad

Bajo este término se acoge una de las características de todo sistema electoral de cualquier naturaleza. Todo sistema electoral se construye con la finalidad de paliar en lo posible una condición irreductible: la muy diferente dimensión del número de electores y de electos. Por tanto, un sistema proporcional sólo puede aspirar a serlo desde la aplicación de un *criterio* de representación de tal naturaleza. Pero no existe una correspondencia entre el concepto de proporcionalidad como criterio aritmético y como criterio de representación. Son dos conceptos distintos que sólo a veces el debate más superficial tiende a identificar.

En principio la tendencia de todo sistema proporcional debe ser la de intentar devolver un porcentaje de escaños a cada candidatura exactamente igual al porcentaje de votos obtenidos: un porcentaje no una magnitud absoluta, claro.

Sin embargo este es un objetivo imposible en términos matemáticos en la medida en que la proporcionalidad perfecta no puede existir cuando -como decimos- una de las magnitudes, los escaños, no son fragmentables por debajo de la unidad (y ello para el caso de que fuera lo más adecuado).

A la desviación existente entre el porcentaje de escaños y el de votos le denominamos *desproporcionalidad*. Se trata de una magnitud cuya intensidad puede verse acrecentada si la desproporcionalidad matemáticamente irreductible descrita, se superpone a una desproporcionalidad en la distribución de escaños entre circunscripciones. Pero este segundo factor no es relevante en nuestro caso, dado que el sistema electoral al Parlamento de La Rioja opera sobre una única circunscripción o distrito.

En nuestro caso la medición de desproporcionalidad deberá ajustarse por tanto al efecto que produce en relación con el reparto de escaños entre candidaturas, la aplicación del sistema electoral, que posee *tres factores de (des)proporcionalidad*: la barrera electoral ya tratada, el número de escaños y la fórmula aplicable.

Lo relevante no consiste en la mera constatación de la desproporcionalidad del sistema, cuyo origen es como vimos de carácter técnico. Lo significativo es la reducción suma-cero de la desproporcionalidad, pues al fin y al cabo se trata de atribuir la unidad representativa, escaño, a una de las varias candidaturas que se sitúan en posición de recibir el escaño último que necesariamente no soporta división ni fragmentación. Ello implica que el beneficio a la candidatura que lo recibe se amplifica por el castigo a quien se le priva, no menos totalmente, de la porción de apoyo electoral que fundaba sus expectativas.

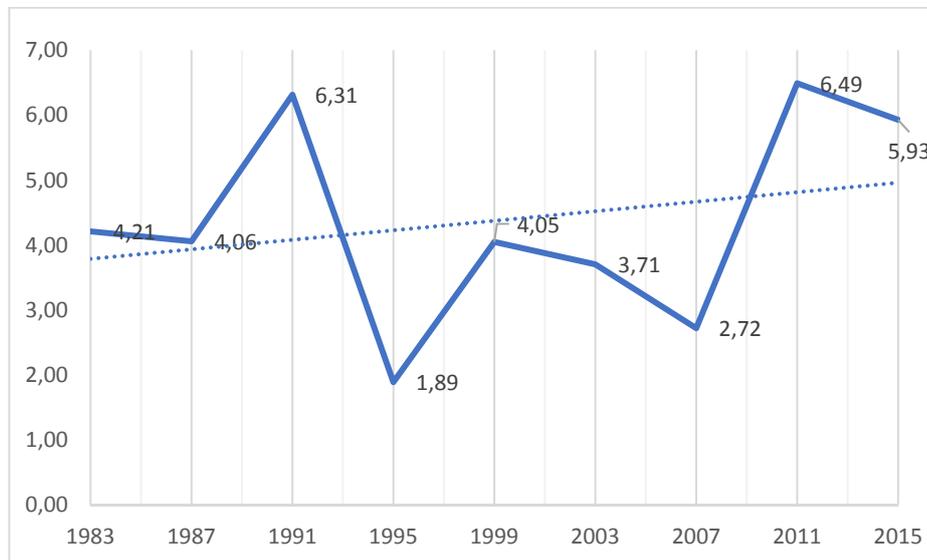
Obviamente el grado de desproporcionalidad de un sistema electoral puede cuantificarse y ello permite establecer comparaciones entre sistemas. Aunque hay varios sistemas para su medición, utilizaremos el que se encuentra más generalizado y que resulta ser el más adecuado para evaluar un sistema proporcional como el riojano. Es además de uso muy generalizado por lo que permite contrastar de modo comparado el sistema propio en relación con otros.⁵⁸

⁵⁸ El sistema denominado de “cuadrados mínimos” es debido a Michael Gallagher. “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”, *Electoral Studies*, 10 (1991), 38:40. Se obtiene a partir de la siguiente fórmula

$$Id = \sqrt{\frac{1}{2} \left(\sum (v_i - e_i) \right)^2}$$

En donde v representa la cifra bruta en porcentaje de votos y e la de escaños, de i número de candidaturas.

GRÁFICO 6 Índice de desproporcionalidad (Índice de *cuadrados mínimos*)
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015



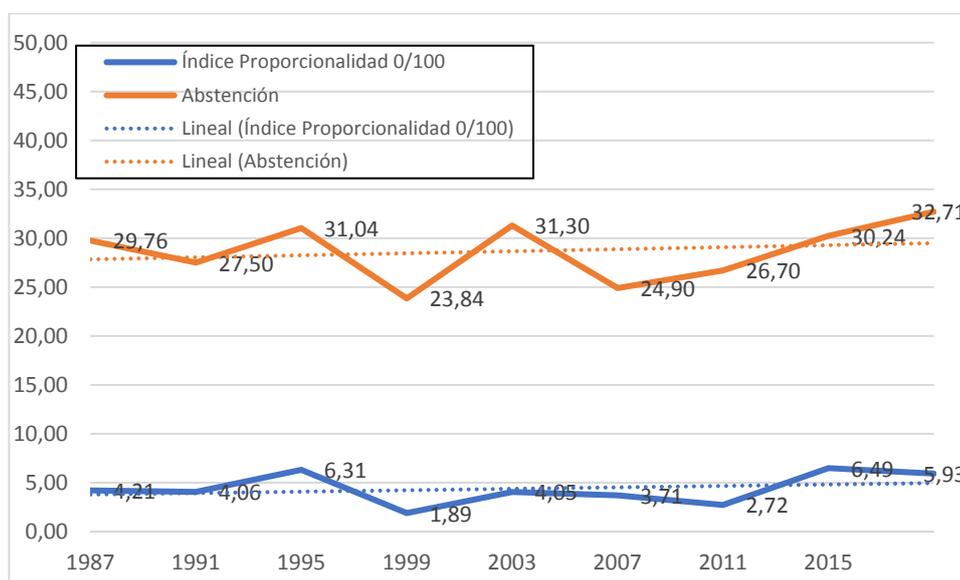
Las elecciones de 1991, 2011 y 2015 indican tres supuestos de la ruptura de una tendencia a la desproporcionalidad en torno a cifras medias compatibles con la desproporcionalidad estándar de sistemas equivalentes.⁵⁹ Pero en esos tres casos, el sistema se puede decir que ha devuelto más desproporcionalidad de la esperada por la banda implícita sugerida por el resto de procesos electorales.

Por otro lado, aunque esto requeriría un estudio más detallado, parece que el sistema riojano contiene una correlación bastante significativa entre abstención y desproporcionalidad. Sólo las elecciones inaugurales de 1983, que por inaugurales deben siempre desecharse cuando se trata de identificar continuidades, y las últimas de 2015, que podrían estar anunciando un cambio en el sistema de partidos riojano (pero sólo podrían,

⁵⁹ La magnitud de la desproporcionalidad oscila entre 0 y 100, teniendo en cuenta que ambos límites son ideales, es decir, sin verosimilitud de realización práctica.

por el momento), desmienten la existencia de una correlación que probablemente encontraría explicación en un mayor grado de volatilidad electoral en determinados sectores de apoyos electorales. El **GRÁFICO 7** insinúa la correlación indicada, aunque, como decimos, serían precisos estudios complementarios para confirmar dicha correlación.

GRÁFICO 7 *Ratio desproporcionalidad-abstención*
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015



7. Competitividad

La competitividad de un sistema de partidos consiste en el grado o intensidad de la competencia electoral entre las fuerzas políticas concurrentes.

Esta variable es importante en la evaluación del rendimiento de un sistema electoral en la medida en que nos proporciona una información precisa, junto con otros indicadores, sobre la existencia y fase en que se encuentran transformaciones de fondo en el sistema de partidos.

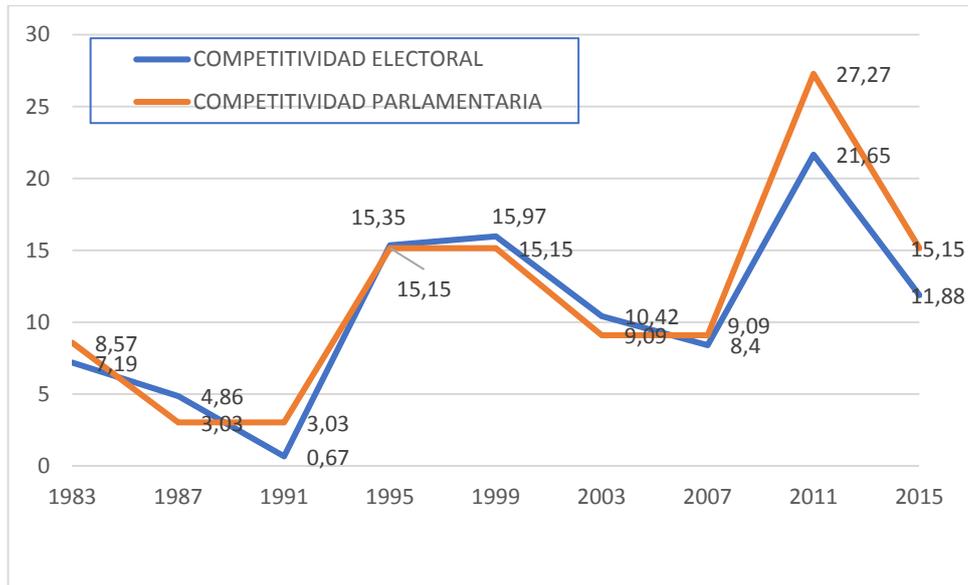
La competitividad mide, en magnitudes cuantitativas, el gradiente de rivalidad entre los dos actores políticos de mayores resultados electorales en una circunscripción determinada.

La distancia electoral y parlamentaria entre ambos indica mayor o menor rivalidad, o, lo que es lo mismo, mayor o menor competitividad.

Por tanto, mayor valor del índice, en la medida en que reflejará una mayor distancia relativa entre ambos en porcentaje de votos o de escaños, *menor competitividad*. Cuando la magnitud expresa la diferencia en porcentaje de votos válidos emitidos, hablamos de *competitividad electoral*. Pero si lo que ponemos en relación es el porcentaje de escaños obtenidos, entonces hablaremos de *competitividad parlamentaria*.

Si comparamos ambas competitividades, estaremos también en condición de evaluar la capacidad del sistema electoral para reflejar de modo más o menos fiel una (in)correcta conversión de votos en escaños. Y, por tanto, nos aleccionan sobre los efectos del sistema electoral en la composición del Parlamento.

GRÁFICO 8 Competitividad electoral y parlamentaria (PP-PSOE)
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015



La secuencia de competitividad electoral y parlamentaria, reflejada en el GRÁFICO 8, nos indica una intensa y creciente competitividad en los tres primeros procesos electorales, hasta 1991. Todo indica que en 1995 se produce una configuración del sistema tal y como lo hemos conocido hasta 2015 en términos de competitividad. Los últimos seis procesos electorales se han desarrollado en un entorno de bajo nivel de competitividad electoral y parlamentaria, con un techo máximo, claramente excepcional, en las elecciones de 2011. Para volver en 2015 a parámetros de continuidad con la secuencia originada en 1995.

Sorprende mucho la capacidad del sistema en las elecciones de 2011 y 2015 para amplificar todavía más, desde magnitudes ya muy significativas en términos de competitividad electoral, el efecto de distorsión en el nivel de competitividad parlamentaria. En este último par de elecciones podría hablarse de un sistema *fuerte*, en el sentido de su capacidad para reducir todavía más la competitividad parlamentaria. Pero se trata de dos “escapes” de la tendencia media, que podría calificarse como compatible con

el grado de proporcionalidad del sistema. Habrá que verificar si la diferencia tan favorecedora de los dos grandes partidos en la conversión de votos en escaños se mantiene, o se trata más bien de un efecto pasajero del reajuste del sistema electoral y de partidos.

Recuérdese que, a mayor magnitud de la competitividad, más distancia entre las dos fuerzas principales y, por tanto, menos intensidad en la competencia política.

8. Número efectivo de partidos

Un sistema electoral persigue la más fiel reproducción en sede parlamentaria de las tendencias ideológicas, intereses y valores del conjunto de la sociedad. Ello trae como consecuencia la presencia en la cámara de una gama de pluralidad que se traduce, orgánicamente, en un elevado nivel de complejidad organizativa.

Lo que es debido a que los parlamentos, como cualquier órgano representativo en los estados democráticos de derecho, satisface de modo simultáneo e inescindible dos funciones de distinta naturaleza que, funcionalmente, son contradictorias. De un lado deben reproducir, a escala reducida, la complejidad social pero, al mismo tiempo, tienen que ser capaces de configurarse con la destreza organizativa suficiente para poder formular decisiones políticas de modo eficaz y de la forma más rápida posible.

Un sistema representativo deviene así en una suerte de compromiso o equilibrio entre estas dos finalidades que, repitémoslo, son contradictorias en términos analíticos y funcionales.

Los estudios de los sistemas electorales y representativos cuantifican este equilibrio, o capacidad del sistema para la conciliación de contrarios, a través de un conjunto de magnitudes que miden el grado de fragmentación que arroja el sistema.

De modo que un sistema electoral, *funcionando*, puede producir resultados más o menos representativos -fieles a la imagen social- o más o menos eficaces desde el punto de vista de capacidad de *performance* para formar mayorías políticas productoras de decisiones sin costes procedimentales gravosos.

La fragmentación electoral y parlamentaria ha sido durante mucho tiempo el procedimiento de medida más utilizado para constatar en qué medida un sistema determinado satisface un equilibrio funcional que replique la tensión de contrarios que componen las funciones contradictorias descritas que todo parlamento debe conllevar.

Pero las últimas décadas se ha ido abriendo paso un sistema de cuantificación de esa función que ha alcanzado rápidamente gran aceptación entre los expertos.⁶⁰

Este índice representa cuántos partidos de igual tamaño equivalen a los partidos que han competido electoral o parlamentariamente en una determinada elección. Las diferencias entre el número efectivo de partidos (NEP) electoral y parlamentario nos proporciona además otro indicador del grado de desproporcionalidad agregada del sistema.

El *número efectivo de partidos* (Nep) se representa pues por una magnitud numérica que designa el número de partidos *hipotéticos* de igual tamaño que tendrían el mismo efecto en cuanto a fragmentación del sistema que el que tienen los partidos de distinto tamaño en realidad existente.

Este índice se puede medir en términos electorales, dando lugar al *número efectivo de partidos electoral* (Nepe), o en términos parlamentarios, dando lugar al *número efectivo de partidos parlamentario* (Nepp).⁶¹

⁶⁰ Posee la ventaja de ofrecer simultáneamente más información, al indicarnos cuántos partidos compiten, electoral o parlamentariamente, teniendo en cuenta en ambos casos los tamaños relativos respectivos. En *Seats and votes*, cit., 77 ss.

⁶¹ La fórmula de cálculo se incluye a continuación.

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

Dado que todo sistema electoral *sesga*, por las razones que vimos, mediante el procedimiento de conversión de los votos en escaños, la comparación de ambos índices permite ver la *intensidad* del sesgo. Dicho de otro modo, nos permite verificar la contribución del sistema a la creación de mayorías parlamentarias, mediante el resultado que dicha conversión produce. Todo sistema, en definitiva, premia o castiga; da o quita, pero *con ocasión de cada aplicación*.

Sin embargo hay para todo sistema una serie de constantes. Una primera que guarda relación con el carácter matemático de las operaciones de conversión: el *Nepe* es siempre una cifra mayor que el *Nepp*. Y, segunda, el castigo siempre es a las *colas*, es decir, a los partidos menos votados *en cada elección*.

CUADRO 9 Número efectivo de partidos electoral y parlamentario.
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015

	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	MEDIA
NEP Electoral	2,53	3,28	2,68	2,61	2,43	2,48	2,38	2,57	3,92	2,77
NEP Parlamentario	2,22	2,83	2,25	2,47	2,19	2,23	2,23	2,07	3,05	2,39

La secuencia de índices para las nueve elecciones celebradas indica una continuidad con dos escapes de tendencia en 1987 y 2015 (**CUADRO 9**). La segunda es especialmente significativa, aunque no es posible hacer predicciones en cuanto al significado y alcance.

En donde p representa el porcentaje de votos o de escaños obtenido por cada candidatura.
La fórmula para obtener la fragmentación electoral o parlamentaria de D.W. Rae es la siguiente

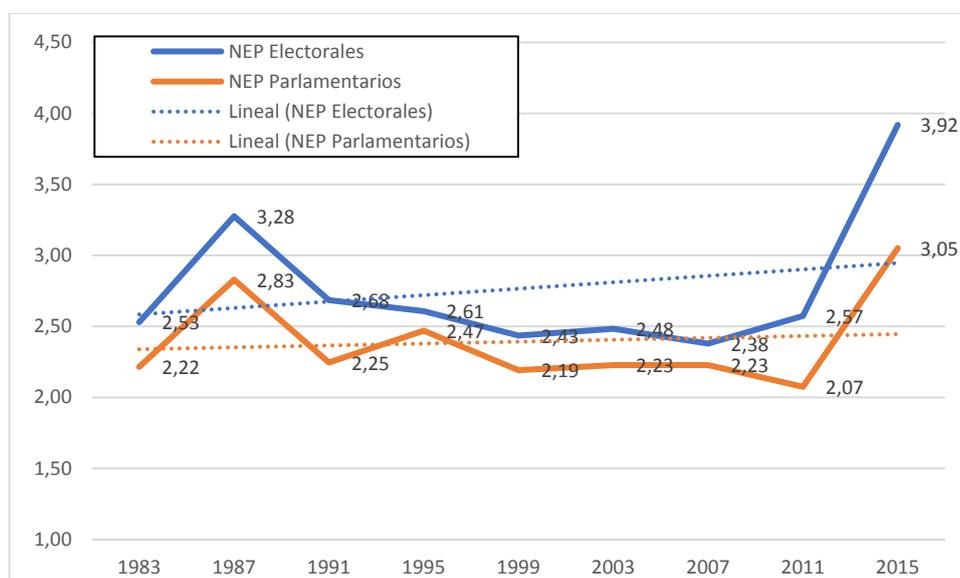
$$F = 1 - \sum_{i=1}^n p_i^2$$

Cabe también pasar de una (Rae) a otra (NEP). $N = 1: (1 - F)$

Puede tratarse de un dato circunstancial provocado por situaciones singulares, caso de 1987, o puede indicar un cambio sustancial y estar anticipando transformaciones en la estructura del sistema de partidos riojano que, salvo la mínima presencia del PR, siempre ha tendido a reproducir la estructura básica del sistema nacional. En realidad se trataría de una pregunta cuya respuesta podría ser la misma.

Las cifras indican además una capacidad del sistema para intervenir de modo suficientemente eficaz mediante la proyección bastante potente del sesgo. Especialmente llamativo para 2015. **(GRÁFICO 9).**

GRÁFICO 9 Número efectivo de partidos
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015



Quizá el dato que aconseje una mayor prudencia en la construcción de argumentos explicativos sobre el carácter de este incremento de los NEP esté en el menor nivel de participación electoral, pues el récord de abstención en elecciones autonómicas en La

Rioja se ha batido precisamente en 2015. Ello aconsejaría prudencia en cuanto a la profundidad e intensidad de los datos de NEP's de 2015. Pero por el momento han quedado más que probados los recursos del sistema para proporcionar gobernabilidad mediante una intervención *fuerte* en la conversión de votos a escaños en 2015; para unas magnitudes que se desviaban muy sensiblemente de la media de NEPs del sistema.

Los datos constatan desde luego evidentemente un crecimiento de complejidad electoral y parlamentaria que, repitamos, no deja lugar a predicciones de futuro en relación con el sistema; más allá de las ya expuestas.

9. Concentración

Se denomina con este término al grado de apoyo electoral y parlamentario de que gozan las dos primeras fuerzas políticas medido en porcentaje de votos y de escaños. Para nuestro caso, y a lo largo de todas las elecciones celebradas, el binomio de candidaturas consideradas ha estado integrado por AP/PP y PSOE, al haber mantenido a lo largo del período constantemente las dos primeras posiciones en todas las elecciones celebradas.

A mayor magnitud de este índice estaremos ante un sistema que revela una mayor capacidad de estabilidad política e institucional. Y también ante un sistema que ha dado pruebas de afrontar con solvencia hasta el presente las amenazas de terceros competidores. Lógicamente ello se traduce en una mayor facilidad para la formación de mayorías parlamentarias y gubernamentales.

CUADRO 10 Concentración electoral y parlamentaria
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015

	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	MEDIA
C. Electoral	87,2	74,4	84,1	83,5	86,6	86,8	89,2	82,3	65,4	82,2
C. Parlamentaria	94,3	81,8	93,9	87,9	93,9	93,9	93,9	93,9	75,8	89,9

Una concentración parlamentaria que prácticamente se sitúa en el 90% de media tras nueve convocatorias electorales (**GRÁFICO 10**) pone de manifiesto que nos encontramos cerca, en la práctica, de unas elecciones en donde el votante está muy próximo a una posición de decisión directa sobre la orientación política del nuevo gobierno salido de las urnas.

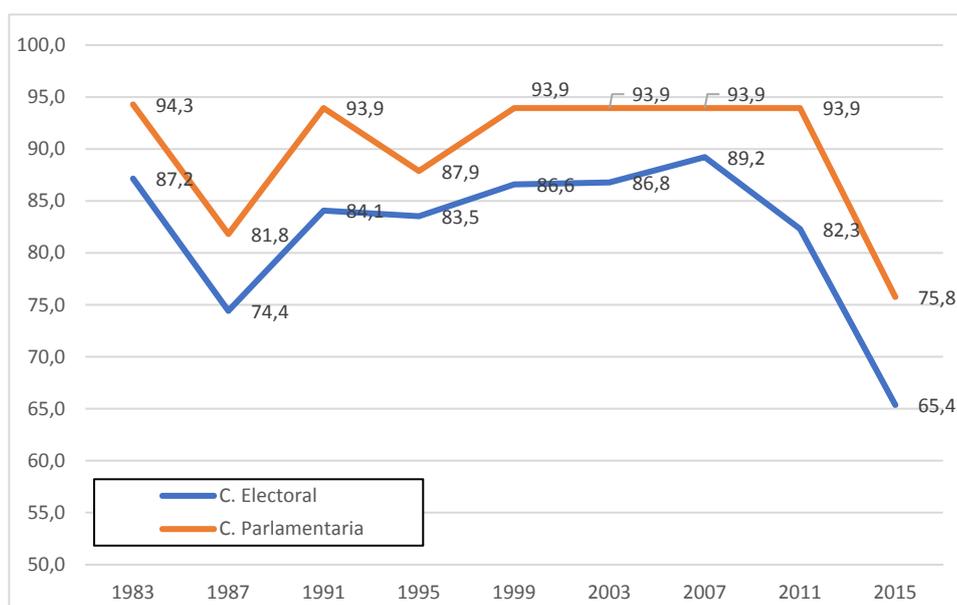
Una tendencia enérgicamente interrumpida en las últimas elecciones en donde las dos primeras fuerzas políticas baten a la baja, por 10 puntos porcentuales el registro de 1987 en concentración electoral y 6 puntos en concentración parlamentaria.

Las elecciones de 2011 iniciaron una ruptura del modelo de concentración, al menos desde el punto de vista de la *intensidad*. Nótese que la concentración parlamentaria ha repetido prácticamente el mismo nivel de intensidad en 6 de las 9 convocatorias celebradas.

PSOE en 2011 y PP en 2015 han protagonizado una ruptura del suelo determinado por una concentración de dos caídas de apoyo electoral en el último par de elecciones.

Pero de nuevo aquí se refleja el poder de corrección del sistema para determinadas situaciones. Frente a unas correcciones entre concentración electoral y parlamentaria discretas, 2011 y 2015 ponen de manifiesto que el sistema posee capacidad para afrontar escenarios electorales nuevos.

GRÁFICO 10 Concentración electoral y parlamentaria
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015



VI. CONCLUSIONES

Primera

El sistema electoral es una variable *dependiente* que forma parte de un sistema representativo complejo, característico de las democracias avanzadas.

Segunda

Cualquier consideración sobre su funcionamiento debe realizarse desde una idea compartida y/o aceptada sobre el sistema representativo en su conjunto por los actores políticos. O, alternativamente, desde un acuerdo sobre los espacios de desacuerdo.

Tercera

Ello no significa que deba actuarse necesariamente de modo *global* sobre el conjunto del sistema representativo. Pero siempre debe actuarse a partir de un entorno de *implícitos compartidos* sobre los componentes básicos del *sistema representativo como un todo*.

Cuarta

El sistema representativo riojano es compartido por todos los actores políticos con representación parlamentaria en lo esencial: parlamento representativo que designa un gobierno responsable ante la cámara, aprueba un presupuesto, elabora las leyes y controla el ejecutivo.

Existe pues un sólido suelo que permite afrontar modificaciones o adaptaciones del sistema. Incluso suscitar un debate sobre determinados aspectos.

Los debates sobre el sistema electoral en las sociedades democráticas *construyen sistema electoral* y son un valioso activo del sistema político.

Quinta

Además, el sistema electoral riojano es, como el resto de los autonómicos, integrante de un sistema *multinivel*, lo que introduce un segundo factor de complejidad, al situarse como uno de los cuatro niveles representativos de nuestro sistema político.

Sexta

La consolidación del sistema electoral riojano se aprecia también en un dato común a elector español: dispone de una sólida cultura electoral. Los valores democráticos se encuentran consolidados en la sociedad española y riojana

por tanto y la reiterada práctica electoral de un sistema representativo complejo ha hecho el resto. El elector es, en general, un elector *maduro*.

Séptima

No obstante lo anterior o, quizá mejor, por ello, hay aspectos que requieren una revisión concienzuda. Cabe una *mejora técnica del rendimiento del sistema electoral*.

Octava

El sistema electoral riojano es un sistema consolidado; pero no inmodificable. Necesita adaptaciones técnicas, actualizaciones e, incluso, abrir un escenario de consideraciones sobre el grado de obsolescencia de algunos de sus aspectos regulativos.

Novena

Parece preciso revisar y mejorar los niveles normativos de rango reglamentario; probablemente tan sólo dando naturaleza normativa a protocolos de funcionamiento seguramente consolidados y normalizados en la práctica.

Décima

La Ley electoral vigente requiere un proceso de adaptación y mejora. Pero, en términos generales, ha cumplido su misión hasta el presente de modo satisfactorio en términos generales.

Undécima

En primer lugar, es preciso construir un *modo de relación distinto* con la LOREG. Desde un enfoque que asuma la consolidación del sistema electoral riojano y ofrezca un ajuste de mayor calidad entre ambas.

Duodécima

La LERL, que se aprobó por mayoría absoluta, cambió sustancialmente su naturaleza al incrementar su rigidez *via* reforma del art. 17 EAR por LO 2/1999– mayoría exigible para su aprobación, reforma o derogación- hasta una mayoría de 2/3.

La composición de mayorías ha incrementado, en términos políticos, la posibilidad de su modificación o incluso mera actualización. Pero es una ley que tiene un cuarto de siglo. Y se le nota.

Decimotercera

Por ello, la Ley electoral riojana ha experimentado una progresiva pérdida de eficacia normativa directa al convivir con múltiples reformas de la LOREG que, en muchos casos, se han aplicado directamente en las elecciones autonómicas riojanas, *en ausencia de norma propia*.

Una vía potenciada por la deferencia de la LELR a favor de la LOREG que quizá ahora esté induciendo algunas disfunciones crecientes.

La LELR requiere en todo caso de cambios incluso formales.

Decimocuarta

Parece necesario adaptar la LERL a la evidencia de la celebración simultánea de las elecciones autonómicas y locales; precisamente aprovechando la experiencia de las 9 ocasiones en las que ello se ha producido.

Pero sin olvidar su eventual celebración aislada para los supuestos de disolución automática o ejercicio del poder de disolución anticipada.

Decimoquinta

La CAR podría, en un escenario de reforma, considerar el ejercicio de su autonomía y ajustar los procesos electorales a las características y tamaño de la Comunidad, mejorando determinados aspectos del rendimiento del sistema.

Siempre dentro de un pacífico ejercicio de sus potestades y manteniendo el actual nivel de coordinación internormativa e interorgánica.

Decimosexta

El texto del Informe recoge los problemas relacionados con el ejercicio del derecho de sufragio y la conveniencia de medidas propias que acompañen el dificultoso proceso de emisión del sufragio CERA o ERTA. E igualmente la introducción de una regulación - de carácter legal o reglamentario- para determinados supuestos de ejercicio del voto por ciudadanos con limitaciones físicas sensoriales (invidentes, principalmente).

Decimoséptima

La LERL necesita una profunda e intensa revisión del capítulo de inelegibilidades, que ha quedado realmente obsoleto. Pero no debe ocultarse que su revisión requiere unos acuerdos políticos de calado.

Decimooctava

La LERL, y el propio sistema representativo riojano, necesita de una reflexión profunda y meditada, pero urgente, sobre el aspecto de las

incompatibilidades. Pero también sobre el más general del modelo de diputado y de Parlamento.

El modelo de representante parlamentario, y hasta de Parlamento, se mantiene inmodificado mientras la CAR ha adquirido unas dimensiones y una complejidad necesitada de un órgano más desarrollado.

Repitémoslo, el sistema electoral es *parte de un metasistema*, el representativo, cuyo centro es precisamente el Parlamento. Y, por ello, hay una relación entre sistema electoral, reclutador de cuadros parlamentarios, y estructura y funciones del órgano.

Podría hablarse de una *gap* o ruptura entre un sistema electoral que cumple con los estándares y un sistema representativo que quizá ha quedado parado en un tiempo pasado; y que ya no existe.

Decimonovena

Una revisión de la LELR debería plantearse pequeñas, pero eficaces, modificaciones del *modelo de campaña electoral*. Y, en todo caso, regular aspectos ya normalizados en otros lugares, como las celebraciones de debates con carácter obligatorio.

Vigésima

La ley debe ajustar la terminología. Se recomienda el uso preciso del término *candidatura* en vez de partido, coalición o agrupaciones de electores en el texto de la ley cuando así proceda, que lo es en la mayoría de los casos. Nótese que la *continuidad política* partido-candidatura no lo es *jurídica*.

Vigesimoprimera

Es precisa una profunda revisión del concepto de comunicación electoral. El modelo de publicidad electoral se ha transformado -y también trastornado- de modo profundo e irreversible.

La publicidad en medios privados no sirve al fin establecido y sí a otras finalidades parcialmente espurias.

Se requiere afrontar un modelo de publicidad que tenga presente las *Tecnologías de la Información y la Comunicación* (TIC), cuyo uso -ya masivo- por las candidaturas carece absolutamente de regulación, y está creando espacios de desigualdad en la competencia electoral.⁶²

⁶² En revisión del texto de este Informe, el BOE ha publicado el Informe emitido por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones al Parlamento de La Rioja de 2015 elaborado por el Tribunal de Cuentas. En él se incluye una firme recomendación en favor de la regulación de las TIC.

Vigesimosegunda

Debe considerarse una revisión de la distribución de los espacios gratuitos en medios públicos; e incluso de su sentido y naturaleza actual. Cabría eventualmente considerar su transformación o sustitución por otro tipo de ayuda a la comunicación del mensaje de las candidaturas.

Y debe revisarse el sistema de compatibilidad con los espacios asignados a otros procesos electorales simultáneos (locales y eventualmente europeos) en aplicación de la LOREG.

Vigesimotercera

En materia de financiación de las campañas hay que afrontar la regulación del *microcrédito* o *crowdfunding* con anterioridad al inicio de la próxima campaña electoral prevista para 2019.

Lo exigen razones de igualdad en la competencia electoral pero también la prevención frente a fuentes de financiación ilegales o espurias.

Vigesimocuarta

Es necesario repensar todo el sistema de envío de propaganda electoral y/o papeletas al domicilio del votante.

Y valorar y ponderar la relación coste-beneficio, para abonar cualquier decisión u opción dentro de todas las imaginables.

Vigesimoquinta

Es necesario avanzar en la reducción del gasto electoral, en la modificación del modo de cálculo de algunas subvenciones, especialmente la referida a envíos al domicilio del votante.⁶³

En todo caso, debería congelarse la financiación en la LELR para las elecciones, al menos, de 2019.

Debería valorarse igualmente el uso, reducción de uso, o no uso, de publicidad estática. Es uno de los epígrafes más costosos e inútiles desde el punto de vista de la capacidad de convicción para el votante.

Vigesimosexta

Cabe mejorar el sistema de retornos financieros de las subvenciones de modo similar a las técnicas recogidas en la LOREG.

Vigesimoséptima

⁶³ De nuevo aquí el Tribunal de Cuentas llama la atención en el Informe. *Ibidem*, p. 77715 ss.

Debe abrirse un espacio de reflexión sobre el grado de rigidez formal de la LERL. Quizá podría pensarse en fórmulas que salvaran determinados riesgos de abuso de mayorías y, al tiempo, dotaran a la LERL de una cierta capacidad de adaptación en aspectos técnicos o de coordinación con eventuales reformas futuras de la LOREG.

Vigesimoctava

Todo sistema electoral *resulta* de un equilibrio entre las funciones que tiene asignadas dentro del metasistema representativo. Y estas son, al menos, tres: hacer presentes en la cámara las principales corrientes de opinión existentes en la sociedad, producir mayorías políticas y finalmente, proporcionar cuadros al sistema político.

Vigesimonovena

Un juicio estimativo sobre el funcionamiento de un sistema electoral concreto debe atenerse, como mínimo, al grado de satisfacción de esos tres objetivos. Algunos de esos aspectos se cifran en magnitudes cuantificables recogidas en el Informe y permite la construcción de un juicio compartido sobre el rendimiento real del sistema electoral en relación a aquellas funciones.

Trigésima

El Informe proporciona igualmente un conjunto de cuantificaciones sobre el funcionamiento práctico del sistema y sus debilidades y fortalezas.

La apreciación por tanto de la oportunidad y/o necesidad de introducir correcciones o modificaciones, en su caso, es responsabilidad de las instituciones competentes.

Trigesimoprimera

No obstante lo anterior, caben algunos pronunciamientos de alcance estrictamente técnico. La celebración de nueve convocatorias con el mismo patrón o modelo sistémico permiten tres apreciaciones indiscutibles reflejadas en las tres conclusiones que siguen.

Trigesimosegunda

El sistema electoral proporciona un grado de representatividad sensiblemente elevado. Esta afirmación puede, lógicamente, someterse a un juicio estimativo pues la representatividad es, por naturaleza, una magnitud *gradual*.

Ello no impide la consideración de ajustes o cambios que quizá podrían, pero no garantizarían, un leve incremento de la representatividad del Parlamento de La Rioja.

Trigesimotercera

Tampoco cabe duda sobre la capacidad del sistema electoral riojano para producir mayorías parlamentarias y, en consecuencia, gobiernos estables.⁶⁴

Trigesimocuarta

Y, a la vista de las elecciones de 1995 y 2015, el sistema no ha puesto en entredicho su capacidad para producir alternancia.⁶⁵

Trigesimoquinta

Un sistema electoral guarda relación intensa, e incluso muy intensa, con el sistema de partidos que subyace a él. Pero esta relación no es necesariamente de naturaleza *causal* y, desde luego, no es de carácter *directo* en la mayoría de los casos. Es más bien *sinalagmática*.

Cualquier propuesta de reforma debe pues rechazar la creencia en que, mediante modificaciones en los elementos del sistema electoral, pueden producirse cambios relevantes en las organizaciones partidarias, el sistema de partidos, el comportamiento de los electores o los actores políticos. Todo ello está relacionado; pero es una relación *intrincada*.

Trigesimosexta

En relación con el tamaño de la cámara el Informe se extiende en una serie de consideraciones para concluir que no hay datos que aconsejen alterar la *horquilla estatutaria* actual.

Posibilita un margen de ajuste hacia arriba muy amplio; y no es aconsejable la rebaja de la cifra mínima que ya sitúa el tamaño de la cámara al límite de su capacidad de representatividad y colegialidad parlamentaria.

Trigesimoseptima

⁶⁴ Quizá no sea inoportuno recordar que gobierno estable no equivale a gobierno por mayoría absoluta. Caben gobiernos estables como resultado de pactos o acuerdos y caben gobiernos respaldados por mayoría absoluta inestables si se dan crisis en las organizaciones partidarias que lo soportan. Gobierno estable significa gobierno respaldado parlamentariamente en relación a un Presidente y un programa (*men and measures* según el clásico brocardo británico) que es capaz de desarrollarlo porque cuenta con el respaldo parlamentario preciso y estable.

⁶⁵ De nuevo es preciso hacer alguna precisión. La *alternancia* es una cualidad del sistema representativo, no una garantía de que el sistema asegura que cambiará el signo político de los gobiernos.

El sistema no ha castigado a ninguna fuerza política en nueve convocatorias, si exceptuamos al Partido Riojano, que ha sufrido un castigo esporádico y leve en las convocatorias en que ha obtenido representación.

El sistema riojano no penaliza significativamente la conversión de votos a escaños. Ni por tanto posee capacidad para producir *mayorías artificiales*.

Obviamente, esta conclusión no prejuzga los efectos en futuros escenarios imaginarios, pues el sistema de primas y penalizaciones actúa en función de un amplio y complejo conjunto de factores.

Trigesimoctava

Los estudios realizados parecen indicar la posibilidad de activación de la barrera legal actual del 5% en determinados escenarios de resultados.

Ahora bien, la rebaja de dicha barrera, o su supresión, no garantizarían la entrada de nuevos actores políticos en el Parlamento de La Rioja. El análisis en base a resultados pasados, obtenidos con una barrera establecida, no aseguran su reproducción con una modificación de aquella barrera.⁶⁶

Trigesimonovena

El nivel de desproporcionalidad del sistema electoral riojano está dentro de unos niveles admisibles.

Cuadragésima

Las magnitudes relacionadas con la competitividad (electoral y parlamentaria) y el grado de fragmentación (electoral y parlamentaria) parecen indicar vectores de cambio como consecuencia de la volatilidad electoral reflejada en las elecciones de 2015, con algún indicador previo en 2011.

Pero hasta ahora el sistema electoral riojano ha respondido eficazmente frente a este nuevo escenario electoral.

Es especialmente llamativa su capacidad de reducción de la fragmentación. (NEPe de 3.92 a NEPp de 3.05).

Cuadragésimoprimera

Las cifras de concentración electoral y parlamentaria parecen querer indicar un cambio de fondo en el sistema de partidos y, por tanto, en la composición del sistema representativo riojano.

⁶⁶ En términos electorales, suele decirse que los análisis matemáticos sobre resultados electorales son ciertos y fiables, pero sólo *matemáticamente*.

Se trata de un cambio *incoado*, no *producido*. Pero con verosimilitud de producirse, atendida la espectacular caída de la concentración electoral y parlamentaria.

ANEXOS

DATOS ELECTORALES COMUNES

CUADRO 11 ABSTENCIÓN. Cifras absolutas y porcentaje sobre Censo.
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015

		(N)	%
1983	CENSO ELECTORAL	194.994	
	ABSTENCIONES	58.030	29,76
	VOTANTES	136.964	70,24
1987	CENSO ELECTORAL	201.738	
	ABSTENCIONES	55.480	27,50
	VOTANTES	146.258	72,50
1991	CENSO ELECTORAL	209.864	
	ABSTENCIONES	65.135	31,04
	VOTANTES	144.729	68,96
1995	CENSO ELECTORAL	218.517	
	ABSTENCIONES	52.095	23,84
	VOTANTES	166.422	76,16
1999	CENSO ELECTORAL	229.433	
	ABSTENCIONES	71.807	31,30
	VOTANTES	157.626	68,70
2003	CENSO ELECTORAL	233.553	
	ABSTENCIONES	58.152	24,90
	VOTANTES	175.401	75,10
2007	CENSO ELECTORAL	237.745	
	ABSTENCIONES	63.488	26,70
	VOTANTES	174.257	73,30
2011	CENSO ELECTORAL	242.007	
	ABSTENCIONES	73.181	30,24
	VOTANTES	168.826	69,76
2015	CENSO ELECTORAL	247.443	
	ABSTENCIONES	80.794	32,65
	VOTANTES	166.649	67,35

CUADRO 12 VOTOS Y ESCAÑOS POR CANDIDATURA Y CONVOCATORIA
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015

CANDIDATURA	1983		1987		1991		1995		1999		2003		2007		2011		2015	
	VOTOS	ESCAÑOS	VOTOS	ESCAÑO	VOTOS	ESCAÑOS												
	(N)	%	(N)	S	(N)	%												
PP*	54.121	15	50.179	13	59.876	15	81.703	17	80.089	18	84.533	17	84.382	17	85.975	20	63.094	15
PSOE	63.848	18	57.178	14	60.843	16	56.335	12	55.144	13	66.410	14	69.858	14	50.169	11	43.689	10
Podemos	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	18.319	4
Ciudadanos	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	17.042	4
PR**	10.102	2	9.212	2	7.731	2	11.069	2	9.000	2	11.842	2	10.369	2	8.983	2	7.277	-
IU***	2.934	-	3.478	-	6.499	-	11.921	2	6.097	-	4.729	-	--	5.292-	--	6.114	--	-
C LR-IU-Equo	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	6.797	-
CDS	3.264	-	15.640	4	6.271	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-
UPD	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	5.891	-	2.005	-
PDP	--	-	4.721	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-
PTE-UC	--	-	1.400	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-
Alt. Riojana	--	-	--	-	--	-	1.368	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-
Los Verdes*****	--	-	--	-	--	-	--	-	1.960	-	2.858	-	5.292	-	2.041	-	--	-
MSH****	--	-	--	-	--	-	--	-	419	-	269	-	--	-	--	-	--	-
PACMA*****	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	1.205	-
PCPE	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	567	-	481	-
Escaños Blanco	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	525	-
PMMJ*****	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	697	-	--	-

* En 1983 Alianza Popular-Partido Demócrata Popular-Unión Liberal

** En 1983 y 1987 Partido Riojano Progresista

*** Partido Comunista de España en 1983

**** Movimiento Al Socialismo Humanista

***** Por un Mundo Más Justo

***** Partido Antitaurino Contra El Maltrato Animal

***** En 2011 Coalición [Verdes De La Rioja-Ecolo]

CUADRO 13 PORCENTAJE DE VOTO S/V. VÁLIDO. POR CANDIDATURA Y CONVOCATORIA
Elecciones al Parlamento de La Rioja 1983-2015

CANDIDATURA	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
PP*	39,98	39,64	41,70	49,44	51,28	48,6	48,81	51,98	38,62
PSOE	47,17	34,78	42,37	34,09	35,31	38,18	40,41	30,33	26,74
Podemos									11,21
Ciudadanos									10,43
PR**	7,46	6,39	5,38	6,7	5,76	6,81	6,00	5,43	4,45
IU***	2,17	2,41	4,53	7,21	3,9	2,72	3,06	3,70	
C LR-IU-Equo									4,16
CDS	2,41	10,84	4,37						
UPD								3,56	1,23
PDP		3,27							
PTE-UC		0,97							
Alt.Riojana				0,83					
Los Verdes*****					1,26	1,64		1,23	
MSH****					0,27	0,15			
PACMA*****								0,34	0,74
PCPE									0,29
Escaños Blanco									0,32
PMMJ*****								0,42	

* En 1983 Alianza Popular-Partido Demócrata Popular-Unión Liberal

** En 1983 y 1987 Partido Riojano Progresista

*** Partido Comunista de España en 1983

**** Movimiento Al Socialismo Humanista

***** Por un Mundo Más Justo

***** Partido Antitaurino Contra El Maltrato Animal

***** En 2011 Coalición [Verdes De La Rioja-Ecolo]

**RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE LA
RIOJA
(1983-2015)**

CUADRO 14

Resultados de las elecciones de 8 de mayo de 1983

	Censo	V. emitidos	%Participación	V. nulos	V. blanco	V. válidos	V. candidaturas
	194.994	136.964	70,24	1.605	1.090	135.359	134.269
CANDIDATURAS	Votos	% Votos	Escaños	%Escaños			
Partido Socialista Obrero Español	63.848	47,17	18	51,43			
Alianza Popular-Demócrata Popular-Unión Liberal	54.121	39,98	15	42,86			
Partido Riojano Progresista	10.102	7,46	2	5,71			
Centro Democrático y Social	3.264	2,41					
Partido Comunista de España	2.934	2,17					

CUADRO 15

Resultados de las elecciones de 10 de junio de 1987

	Censo	V. emitidos	% Participación	V. nulos	V. blanco	V. válidos	V. candidaturas
	201.738	146.258	72,5	1.998	2.452	144.260	141.808
CANDIDATURAS	Votos	% Votos	Escaños	%Escaños			
Partido Socialista Obrero Español	57.178	39,64	14	42,42			
Federación Partidos de Alianza Popular	50.179	34,78	13	39,39			
Centro Democrático y Social	15.640	10,84	4	12,12			
Partido Riojano Progresista	9.212	6,39	2	6,06			
Partido Demócrata Popular	4.721	3,27					
Izquierda Unida	3.478	2,41					
P. Trabajadores España-Unidad Comunista	1.400	0,97					

CUADRO 16 Resultados de las elecciones de 26 de mayo de 1991

	Censo	V. emitidos	% Participación	V. nulos	V. blanco	V. válidos	V. candidaturas
	209.864	144.729	68,96	1.136	2.373	143.593	141.220
CANDIDATURAS	Votos	% Votos	Escaños	%Escaños			
Partido Socialista Obrero Español	60.843	42,37	16	48,48			
Partido Popular	59.876	41,70	15	45,45			
Partido Riojano	7.731	5,38	2	6,06			
Izquierda Unida	6.499	4,53		0			
Centro Democrático y Social	6.271	4,37		0			

CUADRO 17 Resultados de las elecciones de 28 de mayo de 1995

	Censo	V. emitidos	% Participación	V. nulos	V. blanco	V. válidos	V. candidaturas
	218.517	166.422	76,16	1.170	2.856	165.252	162.396
CANDIDATURAS	Votos	% Votos	Escaños	%Escaños			
Partido Popular	81.703	49,44	17	51,52			
Partido Socialista Obrero Español	56.335	34,09	12	36,36			
Izquierda Unida	11.921	7,21	2	6,06			
Partido Riojano	11.069	6,7	2	6,06			
Alternativa Riojana	1.368	0,83					

CUADRO 18 Resultados de las elecciones de 13 de junio de 1999

	Censo	V. emitidos	% Participación	V. nulos	V. blanco	V. válidos	V. candidaturas
	229.433	157.626	68,7	1.454	3.463	156.172	152.709
CANDIDATURAS	Votos	% Votos	Escaños	%Escaños			
Partido Popular	80.089	51,28	18	54,55			
Partido Socialista Obrero Español	55.144	35,31	13	39,39			
Partido Riojano	9.000	5,76	2	6,06			
Izquierda Unida	6.097	3,9					
Los Verdes	1.960	1,26					
Movimiento Al Socialismo Humanista	419	0,27					

CUADRO 19

Resultados de las elecciones de 25 de mayo de 2003

	Censo	V. emitidos	% Participación	V. nulos	V. blanco	V. válidos	V. candidaturas
	233.553	175.401	75,1	1.452	3.308	173.949	170.641
Partido	Votos	% Votos	Escaños	%Escaños			
Partido Popular de La Rioja	84.533	48,6	17	51,52			
Partido Socialista Obrero Español	66.410	38,18	14	42,42			
Partido Riojano	11.842	6,81	2	6,06			
Izquierda Unida La Rioja	4.729	2,72					
Los Verdes de La Rioja	2.858	1,64					
Movimiento al Socialismo Humanista	269	0,15					

CUADRO 20 Resultados de las elecciones de 27 de mayo de 2007

	Censo	V. emitidos	% Participación	V. nulos	V. blanco	V. válidos	V. candidaturas
	237.745	174.257	73,3	1.379	2.977	172.878	169.901
CANDIDATURAS	Votos	%	Escaños	%Escaños			
Partido Popular	84.382	48,81	17	51,52			
Partido Socialista Obrero Español	69.858	40,41	14	42,42			
Partido Riojano	10.369	6,00	2	6,06			
Izquierda Unida-Iniciativa Ciudadana-Los Verdes	5.292	3,06					

CUADRO 21 Resultados de las elecciones de 22 de mayo de 2011

	Censo	V. emitidos	% Participación	V. nulos	V. blanco	V. válidos	V. candidaturas
	242.007	168.826	69,76	3.411	4.496	165.415	160.919
CANDIDATURAS	Votos	% Votos	Escaños	%Escaños			
Partido Popular	85.975	51,98	20	60,61			
Partido Socialista Obrero Español	50.169	30,33	11	33,33			
Partido Riojano	8.983	5,43	2	6,06			
Izquierda Unida	6.114	3,7					
Unión, Progreso y Democracia	5.891	3,56					
Coalición [Verdes de La Rioja-Ecolo]	2.041	1,23					
Por un Mundo más Justo	697	0,42					
Partido Antitaurino Contra el Maltrato Animal	567	0,34					
Partido Comunista de los Pueblos de España	482	0,29					

CUADRO 22

Resultados de las elecciones de 24 de mayo de 2015

	Censo	V. emitidos	% Participación	V. nulos	V. blanco	V. válidos	V. candidaturas
	247.443	166.649	67,35	3.282	2.933	163.367	160.434
CANDIDATURAS	Votos	% Votos	Escaños	%Escaños			
Partido Popular	63.094	38,62	15	45,45			
Partido Socialista Obrero Español	43.689	26,74	10	30,30			
Podemos	18.319	11,21	4	12,12			
Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía	17.042	10,43	4	12,12			
Partido Riojano	7.277	4,45					
Cambia La Rioja-IU-Equo	6.797	4,16					
Unión, Progreso y Democracia	2.005	1,23					
Partido Animalista Contra el Maltrato Animal	1.205	0,74					
Partidos Escaños en Blanco	525	0,32					
Partido Comunista de los Pueblos de España	481	0,29					

CUADRO 23 CONVOCATORIAS ELECTORALES CELEBRADAS CON
EXPRESIÓN DE CONCURRENCIA CON LOCALES Y P.
EUROPEO

FECHA	Parlamento de La Rioja	Elecciones Locales	Parlamento Europeo
8 de mayo de 1983			
10 de junio de 1987			
26 de mayo de 1991			
28 de mayo de 1995			
13 de junio de 1999			
25 de mayo de 2003			
27 de mayo de 2007			
22 de mayo de 2011			
24 de mayo de 2015			
PREVISIÓN 2019			

**VERSIONES DE LOS PRECEPTOS ESTATUTARIOS EN MATERIA
ELECTORAL**

TEXTO ESTATUTARIO ORIGINAL

DESDE 10-07-1982 a 28-01-1999

TITULO II

De los órganos de la Comunidad Autónoma de la Rioja

Artículo 16. [Organización Institucional]

1. Los órganos de la Comunidad Autónoma de La Rioja son la Diputación General, el Consejo de Gobierno y su Presidente.
2. Las leyes de la Comunidad Autónoma ordenarán su funcionamiento de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto.

CAPITULO I.

De la Diputación General

Artículo 17. [Diputación General]

1. La Diputación General, que representa al pueblo de La Rioja, es el órgano legislativo de la Comunidad Autónoma, que, de conformidad con la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce las siguientes funciones:
 - a) La potestad legislativa de la Comunidad Autónoma en el ámbito de su competencia.
 - b) El desarrollo de la legislación del Estado en aquellas materias que así le corresponda.
 - c) Elegir de entre sus miembros al Presidente de la Comunidad Autónoma y aprobar su programa.
 - d) Aprobar los presupuestos de la Comunidad Autónoma y la rendición anual de cuentas, sin perjuicio del control que corresponda al Tribunal de Cuentas, con arreglo al artículo 153, d), de la Constitución.
 - e) Aprobar los planes de fomento de interés general de la Comunidad Autónoma.
 - f) Aprobar la ordenación comarcal y la alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad.
 - g) Autorizar las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma en favor de Entes Locales incluidos en su territorio.
 - h) Ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 87. 2 y 166 de la misma.
 - i) Interponer recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse ante el mismo en las actuaciones en que así proceda.
 - j) Autorizar, mediante Ley, el recurso al crédito o la prestación de aval a Corporaciones Públicas, personas físicas o jurídicas.
 - k) Designar para cada legislatura de las Cortes Generales a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de La Rioja, según lo previsto en el artículo 69. 5 de la Constitución, por el procedimiento determinado por la propia Diputación General.
 - l) Autorizar y aprobar los convenios a que se refiere el artículo 14 del presente Estatuto, de acuerdo con los

TEXTO ESTATUTARIO REFORMADO

VIGENTE DESDE 29-01-1999

TITULO II

Organización institucional

Artículo 15. [Organización Institucional]

1. Los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma de La Rioja son el Parlamento, el Gobierno y su Presidente.
2. Las Leyes de la Comunidad Autónoma ordenarán su funcionamiento de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto.
3. El Tribunal Superior de Justicia de La Rioja es el órgano jurisdiccional que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culmina la organización judicial en el territorio riojano.

CAPITULO I

Del Parlamento de La Rioja

Artículo 16. [Parlamento]

1. El Parlamento representa al pueblo de La Rioja, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos y las cuentas de La Rioja, impulsa y controla la acción política y de Gobierno y ejerce las restantes competencias que le confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico.
2. El Parlamento es inviolable.

procedimientos que en el mismo se establecen y supervisar su ejecución.

m) Colaborar con las Cortes Generales y con el Gobierno de la Nación en orden a lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución y en cuantos supuestos haya de suministrar datos a aquél para la elaboración de proyectos de planificación.

n) Ejercer, en general, cuantas competencias le sean atribuidas por la Constitución, por el presente Estatuto y por las Leyes del Estado y de La Rioja.

2. La Diputación General de La Rioja es inviolable.

3. La Diputación General podrá delegar su potestad legislativa en el Consejo de Gobierno, en los términos del presente Estatuto y con iguales requisitos a los establecidos en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución. Igualmente podrá delegar, en su caso, su potestad de desarrollo legislativo en el Consejo de Gobierno, fijando las directrices, plazos y controles que considere pertinentes.

Artículo 18. [Composición de la Diputación General]

1. La Diputación General estará constituida por el número de Diputados que determine una ley de la Comunidad Autónoma, con un mínimo de 32 y un máximo de 40, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

2. La circunscripción electoral será la Comunidad Autónoma.

3. La Diputación General será elegida por un plazo de cuatro años con arreglo a un sistema proporcional. No podrá ser disuelta, salvo en el supuesto excepcional previsto en el artículo 22 del presente Estatuto.

4. La convocatoria de elecciones se realizará por el Presidente de la Comunidad Autónoma, pudiendo coincidir con las elecciones locales, su celebración se ajustará al calendario que el Gobierno de la Nación señale, si fuere simultáneo para otras Comunidades Autónomas.

5. Los miembros de la Diputación General gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo. Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de La Rioja, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal de superior categoría al que, dentro de la Comunidad Autónoma, esté atribuida la competencia por razón de la materia. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

6. Una Ley de la Comunidad Autónoma, que requerirá mayoría absoluta para su aprobación, determinará el procedimiento electoral, las condiciones de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados, su cese y sustitución.

7. Los Diputados regionales no estarán sujetos a mandato imperativo.

8. Los miembros de la Diputación General no percibirán retribución fija por su cargo representativo,

Artículo 17. [Elección y composición del Parlamento]

1. El Parlamento será elegido por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Una Ley electoral del Parlamento de La Rioja, que requerirá la mayoría de dos tercios de sus miembros para su aprobación, regulará el proceso de elecciones, así como las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados, su cese y sustitución, asegurando la proporcionalidad del sistema.

2. Dicha Ley fijará también el número de Diputados que constituirán el Parlamento, con un mínimo de 32 y un máximo de 40.

3. La circunscripción electoral será la Comunidad Autónoma de La Rioja.

4. El Parlamento será elegido por un plazo de cuatro años, sin perjuicio de los casos de disolución anticipada. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

5. La convocatoria de elecciones se realizará por el Presidente de la Comunidad Autónoma, pudiendo coincidir con las elecciones locales.

6. El Presidente de la Comunidad Autónoma, previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución del Parlamento con anticipación al término natural de la legislatura.

La disolución se acordará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable.

El Presidente no podrá acordar la disolución del Parlamento durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura. Tampoco podrá acordar la disolución antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento. En ningún supuesto podrá el Presidente disolver el Parlamento cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal.

sino únicamente las dietas que se determinen por el ejercicio del mismo.

Artículo 19. [Órganos de la Diputación General]

1. La Diputación General elegirá de entre sus miembros a un Presidente y a la Mesa.
2. El Reglamento de la Diputación General, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros, regulará su composición, régimen y funcionamiento.
3. La Diputación General fijará su propio presupuesto.
4. La Diputación General funcionará en Pleno y en Comisiones.
5. Se reunirá durante cuatro meses al año, en dos períodos de sesiones, comprendidos entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio, el segundo.
A petición del Consejo de Gobierno, de la Diputación Permanente o de la cuarta parte de los miembros de la Diputación General, ésta podrá reunirse en sesión extraordinaria, que se clausurará al agotar el orden del día determinado para el que fue convocada.
6. En los períodos en que la Diputación General no esté reunida o cuando hubiere expirado su mandato, habrá una Diputación Permanente, cuyo procedimiento de elección, composición y funciones determinará el Reglamento.
7. Para la deliberación y adopción de acuerdos la Diputación General deberá reunirse reglamentariamente y con asistencia de la mitad más uno de sus miembros. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de los presentes si el Estatuto, las Leyes o el Reglamento no exigen otro tipo de mayoría más cualificada.
8. El voto es personal e indelegable.

En todo caso, la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria.

7. Los miembros del Parlamento gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de La Rioja, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio, al Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

8. Los Diputados no estarán sujetos a mandato imperativo.

Artículo 18. [Presidente y Mesa del Parlamento]

1. El Parlamento elegirá de entre sus miembros a un Presidente y a la Mesa.
2. El Reglamento del Parlamento, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros, regulará su composición, régimen y funcionamiento.
3. El Parlamento fijará su propio presupuesto y el estatuto de su personal.
4. El Parlamento funcionará en Pleno y en Comisiones.
5. Se reunirá anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio.
A petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la quinta parte de los miembros del Parlamento, éste podrá reunirse en sesión extraordinaria, que se clausurará al agotar el orden del día determinado para el que fue convocado.
6. En los períodos en que el Parlamento no esté reunido o cuando hubiere expirado su mandato, habrá una Diputación Permanente, cuyo procedimiento de elección, composición y funciones determinará el Reglamento.
7. Para la deliberación y adopción de acuerdos, el Parlamento deberá reunirse reglamentariamente y con asistencia de la mitad más uno de sus miembros. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de los presentes si el Estatuto, las Leyes o el Reglamento no exigen otro tipo de mayoría más cualificada.
8. El voto es personal e indelegable.

Artículo 19. [Funciones del Parlamento]

1. El Parlamento, de conformidad con la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce las siguientes funciones:
 - a) La potestad legislativa de la Comunidad Autónoma en el ámbito de su competencia.
 - b) El desarrollo de la legislación del Estado, en aquellas materias que así le corresponda.
 - c) Elegir, de entre sus miembros, al Presidente de la Comunidad Autónoma.
 - d) Aprobar los presupuestos de la Comunidad Autónoma y la rendición anual de cuentas, sin perjuicio

del control que corresponda al Tribunal de Cuentas, con arreglo al apartado d) del artículo 153 de la Constitución.

e) Impulsar y controlar la acción del Gobierno.

f) Aprobar los planes de fomento de interés general de la Comunidad Autónoma.

g) Aprobar la ordenación comarcal y la alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo veintisiete.

h) Autorizar las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma en favor de Entes Locales incluidos en su territorio.

i) Ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 87 y 166 de la misma.

j) Interponer recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse ante el mismo en las actuaciones en que así proceda.

k) Establecer y exigir tributos, autorizar, mediante Ley, el recurso al crédito o la prestación de aval a corporaciones públicas, personas físicas o jurídicas.

l) Designar para cada legislatura del Parlamento de La Rioja a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma, según lo previsto en el apartado 5 del artículo 69 de la Constitución, por el procedimiento determinado por el propio Parlamento. Los Senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos con representación en el Parlamento. Su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de Diputados en el Parlamento Riojano.

ll) Autorizar y aprobar los convenios a que se refiere el artículo catorce del presente Estatuto, de acuerdo con los procedimientos que en el mismo se establecen y supervisar su ejecución, por el procedimiento que el propio Parlamento determine.

m) Colaborar con las Cortes Generales y con el Gobierno de la Nación en orden a lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución y en cuantos supuestos haya de suministrar datos aquél para la elaboración de proyectos de planificación.

n) Ejercer, en general, cuantas competencias le sean atribuidas por la Constitución, por el presente Estatuto y por las Leyes del Estado y de La Rioja.

2. El Parlamento de La Rioja tiene su sede en la ciudad de Logroño, pudiendo celebrar reuniones en otros lugares de La Rioja en la forma y supuestos que determine su propio Reglamento.

3. El Parlamento de La Rioja podrá delegar su potestad legislativa en el Gobierno, en los términos del presente Estatuto y con iguales requisitos a los establecidos en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución.

LEY 3/1991, 21 DE MARZO, DE ELECCIONES A LA DIPUTACIÓN

GENERAL DE LA RIOJA *

TEXTO CONSOLIDADO

* BOR 36, de 23 de marzo; BOE 74, de 27 de marzo.

PREÁMBULO

I

El artículo 81.1 de la Constitución española establece la necesidad de que las Cortes Generales aprueben, con carácter de orgánica, una Ley que regule el régimen electoral general. Tal mandato ha sido ya cumplimentado por el Estado mediante la aprobación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, modificada en dos ocasiones a través de las Leyes Orgánicas 1/1987, de 2 de abril, y 8/1991, de 13 de marzo.

Según el preámbulo de la citada Ley Orgánica, su texto plantea una división fundamental entre disposiciones generales para toda elección por sufragio universal directo y de aplicación en todo proceso electoral y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas y son una modulación de los principios generales a las peculiaridades propias de los procesos electorales que el Estado debe regular. División que parte del más escrupuloso respeto a las competencias autonómicas, diseñando un sistema que permita no sólo su desarrollo, sino incluso su modificación o sustitución en muchos de sus extremos por la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, el artículo 18.6 del Estatuto de Autonomía de La Rioja prevé la existencia de una Ley de la Comunidad Autónoma, que requerirá mayoría absoluta para su aprobación, reguladora del procedimiento electoral, condiciones de inelegibilidad e incompatibilidad, cese y sustitución de los miembros de la Diputación General. Los apartados 1 a 4 del mismo artículo 18 del Estatuto de Autonomía de La Rioja recogen asimismo otras prescripciones en materia electoral referidas a cuestiones como el número de Diputados, circunscripción electoral, mandato y convocatoria de elecciones a la Diputación General.

De conformidad con los preceptos estatutarios mencionados y con pleno respeto a los mandatos constitucionales y legislativos de régimen electoral general, la Comunidad Autónoma de La Rioja aprobó la Ley 1/1987, de 23 de enero, de Elecciones a la Diputación

General de La Rioja. De acuerdo con la exposición de motivos de dicha Ley, constituía su objeto establecer el marco jurídico adecuado para la convocatoria y celebración de elecciones a la Diputación General de La Rioja, sin introducir excesivas modificaciones en la normativa general y simplificando el proceso electoral, lo que redundará en beneficio de las fuerzas políticas que concurran a las

elecciones y, lógicamente, de los propios electores, que precisan normas claras y fácilmente comprensibles en aras de la seguridad jurídica que todo sistema normativo debe garantizar.

Sin embargo, las reformas experimentadas por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, así como la puesta en práctica de la Ley 1/1987, de 23 de enero, en los comicios autonómicos de 1987 han puesto de manifiesto la necesidad, en unos casos, y la conveniencia, en otros, de introducir determinadas modificaciones en el texto normativo electoral hasta ahora vigente en La Rioja. Modificaciones que, por afectar a cuestiones capitales del proceso de elecciones a la Diputación General, hacen aconsejable la aprobación de una nueva Ley, derogatoria de la anterior, que garantice la plena adaptación de la legislación electoral autonómica a los principios de régimen electoral general, al tiempo que asegure una mayor definición de los sujetos, trámites y actos electorales.

II

La Ley se abre con un título preliminar que delimita su ámbito de aplicación y su relación con las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Precisándose esto último en las correspondientes disposiciones adicionales.

El título I, dividido en tres capítulos, regula el derecho de sufragio activo y pasivo, dedicando especial atención a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad.

El título II se dedica a la Administración Electoral, centrándose en la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, Estatuto de sus miembros, medios a su servicio y competencias.

El título III disciplina el sistema electoral, incluyendo las pertinentes prescripciones sobre la circunscripción electoral, número de Diputados y reglas de atribución de escaños.

El título IV se circunscribe a la normativa rectora del acto de convocatoria de elecciones, con referencia a la fecha de la sesión constitutiva de la Diputación General de La Rioja.

El título V regula el procedimiento electoral, dedicando especial atención, en cada uno de sus ocho capítulos, a los representantes de las candidaturas ante la Administración Electoral, presentación y proclamación de candidaturas, campaña electoral, utilización de medios de titularidad pública para la campaña electoral, papeletas y sobres electorales, voto por correspondencia, apoderados e interventores y escrutinio general.

El título VI queda dedicado a los gastos y subvenciones electorales, incluyendo diferentes normas sobre los administradores y las cuentas electorales (capítulo primero), financiación electoral (capítulo segundo), gastos electorales (capítulo tercero), y control de la contabilidad electoral y adjudicación de las subvenciones (capítulo cuarto).

Finalmente, las disposiciones adicionales contienen las referencias normativas complementarias, supletorias y de desarrollo de la presente Ley y las disposiciones transitorias, las normas de Derecho intertemporal precisas hasta la plena vigencia del nuevo texto legal. La disposición derogatoria deja sin efecto la Ley 1/1987, de 23 de enero, y la disposición final regula los requisitos de publicidad y entrada en vigor de la Ley.

III

Al igual que la Ley a que la presente deroga, ésta, con mayor corrección y mejor sistemática, pretende la simplificación del proceso de integración electivo de la Diputación General de La Rioja y su perfecta conjunción jurídica y práctica con las normas del régimen electoral general.

Se trata, en fin, a través de esta Ley, de garantizar como elemento nuclear de la Comunidad Autónoma la libre expresión de la autonomía, permitiendo y potenciando la participación de los riojanos en la formación de la voluntad popular, indisolublemente vinculada a la idea de representación; de formalizar, en suma, la representación política, legitimando democráticamente el sistema autonómico y asentando las bases para el desarrollo político de la Comunidad Autónoma.

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1.

La presente Ley, dictada en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 18.6 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, será de aplicación a las elecciones a la Diputación General, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en cuanto resulten aplicables por expresa prescripción de ésta y en la forma que la misma determine.

TÍTULO PRIMERO
Disposiciones generales

CAPÍTULO PRIMERO
Derecho de sufragio activo

Artículo 2.

1. Son electores los que, gozando del derecho de sufragio activo, según las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, disfruten de la condición de riojanos conforme al artículo 6 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.
2. Para el ejercicio del derecho de sufragio activo, será indispensable la inscripción en el censo electoral vigente, referido al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

CAPÍTULO II
Derecho de sufragio pasivo

Artículo 3.

1. Son elegibles los ciudadanos que, ostentando la condición de electores, no se encuentren incurso en alguna de las causas de inelegibilidad previstas en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
2. Son además inelegibles:
 - a) El Presidente, Vocales y Secretario de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
 - b) Los Ministros y Secretarios de Estado del Gobierno de la Nación.
 - c) Los miembros de las Asambleas Legislativas de otras Comunidades Autónomas.
 - d) Los miembros de los Consejos de Gobierno de las demás Comunidades Autónomas, así como los cargos de libre designación de aquéllos.
 - e) Los Directores de los Centros de Radio y Televisión en La Rioja, dependientes de Entes públicos.
 - f) Quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero.

CAPÍTULO III
Incompatibilidades

Artículo 4.

1. Todas las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad.
2. Son además incompatibles:
 - a) Quienes se hallen comprendidos en alguna de las causas de incompatibilidad a que se refiere el artículo 155.2, apartados a), b), c) y d), de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

- b) Los Presidentes de los Consejos de Administración, Administradores, Directores generales, Gerentes y cargos equivalentes de Entes públicos y Empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cualquiera que sea su forma, y de las Cajas de Ahorro de fundación pública, salvo que concurra en ellos la cualidad de miembro del Consejo de Gobierno o de Presidente de Corporación Local.
 - c) Los miembros del Congreso de los Diputados.
 - d) Los miembros del Parlamento Europeo.
3. Los miembros de la Diputación General en los que concurra la condición de Senador designado por la Comunidad Autónoma de La Rioja sólo podrán percibir la remuneración que les corresponda como Senadores, salvo que opten expresamente por la que hubieran de percibir, en su caso, como miembros de la Diputación General.

Artículo 5.

El examen y control de las incompatibilidades, así como los efectos derivados de su declaración, se regirán por las normas que al efecto establezca el Reglamento de la Diputación General.

TÍTULO II

Administración Electoral

Artículo 6.

1. La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar, en los términos de la presente Ley y de las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.
2. Integran la Administración Electoral: La Junta Electoral Central, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, las Juntas Electorales de Zona y las Mesas Electorales.

Artículo 7.

1. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja es un órgano permanente, integrado por los siguientes miembros:
 - a) Presidente: El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.
 - b) Vocales: Dos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja y dos Catedráticos o Profesores titulares de Derecho de Universidad o juristas de reconocido prestigio residentes en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
 - c) Secretario: El Letrado Mayor de la Diputación General, que participará en las deliberaciones de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con voz y sin voto, y custodiará la documentación de toda clase correspondiente a ésta.
2. La designación de los Vocales de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja se realizará dentro de los noventa días siguientes a la sesión constitutiva de la Diputación General, de acuerdo con las reglas siguientes:
 - a) La designación de los dos Vocales de origen judicial se efectuará, mediante sorteo, por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. En todo caso, se excluirán de sorteo los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja que eventualmente hubieran de conocer de procesos contencioso-electorales.
 - b) Los otros dos Vocales serán designados por la Mesa de la Diputación General, a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en la Cámara. Si la propuesta no tuviere lugar dentro de los noventa días siguientes a la sesión constitutiva de la Diputación General, la Mesa de la Cámara, oídos los grupos políticos con representación parlamentaria y atendiendo a ésta, procederá directamente a la designación.
3. Los miembros de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja serán nombrados por Decreto al comienzo de cada legislatura y continuarán en su mandato hasta la toma de posesión de la nueva Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja al inicio de la siguiente legislatura.

Artículo 8.

1. Los miembros de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja son inamovibles.

2. Sólo podrán ser suspendidos por delitos o faltas electorales, previo expediente abierto por la Junta Electoral Central mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus componentes, sin perjuicio del procedimiento judicial correspondiente.
3. En el supuesto previsto en el apartado anterior, así como en los casos de muerte, incapacidad, renuncia justificada y aceptada por el Presidente o pérdida de la condición que determina el nombramiento, se procederá a la sustitución de los Vocales de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja por igual procedimiento al empleado para su designación. En los mismos casos, el Presidente y el Secretario de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja serán sustituidos por aquellos a los que, de conformidad con la legislación vigente en cada caso, corresponda ejercer las funciones de los cargos que determinaron los nombramientos y hasta en tanto se provean aquéllos.

Artículo 9.

A requerimiento del Presidente, el Delegado de la oficina del Censo Electoral en La Rioja podrá participar, con voz y sin voto, en las reuniones de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Artículo 10.

La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja tendrá su sede en la Diputación General.

Artículo 11.

La Diputación General pondrá a disposición de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 12.

4. El Consejo de Gobierno fijará las compensaciones económicas que correspondan a los miembros de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja y al personal al servicio de ésta, así como las correspondientes a las Juntas Electorales de Zona en relación con las elecciones a la Diputación General.
5. La percepción de dichas retribuciones será, en todo caso, compatible con la de sus haberes.
6. El control financiero de tales percepciones se realizará con arreglo a la legislación vigente.

Artículo 13.

1. Las sesiones de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja serán presididas y convocadas, de oficio o a petición de dos Vocales, por su Presidente. En ausencia del Presidente, presidirá las sesiones el Vocal de origen judicial con mayor antigüedad en la carrera. El Secretario sustituirá al Presidente en el ejercicio de la competencia de convocatoria cuando éste no pueda actuar por causa justificada.

2. Para que cualquier sesión se celebre válidamente es indispensable que concurren, al menos, tres de los miembros de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
3. Todas las citaciones se harán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción, de la fecha, del orden del día y demás circunstancias de la sesión a que se cita. La asistencia a las sesiones es obligatoria para los miembros de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja debidamente convocados, quienes incurrirán en responsabilidad si dejan de asistir sin haberse excusado y justificado oportunamente.
4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja se entenderá convocada y quedará válidamente constituida para tratar cualquier asunto, siempre que estén presentes todos los miembros y acepten por unanimidad su celebración.
5. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos de los miembros presentes, siendo de calidad el voto del Presidente.
6. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja publicará sus resoluciones o el contenido de las consultas evacuadas, por orden de su Presidente, cuando el carácter general de las mismas lo haga conveniente. La publicidad se hará en el «Boletín Oficial de La Rioja».

Artículo 14.

1. Corresponderá a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con las elecciones a la Diputación General:
 - a) Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales de Zona en cualquier materia electoral.
 - b) Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Electorales de Zona.
 - c) Revocar de oficio en cualquier tiempo o a instancia de parte interesada, dentro de los plazos previstos en el artículo 16 de esta Ley, las decisiones de las Juntas Electorales de Zona cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja o, en su caso, por la Junta Electoral Central.
 - d) Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales de Zona en la aplicación de la normativa electoral.
 - e) Aprobar, a propuesta de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los modelos de actas de constitución de Mesas Electorales, de escrutinio, de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos. Tales modelos deberán permitir la expedición instantánea de copia de las actas, mediante documentos autocopiativos u otros procedimientos análogos.
 - f) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan, de acuerdo con la presente Ley y con las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
 - g) Ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales.
 - h) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral, siempre que no sean constitutivas de delito y no estén reservadas a los Tribunales o a la Junta Electoral Central, e imponer multas hasta la cuantía de 150.000 pesetas, conforme a lo establecido por la Ley.
 - i) Las demás competencias que le sean atribuidas por esta Ley o por las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

2. En caso de impago de las multas a que se refiere el apartado 1.h), del presente artículo, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja remitirá al órgano competente de la Consejería de Hacienda y Economía certificación del descubierto para exacción de la multa por vía de apremio.

Artículo 15.

Los electores deberán formular las consultas a la Junta Electoral de Zona que corresponda a su lugar de residencia.

Los partidos políticos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores podrán elevar consultas a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Las autoridades y Corporaciones públicas podrán consultar directamente a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Las consultas se formularán por escrito y se resolverán por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, salvo que ésta, por la importancia de las mismas, según su criterio, o por estimar conveniente que se resuelvan con un criterio de carácter general, decida elevarlas a la Junta Electoral Central.

Cuando la urgencia de la consulta no permita proceder a la convocatoria de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja y en todos los casos en que existiesen resoluciones anteriores y concordantes de aquélla o de la Junta Electoral Central, el Presidente podrá, bajo su responsabilidad, dar una respuesta provisional, sin perjuicio de su ratificación o modificación en la primera sesión que celebre la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Artículo 16.

Fuera de los casos en que las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General prevean un procedimiento específico de revisión judicial, los acuerdos de las Juntas Electorales de Zona serán recurribles ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y los de ésta, ante la Junta Electoral Central, en la forma y plazos previstos en aquellas normas.

Artículo 17.

1. Todas las autoridades públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen el deber de colaborar con la Administración Electoral para el correcto desempeño de sus funciones.
2. El Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las competencias de la Administración Electoral, efectuará todas las acciones técnicas necesarias para que el proceso electoral se lleve a cabo de acuerdo con la presente Ley y las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

TÍTULO III

Sistema electoral

Artículo 18.

De conformidad con el artículo 18.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja para las elecciones a la Diputación General, la Comunidad Autónoma de La Rioja constituirá una circunscripción electoral única.

Artículo 19.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, la Diputación General estará formada por 33 Diputados.

Artículo 20.

La atribución de escaños en función de los resultados del escrutinio se realizará de acuerdo con las siguientes reglas:

No se tendrán en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

Se ordenarán de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

a) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores, atendiendo a un orden decreciente.

b) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

c) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudicarán a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

Artículo 21.

En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Diputado, el escaño será atribuido al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.

TÍTULO IV
Convocatoria de elecciones

Artículo 22.

1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 18.3 y 4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, la convocatoria de elecciones a la Diputación General se efectuará mediante Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que será expedido y publicado y entrará en vigor en los términos previstos en las normas aplicables de la Ley Orgánica Electoral General.
2. El Decreto de convocatoria fijará la fecha de las elecciones, que se realizarán en el término previsto por las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, concluyendo asimismo el mandato en el plazo establecido por estas normas. El Decreto de convocatoria fijará también la fecha de la sesión constitutiva de la Diputación General, que tendrá lugar dentro de los treinta días siguientes al de la celebración de las elecciones.

TÍTULO V

Procedimiento electoral

CAPÍTULO PRIMERO

Representantes de las candidaturas ante la Administración electoral

Artículo 23.

1. Los partidos, federaciones y coaliciones que pretendan concurrir a las elecciones designarán, por escrito, ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja a un representante general, antes del noveno día posterior a la convocatoria de elecciones. El mencionado escrito deberá expresar la aceptación de la persona designada.
2. Los promotores de las agrupaciones de electores designarán a su representante general en el momento de presentación de la candidatura ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Dicha designación deberá ser aceptada en ese acto.
3. En el mismo escrito de designación se harán constar los nombres de uno o más suplentes que, por su orden y previa aceptación en su caso, asumirán la condición de representante general del partido, federación, coalición o agrupación de electores respectivos, en los supuestos de fallecimiento, incapacidad o renuncia motivada y aceptada por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja del primeramente designado.
4. El representante general actuará, ante la Administración electoral, en nombre del partido, federación, coalición o agrupación de electores respectivos y ostentará asimismo ante aquélla la representación de la candidatura presentada por éstos y de los candidatos incluidos en la misma.
5. Al lugar designado expresamente por el representante general o, en su defecto, a su domicilio se remitirán las notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos dirigidos por la Administración electoral a los candidatos, de quienes, por la sola aceptación de la candidatura, recibe aquél un apoderamiento general para actuar en procedimientos judiciales en materia electoral.

CAPÍTULO II

Presentación y proclamación de candidaturas

Artículo 24.

Para las elecciones a la Diputación General, el órgano competente para todas las operaciones previstas en relación con la presentación y proclamación de candidatos será la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Artículo 25.

Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral vigente, referido al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Artículo 26.

1. La presentación de candidaturas habrá de realizarse entre el decimoquinto y vigésimo día posteriores a la convocatoria, mediante listas que incluirán 33 candidatos y, además, tres candidatos suplentes, con la expresión del orden de colocación de todos ellos.
2. No podrán presentarse candidaturas con símbolos que reproduzcan la bandera o el escudo de La Rioja, alguno de sus elementos constitutivos o que induzcan a confusión con éstos.
3. Junto al nombre de los candidatos podrá hacerse constar su condición de independiente o, en caso de coaliciones o federaciones, la denominación del partido a que cada uno pertenece.
4. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja extenderá diligencia haciendo constar la fecha y hora de presentación de cada candidatura y expedirá recibo de la misma. El Secretario otorgará un número correlativo a cada candidatura por orden de presentación y este orden se guardará en todas las publicaciones.
5. Toda la documentación se presentará por duplicado. Un primer ejemplar quedará en la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y el segundo se devolverá al representante general, haciendo constar la fecha y hora de presentación.

Artículo 27.

1. Las candidaturas presentadas deberán ser publicadas el vigésimo segundo día posterior a la convocatoria en el «Boletín Oficial de La Rioja». Además, se harán públicas en los locales de la propia Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
2. Dos días después, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja comunicará a los representantes generales las irregularidades apreciadas en las candidaturas de oficio o mediante denuncia de los representantes generales de cualquier otro partido, federación, coalición o agrupación de electores que concurra a las elecciones. El plazo para subsanación será de cuarenta y ocho horas.
3. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja realizará la proclamación de candidatos el vigésimo séptimo día posterior a la convocatoria.
4. Las candidaturas proclamadas deberán ser publicadas el vigésimo octavo día posterior a la convocatoria en el «Boletín Oficial de La Rioja».

Asimismo se harán públicas en los locales de la propia Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Artículo 28.

1. Las candidaturas no podrán ser objeto de modificación una vez presentadas, salvo en el plazo habilitado para la subsanación de irregularidades previsto en el artículo anterior y sólo por fallecimiento o renuncia del titular o como consecuencia del propio trámite de subsanación.
2. Las bajas que se produzcan después de la proclamación se entenderán cubiertas por los candidatos sucesivos y, en su caso, por los suplentes.

CAPÍTULO III

Campaña electoral

Artículo 29.

El Consejo de Gobierno podrá realizar en período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores.

Artículo 30.

1. Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, en orden a la captación de sufragios.
2. Salvo lo dispuesto en el artículo 29 de esta Ley, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución.

Artículo 31.

El Decreto de convocatoria fijará la fecha de comienzo, duración y término de la campaña electoral conforme a lo dispuesto en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

CAPÍTULO IV

Utilización de medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral

Artículo 32.

1. En los términos previstos en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja es la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emitan por los medios de comunicación públicos, a propuesta de la Comisión a que se refiere el apartado siguiente.
2. La Comisión de Radio y Televisión será designada por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja y estará integrada por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación de

electores que, concurriendo a las elecciones convocadas, cuente con representación en la Diputación General. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara.

3. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja elegirá también al Presidente de la Comisión de Radio y Televisión entre los representantes nombrados conforme al apartado anterior.

Artículo 33.

1. La distribución de tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública, y en los distintos ámbitos de programación que éstas tengan, se efectuará conforme al siguiente baremo:
 - a) Diez minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que no concurrieran o no obtuvieran representación en las anteriores elecciones a la Diputación General.
 - b) Treinta minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones a la Diputación General, hubieran alcanzado entre el 5 y el 15 por 100 del total de votos válidos emitidos.
 - c) Cuarenta y cinco minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones a la Diputación General, hubieran alcanzado, al menos, un 15 por 100 del total de votos válidos emitidos.

Artículo 34.

Para la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral a que tienen derecho los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que se presenten a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, la Junta Electoral de La Rioja tendrá en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones a la Diputación General.

CAPÍTULO V

Papeletas y sobres electorales

Artículo 35.

1. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja aprobará el modelo oficial de las papeletas electorales correspondientes a su circunscripción, de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley y en otras normas de rango reglamentario.
2. El Consejo de Gobierno asegurará la disponibilidad de las papeletas y los sobres de votación conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente, sin perjuicio de su eventual confección por los grupos políticos que concurran a las elecciones.
3. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja verificará que las papeletas y sobres de votación confeccionados por los grupos políticos que concurren a las elecciones se ajustan al modelo oficial.

Artículo 36.

1. La confección de las papeletas se iniciará inmediatamente después de la proclamación de candidatos.

2. Si se hubiesen interpuesto recursos contra la proclamación de candidatos, de conformidad con lo dispuesto en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la confección de las papeletas correspondientes se pospondrá hasta la resolución de dichos recursos.
3. Las primeras papeletas confeccionadas se entregarán inmediatamente al Delegado de la Oficina del Censo Electoral en La Rioja, para su envío a los residentes ausentes que vivan en el extranjero.
4. El Consejo de Gobierno asegurará la entrega de las papeletas y sobres en número suficiente a cada una de las Mesas Electorales, al menos una hora antes del momento en que deba iniciarse la votación.

Artículo 37.

Las papeletas electorales destinadas a las elecciones a la Diputación General deberán expresar las indicaciones siguientes:

1. La denominación, sigla y símbolo del Partido, Federación, Coalición o Agrupación de Electores que presente la candidatura.
2. Los nombres y apellidos de los candidatos y de los suplentes, según orden de colocación, así como, en su caso, las circunstancias a que se refiere el artículo 26.3, de la presente Ley.

CAPÍTULO VI

Voto por correspondencia

Artículo 38.

Los electores que prevean que en la fecha de votación no se hallarán en la localidad donde les corresponde ejercer su derecho de voto, o que no puedan personarse, podrán emitir su voto por correo, de acuerdo con lo dispuesto en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

CAPÍTULO VII

Apoderados e Interventores

Artículo 39.

Con el alcance y en los términos previstos en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, los representantes generales podrán otorgar poder a favor de cualquier ciudadano, mayor de edad y que se halle en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, al objeto de que ostente la representación de la candidatura en los actos y operaciones electorales.

Artículo 40.

Los representantes generales podrán nombrar, hasta tres días antes de la elección, dos Interventores por cada Mesa Electoral, con el alcance y en los términos previstos en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

CAPÍTULO VIII

Escrutinio general

Artículo 41.

El escrutinio general se realizará el tercer día siguiente al de la votación por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, según lo establecido en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Artículo 42.

La Junta Electoral de La Rioja procederá a la proclamación de electos en la forma y términos previstos en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. En todo caso, remitirá sendos ejemplares del acta de proclamación a la Diputación General y a la Junta Electoral Central y expedirá a los electos credenciales de su proclamación.

TÍTULO VI
Gastos y subvenciones electorales

CAPÍTULO PRIMERO
Los Administradores y las cuentas electorales

Artículo 43.

1. Los Partidos, Federaciones, Coaliciones y Agrupaciones de Electores que presenten candidaturas deberán tener un Administrador general.

2. El Administrador general responde de todos los ingresos y gastos electorales realizados por el Partido, Federación, Coalición o Agrupación de Electores y por su candidatura, así como de la correspondiente contabilidad.

3. La contabilidad se ajustará en todo caso a los principios generales contenidos en el vigente Plan General de Contabilidad.

Artículo 44.

1. Puede ser designado Administrador general cualquier ciudadano, mayor de edad, en pleno uso de sus derechos civiles y políticos.
2. Los representantes generales pueden acumular la condición de Administrador general.
3. Los candidatos no pueden ser Administradores generales.

Artículo 45.

Los Administradores generales serán designados por escrito ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja por sus respectivos representantes generales antes del undécimo día posterior a la convocatoria de elecciones. El mencionado escrito deberá expresar la aceptación de la persona designada.

Artículo 46.

1. Los Administradores generales comunicarán a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja las cuentas abiertas para la recaudación de fondos.
2. La apertura de cuentas podrá realizarse, a partir de la fecha de nombramiento de los Administradores generales, en cualquier Entidad bancaria o Caja de Ahorros. La Comunidad a que hace referencia el apartado anterior deberá realizarse en las veinticuatro horas siguientes a la apertura de las cuentas.
3. Si las candidaturas presentadas no fueran proclamadas o renunciaran a concurrir a la elección, las imposiciones realizadas por terceros en estas cuentas deberán ser restituidas por los Partidos, Federaciones, Coaliciones o Agrupaciones de Electores que las promovieron.

CAPÍTULO II

La financiación electoral

Artículo 47* .

1. La Comunidad Autónoma de La Rioja subvencionará los gastos ocasionados a los Partidos, Federaciones, Coaliciones o Agrupaciones de Electores por su concurrencia a las elecciones a la Diputación General, de acuerdo con las reglas siguientes:
 - a) Novecientas cincuenta mil pesetas por cada escaño obtenido.
 - b) Setenta y seis pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño.

En ningún caso, la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora.

2. Además de las subvenciones a que se refiere el apartado anterior, la Comunidad Autónoma de La Rioja subvencionará a los Partidos, Federaciones, Coaliciones o Agrupaciones de Electores los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral a razón de 20 pesetas por elector, siempre que la candidatura de referencia hubiere obtenido, al menos, dos escaños.
3. Las cantidades mencionadas en los apartados anteriores se refieren a pesetas contantes. Por Orden de la Consejería de Hacienda y Economía se fijarán las cantidades actualizadas en los cinco días siguientes a la convocatoria.

Artículo 48.

1. La Comunidad Autónoma de La Rioja concederá adelantos de las subvenciones mencionadas a los Partidos, Federaciones, Coaliciones o Agrupaciones de Electores que hubieran obtenido representantes en las últimas elecciones a la Diputación General. La cantidad adelantada no podrá exceder del 30 por 100 de la subvención percibida por el mismo Partido, Federación, Coalición o Agrupación de Electores en las últimas elecciones a la Diputación General.
2. Los adelantos podrán solicitarse por los respectivos Administradores generales, ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, entre los días vigésimo primero y vigésimo tercero posteriores a la convocatoria.

* Las cantidades reflejadas son objeto de actualización para cada convocatoria electoral según establece el artículo 47.3 de la Ley.

Orden de 7 de abril de 1995, de la Consejería de Hacienda y Economía, de 21 de abril de 1999, Orden de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica, Orden de la Consejería de Hacienda y Economía de 2 de abril de 2003. Orden de 3 de abril de 2007, de la Consejería de Hacienda y Empleo. Orden de 30 de marzo de 2011, de la Consejería de Hacienda y, Orden 4/2015, de 31 de marzo, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda

3. A partir del vigésimo noveno día posterior a la convocatoria, la Administración de la Comunidad Autónoma pondrá a disposición de los Administradores generales los adelantos correspondientes.
4. Los adelantos se devolverán, después de las elecciones, en la cuantía en que superen el importe de la subvención que finalmente haya correspondido a cada Partido, Federación, Coalición o Agrupación de Electores.

CAPÍTULO III

Los gastos electorales

Artículo 49*.

1. Ningún Partido, Federación, Coalición o Agrupación de Electores podrá realizar gastos electorales que superen el límite que resulte de multiplicar por 50 pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
2. La cantidad mencionada en el apartado anterior se refiere a pesetas contantes. Por Orden de la Consejería de Hacienda y Economía se fijará la cantidad actualizada en los cinco días siguientes a la convocatoria.
3. No se incluirán dentro del límite de gastos electorales a que se refiere este artículo la cantidad subvencionada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.2, de esta Ley, siempre que se haya justificado la realización efectiva de la actividad a que éste se refiere.

CAPÍTULO IV

Control de la contabilidad electoral y adjudicación de las subvenciones

Artículo 50.

1. Desde la fecha de la convocatoria hasta el centésimo día posterior a las elecciones, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja velará por el cumplimiento de las normas sobre gastos y subvenciones electorales establecidas en esta Ley y, en su caso, en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
2. Con este objeto, corresponderá a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja las facultades a tal efecto previstas en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Artículo 51.

1. Entre los cien y los ciento veinticinco días posteriores a las elecciones, los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que hubieran alcanzado los requisitos exigidos para recibir subvenciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja o que hubieran solicitado adelantos con cargo a las mismas, presentarán, ante el Tribunal de Cuentas, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales.
2. La presentación se realizará por los administradores generales de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que hubieran concurrido a las elecciones.
3. Las entidades financieras de cualquier tipo que hubieran concedido crédito a aquellos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores enviarán noticia detallada de los mismos al Tribunal de Cuentas, dentro del plazo referido en el apartado 1 de este artículo.

* Véase nota anterior al art. 47 de la Ley.

4. En los mismos términos deberán informar al Tribunal de Cuentas las empresas que hubiesen facturado con aquellos partidos, federaciones, coaliciones o agrupación de electores, por gastos superiores al millón de pesetas.
5. La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el plazo de treinta días posteriores a la presentación ante el Tribunal de Cuentas de su contabilidad y en concepto de adelanto mientras no concluyan las actuaciones del Tribunal de Cuentas, entregará a los administradores generales el 45 por 100 del importe de las subvenciones que, de acuerdo con los criterios establecidos en la presente Ley, le correspondan de acuerdo con los resultados generales publicados en el «Boletín Oficial de La Rioja».
6. La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja entregará el importe de las subvenciones a los administradores generales de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que deben percibirlos, a no ser que aquéllos hubieran notificado a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja que las subvenciones sean abonadas en todo o en parte a las entidades bancarias que designen, para compensar los anticipos o créditos que les hayan otorgado. La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja verificará el pago conforme a los términos de dicha notificación, que no podrá ser revocada sin consentimiento de la entidad de crédito beneficiaria.

Artículo 52.

1. El control de la contabilidad electoral se efectuará conforme a lo dispuesto en las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, remitiéndose el informe razonado resultante de la fiscalización al Consejo de Gobierno y a la Diputación General.
2. Dentro del mes siguiente a la remisión del informe, el Consejo de Gobierno presentará a la Diputación General un proyecto de Ley de crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar, las cuales deberán ser hechas efectivas dentro de los cien días posteriores a la aprobación por la Diputación General.

Disposición adicional primera.

Se aplicarán a las elecciones a la Diputación General las normas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General dictadas en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado y precisadas al efecto expresamente en aquella Ley Orgánica.

Disposición adicional segunda.

En todo lo no previsto en esta Ley, se aplicarán a las elecciones de la Diputación General las normas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General supletorias de la legislación que, en su caso, aprueben las Comunidades Autónomas y que, con tal carácter, expresamente se señalen a aquella Ley Orgánica.

Asimismo, las normas referidas se interpretarán para las elecciones a la Diputación General en el sentido dispuesto en la propia Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Disposición adicional tercera.

En defecto de lo anterior, se aplicarán a las elecciones a la Diputación General las disposiciones especiales de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para las elecciones al Congreso de los Diputados con las adaptaciones y modificaciones derivadas del carácter y ámbito de la consulta electoral a la Diputación General y, en este sentido, se entenderá que las competencias atribuidas al Estado y a sus órganos o autoridades se asignan a los correspondientes de la Comunidad Autónoma de La Rioja respecto de las materias que no sean competencia exclusiva de aquél.

Disposición adicional cuarta.

En todo lo no expresamente regulado por esta Ley o por las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en materia de procedimiento, será de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo.

Disposición adicional quinta.

Los plazos a que se refiere esta Ley son improrrogables y se entienden referidos, siempre, en días naturales.

Disposición adicional sexta.

Para las elecciones a la Diputación General, las competencias correspondientes a las Juntas Electorales Provinciales según las normas aplicables de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, se entenderán asumidas por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Disposición adicional séptima.

Se faculta al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el cumplimiento y ejecución de la presente Ley.

Disposición transitoria primera.

El régimen de incompatibilidades dispuesto en el artículo 4 de esta Ley entrará en vigor a partir de las próximas elecciones a la Diputación General.

Disposición transitoria segunda.

Las prescripciones del artículo 7 de la presente Ley en relación a la composición, designación y nombramiento de los miembros de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja entrarán en vigor con ocasión de la primera renovación de este órgano desde la vigencia de la Ley.

Disposición transitoria tercera.

No obstante lo dispuesto en el artículo 22 de la presente Ley respecto de la convocatoria y fecha de las elecciones, plazo del mandato parlamentario y sesión constitutiva de la Diputación General, las elecciones a esta Cámara que corresponde celebrar en 1991 se regirán por las normas previstas en la disposición transitoria primera, apartado 1, de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Disposición derogatoria.

Queda derogada la Ley 1/1987, de 23 de enero, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja y cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente Ley.

Disposición final.

La presente Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, se publicará en el «Boletín Oficial de La Rioja» y en el «Boletín Oficial del Estado» y entrará en vigor al día siguiente de su última publicación.

**LEY 1/1987, DE 23 DE ENERO DE ELECCIONES A LA DIPUTACIÓN
GENERAL DE LA RIOJA***

(DEROGADO)

(En vigor desde el 6 de febrero de 1987 hasta el 28 de marzo de 1991)

LEY DEROGADA

* BOR 14, 5 de febrero (corr. err. BOR. 17).
BOE 41, 17 de febrero.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. El Estatuto de Autonomía para La Rioja dibuja las líneas fundamentales de la constitución y composición de la Diputación General, órgano de representación del pueblo riojano y establece en su artículo 18.6 que una Ley de la Comunidad Autónoma determinará el procedimiento y demás reglas electorales de nuestra Comunidad.

La presente Ley tiene por objeto desarrollar este mandato estatutario y establecer el marco jurídico adecuado para la convocatoria y celebración de elecciones a la Diputación General de La Rioja. De ahí la importancia y trascendencia de esta Ley, norma fundamental de una sociedad democrática, al permitir la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad popular, unida indudablemente a la idea de representación. Estas normas vienen a canalizar el fenómeno de la representación política y configuran las bases para el desarrollo del sistema político. Consiguientemente, las elecciones cumplen esencialmente el papel legitimador del sistema político.

Por consiguiente, al abordar la regulación electoral se deben tener en cuenta las normas electorales recogidas en el Estatuto de Autonomía y la regulación contenida en la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

El Estatuto de Autonomía para La Rioja establece unos principios generales o normas programáticas que el legislador ordinario debe observar necesariamente: Circunscripción electoral, sistema de elección y número de Diputados que aparecen regulados en un texto estatutario.

Por su parte, la Ley 5/1985, de 19 de junio, regula el régimen electoral general, estableciendo una división fundamental entre disposiciones generales para toda elección por sufragio universal directo y de aplicación en todo proceso electoral y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas. Por tanto, hay preceptos en esta Ley Orgánica que son de aplicación a las elecciones de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, pero permitiendo a éstas, dentro del más escrupuloso respeto a sus competencias y mediante el ejercicio de su potestad legislativa; no sólo el desarrollo del sistema, sino su modificación o sustitución en muchos de sus extremos.

De acuerdo con estas directrices se considera que la presente normativa electoral no debe introducir excesivas modificaciones en la normativa general que ordena los procesos electorales con relevancia estatal. En este sentido, es preciso simplificar el proceso electoral que redundará en beneficio de las fuerzas políticas que concurran a las elecciones y, lógicamente, de los propios electores, que precisan normas claras y fácilmente comprensibles en aras de la seguridad jurídica que todo sistema normativo debe garantizar.

II. El título preliminar con el que se abre el texto normativo delimita su ámbito de aplicación.

El título primero, dividido en tres capítulos, regula el derecho de sufragio, activo pasivo, dedicando especial atención a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad. En materia de inelegibilidad, además de recoger y asumir los supuestos contemplados por la Ley 5/1985, regula causas de inelegibilidad aplicables sólo al proceso electoral en La Rioja.

El título II recoge la Administración Electoral. En esta materia y por imperativo de la Ley Orgánica, únicamente se regula la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, formada por Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y licenciados en Derecho. Al no estar constituido todavía el Tribunal Superior de Justicia hay que establecer una

fórmula transitoria para la constitución de la Junta Electoral de La Rioja, atribuyéndose dicha condición a los de la Audiencia Provincial de Logroño. Se establece, asimismo, el status de los miembros de la Junta Electoral.

El título III trata de la convocatoria de elecciones, que se hará mediante Decreto del Presidente del Consejo de Gobierno, estableciéndose los requisitos de publicidad y difusión para el conocimiento efectivo de todos los ciudadanos.

El título IV recoge las previsiones estatutarias en materia electoral y las desarrolla al regular todo lo concerniente al sistema electoral. En este sentido regula circunscripción electoral única del territorio de La Rioja, el número de Diputados que integran la Diputación General y su distribución mediante el procedimiento de D'Hont dentro de los criterios del sistema de representación proporcional.

El título IV recoge en sus diversos capítulos todo el procedimiento electoral. En esta materia, la Ley sigue las líneas trazadas por la legislación estatal. Se regula la figura del representante de candidatura como colaborador de la Administración Electoral en sus relaciones con la misma y como Apoderado de la candidatura a la que vincula jurídicamente en sus decisiones.

La función fundamental de las Juntas es comprobar que los candidatos reúnen los requisitos exigidos de elegibilidad y que las candidaturas estén confeccionadas de acuerdo con normas encaminadas a garantizar la seguridad jurídica de los electores.

Asimismo, se regula la organización de la campaña electoral, Decreto de la convocatoria con la determinación de la fecha de iniciación, duración de la campaña y día de la votación, se recoge la posibilidad de realizar campaña institucional por parte del Consejo de Gobierno a los solos efectos de incentivar la participación ciudadana en las elecciones.

Se regula igualmente el acceso a espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública, otorgándose, al menos, un espacio para aquellas formaciones políticas que presenten candidaturas por primera vez o que no han obtenido representación en anteriores elecciones a la Diputación General.

En otros capítulos dentro del mismo título, se desarrolla, en sus diversas fases, el proceso que se desenvuelve desde la aprobación del modelo oficial de papeletas y confección, emisión del voto hasta el escrutinio general y la proclamación de los candidatos electos.

El título VI trata de los gastos y subvenciones electorales. Se introducen una serie de medidas de control destinadas a conseguir la claridad y transparencia electoral y su fiscalización por parte de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el Tribunal de Cuentas. Por otra parte, se pone a cargo de la Comunidad Autónoma la obligación de subvencionar los gastos electoral [sic], estableciéndose para éstos un límite máximo.

Por último, la Ley establece las situaciones de derecho transitorio que pueden plantearse hasta el momento de la constitución del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, y los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

TITULO PRELIMINAR

Artículo 1.º La presente Ley dictada en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 18.6 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, tiene por objeto regular las elecciones a Diputados de la Diputación General.

TITULO PRIMERO

Disposiciones generales

CAPITULO PRIMERO

Derecho de sufragio activo

Art. 2.º 1. Son electores todos los que, gozando del derecho del sufragio activo, tengan la condición política de riojanos conforme al artículo 6.º del Estatuto de Autonomía.

2. Para el ejercicio del derecho de sufragio es indispensable la inscripción en el Censo Electoral vigente.

Art. 3.º En las elecciones a la Diputación General de La Rioja registrá el Censo Electoral referido a la circunscripción electoral única de la Comunidad Autónoma.

CAPITULO II

Derecho de sufragio pasivo

Art. 4.º 1. Son elegibles todos los ciudadanos que tengan la condición de electores salvo los comprendidos en el apartado siguiente.

2. Son inelegibles:

El Presidente, Vocales y Secretario de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y quienes estén incurso en algunas de las demás causas de inelegibilidad establecidas en la legislación electoral general.

Los Ministros y Secretarios de Estado del Gobierno de la Nación.

Los Parlamentarios de las Asambleas de otras Comunidades Autónomas.

Los miembros de los Consejos de Gobierno de las demás Comunidades Autónomas, así como los miembros de libre designación de los citados Consejos.

Los Secretarios generales Técnicos y Director del Gabinete del Presidente de la Comunidad.

Los Directores de los Centros de Radio y Televisión de La Rioja que dependan de entes públicos.

Los que ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero,

Los que sean declarados inelegibles por otra norma con rango de Ley.

Art. 5º 1. La calificación de inelegibilidad, que se verificará de conformidad con el régimen electoral general, procederá respecto de quienes incurran en alguna de las causas mencionadas en el artículo anterior, el mismo día de la presentación de su candidatura o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones. No obstante lo dispuesto en el punto 1 del artículo anterior, los que aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren en las listas del censo electoral, podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten de modo fehaciente que reúnen todas las condiciones exigidas para ello.

Quienes, desempeñando cargo o función de los enumerados en el artículo anterior, sean presentados como candidatos, deberán acreditar de modo fehaciente ante la Junta Electoral correspondiente, haber renunciado y cesado en el cargo o función que determina la inelegibilidad

Quienes, formando parte de una candidatura, accedieran a un cargo o función declarada inelegible deberán comunicar dicha situación a la correspondiente Junta Electoral, quedando excluidos de la candidatura.

CAPITULO III

Incompatibilidades

Art. 6.º 1. Todas las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad.

2. Son, además, incompatibles:

Quienes estén comprendidos en alguna de las causas de incompatibilidad a que se refiere el artículo 155.2 de la Ley d Orgánica del Régimen Electoral General en los párrafos a), b), e) y

Los Diputados al Congreso.

Los Parlamentarios europeos.

Los Presidentes de los Consejos de Administración, Administradores, Directores generales, Gerentes y cargos equivalentes de entes públicos y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, incluidas las Cajas de Ahorro de fundación pública, salvo que concurriera en ellos la cualidad de Consejero del Gobierno o de Presidente de Corporación Local.

Art. 7.º 1. Ningún electo podrá adquirir la condición de Diputado si está incurso en alguna causa de incompatibilidad.

2. El Diputado que acepte cargo o función o situación constitutiva de incompatibilidad, cesará en su condición de Diputado.

TITULO II

Administración electoral

Art. 8.º Integran la Administración Electoral la Junta Electoral Central, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, las Juntas de Zona, así como las Mesas Electorales.

Art. 9.º 1. La Junta Electoral de La Rioja es un órgano permanente y está compuesta por

Su Presidente, que le será el del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

Dos Vocales Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

Dos Vocales Catedráticos o Profesores de Derecho o Licenciados en Derecho de reconocido prestigio residentes en la Comunidad Autónoma.

2. La designación de los Vocales se realizará dentro de los noventa días siguientes a la sesión constitutiva de la Diputación General, de acuerdo con las siguientes normas:

a) Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán designados mediante insaculación ante el Presidente del Tribunal y elegirán, de entre ellos, al Vicepresidente de la Junta.

b) los Vocales del apartado c) del número anterior serán designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en la Diputación General. Cuando la propuesta no tenga lugar en el plazo de noventa días antes indicado, la Mesa de la Diputación General, oídos los Grupos Políticos presentes en la Cámara, procederá a su designación, atendiendo a la representación existente en la misma.

Los miembros de la Junta Electoral de La Rioja serán nombrados por Decreto al comienzo de cada legislatura y continuarán en su mandato hasta la toma de posesión de la nueva Junta Electoral al inicio de la siguiente legislatura.

El Secretario de la Junta Electoral de La Rioja es el Letrado Mayor de la Diputación General, participa en sus deliberaciones con voz y sin voto y custodia la documentación correspondiente a la Junta Electoral.

El Delegado en La Rioja de la Oficina del Censo Electoral participa con voz y sin voto en la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja tendrá su sede en la Diputación General.

Art. 10. El Consejo de Gobierno pondrá a disposición de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma los medios personales y materiales para el ejercicio de sus funciones sin perjuicio de la obligación que, de conformidad con la Ley Electoral General, corresponde a los Ayuntamientos y, subsidiariamente, a la Audiencia y demás órganos judiciales de ámbito inferior.

Art. 11. 1. Los miembros de la Junta Electoral de La Rioja son inamovibles.

Sólo podrán ser suspendidos por delitos o faltas electorales, previo expediente incoado por la Junta Electoral Central mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus componentes, sin perjuicio del procedimiento judicial correspondiente.

En el supuesto previsto en el número anterior, así como en el caso de muerte, incapacidad, renuncia justificada y aceptada por el Presidente o pérdida de la condición por la que fue elegido, se procederá a la sustitución de los miembros de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Los Vocales serán sustituidos por Los mismos procedimientos previstos para su designación.

b) El Letrado Mayor de la Diputación General será sustituido por el Letrado más antiguo y, en caso de igualdad, por el de mayor edad

Art. 12. 1. El Consejo de Gobierno fijará las compensaciones económicas que corresponden a los miembros de las Juntas Electorales de La Rioja y de Zona para las elecciones a la Diputación General.

La percepción de dichas retribuciones será, en todo caso, compatible con la de sus haberes.

El control financiero de dichas percepciones se realizará con arreglo a la legislación vigente.

Art. 13. Además de las competencias que le atribuye la legislación vigente, corresponde a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja:

Resolver las consultas que le eleven la Juntas de Zona y dictar instrucciones a las mismas en materia de su competencia.

Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya dicha competencia.

Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales.

Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delitos y no estén reservadas a los Tribunales o a la Junta Electoral Central e imponer multas hasta la cantidad de 150.000 pesetas, conforme a lo establecido por la Ley.

TITULO III

Convocatoria de elecciones

Art. 14. 1. La convocatoria de elecciones a la Diputación General se efectuará mediante Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que será publicado en el «Boletín Oficial de La Rioja» y entrará en vigor el mismo día de su publicación.

2. El Decreto de convocatoria fijará la fecha de las elecciones, que habrán de celebrarse entre el quincuagésimo cuarto y sexagésimo días de la convocatoria. Asimismo fijará la fecha de la sesión constitutiva de la Diputación General, que tendrá lugar dentro de los treinta días siguientes al de la celebración de las elecciones.

TITULO IV

Sistema electoral

Art. 15. De conformidad con el artículo 18.2 del Estatuto de Autonomía, la circunscripción electoral es la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Art. 16. La Diputación General de La Rioja está formada por 33 Diputados.

Art. 17. La atribución de escaños, en función de los resultados del escrutinio, se realizará de acuerdo con las siguientes reglas:

No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no obtuvieran, al menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

Se ordenarán de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc., basta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores, atendiendo a un orden decreciente, según el sistema D'Hont.

Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que hubiese obtenido mayor número total de votos. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudicarán a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

Art. 18. En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Diputado, el escaño será atribuido al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.

TITULO V

Procedimiento electoral

CAPITULO PRIMERO

Representantes de las candidaturas ante la Administración Electoral

Art. 19. 1. Los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan concurrir a las elecciones designarán a las personas que deban representarlos ante la Administración Electoral, teniendo el designado la condición de representante general.

El representante general actúa en nombre del partido, federación, coalición o agrupación respectiva y es, al mismo tiempo, representante de la candidatura presentada por las mismas y de los candidatos incluidos en ésta,

Al lugar designado expresamente por el representante general o, en su defecto, a su domicilio, se remitirán las notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos dirigidos por la Administración Electoral a los candidatos, de quienes, por la sola aceptación de su candidatura, recibe el representante general un apoderamiento de esta naturaleza para actuar en procedimientos judiciales en materia electoral.

Art. 20. 1. A los efectos previstos en el artículo anterior, los partidos, federaciones y coaliciones que pretendan concurrir a las elecciones designarán un representante general mediante escrito presentado a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, antes del noveno día posterior a la convocatoria de las elecciones. El mencionado escrito habrá de expresar la aceptación de la persona elegida.

Los promotores de las agrupaciones de electores designarán a su representante general en el momento de presentación de la misma ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Dicha designación deberá ser aceptada en el mismo acto.

2. En el mismo escrito de designación se harán constar los nombres de uno o más suplentes que, por su orden y previa aceptación, en su caso, asumirán la condición de representante general del partido, federación, coalición o agrupación de electores respectiva, en los supuestos de fallecimiento, incapacidad o renuncia motivada y aceptada por la Junta Electoral de La Rioja del primeramente designado.

CAPITULO II

Presentación y proclamación de candidatos

Art. 21. 1. La Junta Electoral de La Rioja, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, es competente para todas las actuaciones previstas en relación con la presentación y proclamación de las candidaturas.

2. Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitan, id menos, la firma del 1 por 100 de los inscritos en el Censo Electoral de la circunscripción. Cada elector sólo podrá apoyar una agrupación electoral.

Art. 22. 1. La presentación de candidaturas habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo días posteriores a la convocatoria, mediante listas que deben incluir 33 candidatos, y 3 candidatos más como suplentes, expresándose el orden de colocación de todos ellos.

Junto al nombre de los candidatos puede hacerse constar su condición de independiente o, en caso, de coaliciones electorales, la denominación del partido a que cada uno pertenezca.

No pueden presentarse candidaturas que reproduzcan la bandera o el escudo de La Rioja, o alguno de sus elementos constitutivos, o cualquier otro símbolo de carácter institucional.

La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja inscribirá las candidaturas presentadas, haciendo constar la fecha y hora de su presentación, y expedirán documento

acreditativo de este trámite. El Secretario otorgará un número correlativo a cada candidatura por su orden de presentación, y este orden se guardará en todas las publicaciones.

Toda la documentación se presentará por duplicado. Un primer ejemplar quedará en la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y el segundo se devolverá al representante de la candidatura, haciendo constar la fecha y hora de la presentación.

Art. 23. 1. Las candidaturas presentadas deben ser publicadas al vigésimo segundo día posterior al de la convocatoria en el «Boletín Oficial de La Rioja». Además, serán expuestas en el tablón de anuncios de la propia Junta Electoral.

Dos días después, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja comunicará a los representantes de las candidaturas las irregularidades apreciadas en ellas, de oficio o mediante denuncia de los representantes de cualquier candidatura que concurra a la circunscripción. El plazo para subsanar las irregularidades apreciadas o denunciadas será de cuarenta y ocho horas.

La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja realizará la proclamación de candidatos el vigésimo séptimo día posterior al de la convocatoria.

Las candidaturas proclamadas deberán ser publicadas el vigésimo octavo día posterior al de la convocatoria en el «Boletín Oficial de La Rioja» y, además, serán expuestas en los locales de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Art. 24. 1. Las candidaturas no podrán ser modificadas una vez presentadas, salvo en el plazo habilitado para subsanar las irregularidades previsto en el artículo anterior y sólo por fallecimiento o renuncia del titular o como consecuencia del propio trámite de subsanación.

2. Las bajas producidas después de la proclamación se entenderán cubiertas por los candidatos sucesivos y, en su caso, por los suplentes.

CAPITULO III

Campaña electoral

Art. 25. Se entiende por campaña electoral, a los efectos de la presente Ley, el conjunto de actividades lícitas organizadas o desarrolladas por los partidos, federaciones, coaliciones, agrupaciones de electores y candidatos en orden a la captación de sufragios.

Art. 26. 1. El Decreto de convocatoria fijará la fecha de iniciación de la campaña electoral, que tendrá una duración de quince días y terminará a las cero horas del día inmediato anterior a la votación.

2. Durante la campaña electoral, el Consejo de Gobierno podrá realizar campaña institucional destinada exclusivamente a informar e incentivar la participación en las elecciones.

CAPITULO IV

Utilización de medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral

Art. 27. 1. En los términos previstos en el artículo 65.6 de la Ley Orgánica sobre el Régimen Electoral General, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja es la competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral, a propuesta de la Comisión a que se refiere el número siguiente.

La Comisión de Control será designada por la Junta Electoral y estará integrada por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación que concurra a las elecciones y tengan representación en la Diputación General. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara.

La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja elige también al Presidente de la Comisión de Control entre los representantes nombrados conforme el apanado anterior.

Art. 28. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectuará conforme a los siguientes criterios:

Cinco minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones a la Diputación General de La Rioja.

Quince minutos para aquellos que obtuvieron representación en las anteriores elecciones a la Diputación General y alcanzaron entre el 5 y el 15 por 100 del total de votos válidos emitidos.

Treinta minutos para aquellos que obtuvieron representación en las anteriores elecciones y alcanzaron más de un 15 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el párrafo anterior.

Art. 29. Para determinar el momento y el orden de emisión de los espacios gratuitos de propaganda electoral a que tienen derecho los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurran a las elecciones, de acuerdo con lo establecido en esta Ley la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja tendrá en cuenta las preferencias de aquéllos en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones autonómicas.

CAPITULO V

Papeletas y sobres electorales

Art. 30. 1. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja será el órgano competente para aprobar el modelo oficial de las papeletas de votación.

El Consejo de Gobierno asegurará la disponibilidad de las papeletas y sobres de votación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo siguiente, sin perjuicio de su eventual confección por los partidos o grupos políticos que concurran a las elecciones.

Art. 31. 1. La confección de las papeletas y sobres de votación se inicia inmediatamente después de la proclamación de candidatos. 2.

Si contra la proclamación de candidatos se hubiesen interpuesto recursos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa competente, la confección de papeletas correspondientes a la candidatura impugnada o de la que forme parte el candidato impugnado se pospondrá hasta la resolución de dichos recursos.

Las primeras papeletas confeccionadas se entregarán a la Delegación de Gobierno para su envío a los electores residentes en el extranjero.

El Consejo de Gobierno asegurará la entrega de papeletas y sobres de votación en número suficiente a las Mesas electorales, por lo menos una hora antes del momento en que deba iniciarse la votación.

Art. 32. Las papeletas electorales contendrán las indicaciones siguientes:

La denominación, sigla, símbolo del partido, federación, coalición o agrupación de electores que presente la candidatura.

Los nombres y apellidos de los candidatos y de los suplentes, según su orden de colocación, así como, en su caso, la condición de independiente de los candidatos que

concurran con tal carácter o, en caso de coaliciones electorales, la denominación del partido a que pertenezca cada uno si así se ha hecho constar en la presentación de la candidatura.

CAPITULO VI

Voto por correo

Art- 33. Los electores que prevean que en la fecha de la votación no se hallasen en la localidad donde les corresponde ejercer su derecho de voto, o que no puedan personarse, pueden emitir su voto por correo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

CAPITULO VII

Apoderados e Interventores

Art. 34. 1. El representante de cada candidatura puede otorgar poder a favor de cualquier ciudadano mayor de edad y que se halle en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, al objeto de que ostente la representación de la candidatura en los actos y operaciones electorales.

El apoderamiento se formalizará ante Notario o ante el Secretado de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja o de Zona, quienes expiden la correspondiente credencial conforme al modelo oficialmente establecido.

Los apoderados deben mostrar sus credenciales y su documento nacional de identidad a los miembros de las Mesas electorales y demás autoridades competentes.

Art. 35. Los apoderados tienen derecho a acceder libremente a los locales electorales a examinar el desarrollo de las operaciones de votos y de escrutinio a formular reclamaciones y protestas, así como a recibir las certificaciones previstas en la legislación electoral, cuando no hayan sido expedidas a otro apoderado o interventor de su misma candidatura.

Art. 36. I. El representante de cada candidatura puede nombrar, hasta tres días antes de la elección, dos interventores por cada Mesa electoral, para que compruebe que la votación se desarrolla de acuerdo con las normas establecidas

Para ser designado interventor es necesario estar inscrito como elector en la circunscripción de La Rioja.

El nombramiento de los interventores se hará mediante la expedición de credenciales talonadas, con la fecha y firma al pie del nombramiento.

Las hojas talonarias por cada interventor habrán de estar divididas en cuatro partes: una, como matriz, para conservarla el representante; la segunda se entregará al interventor como credencial; la tercera y cuarta serán remitidas a la Junta Electoral de Zona para que ésta haga llegar una de ellas a la Mesa de que forme parte y otra a la Mesa en cuya lista electoral figure inscrito para su exclusión de la misma.

El envío a las Juntas Electorales de Zona se hará hasta el mismo día tercero anterior al de la votación y aquéllas harán la remisión a las Mesas de modo que obren en su poder en el momento de constituirse las mismas el día de la votación.

Para integrarse en la Mesa el día de la votación se comprobará que la credencial es conforme a la hoja talonaria que se encuentra en poder de la Mesa. De no ser así o de no existir hoja talonaria podrá dársele posesión, consignando el incidente en el acta. En este caso, sin embargo, el interventor no podrá votar en la Mesa en que esté acreditado.

Si el interventor concurre sin su credencial, una vez que la Mesa ha recibido la hoja talonaria, previa comprobación de su identidad, se le permitirá integrarse en la Mesa, teniendo, en este caso, derecho a votar en la misma.

Art. 37. 1. Los interventores, como miembros de las Mesas, colaborarán en el mejor desarrollo del proceso de votación y escrutinio, velando con el Presidente y los Vocales para que los actos electorales se realicen de acuerdo con la Ley.

Un interventor de cada candidatura puede participar en las deliberaciones de la Mesa, con voz pero sin voto, y ejercer ante ella los demás derechos previstos en la legislación electoral.

Un apoderado puede realizar las funciones previstas en el párrafo anterior, en ausencia de interventores de su candidatura.

A los efectos de lo previsto en el número anterior, los interventores de una misma candidatura acreditada ante la Mesa pueden sustituirse libremente entre sí.

Además, los interventores podrán:

Solicitar certificaciones del acta de constitución de la Mesa, certificación del escrutinio, del acta general de la sesión o de un extremo determinado de ellas. No se expedirá más de una certificación por candidatura.

Reclamar sobre la identidad de un elector, lo que deberán realizar públicamente.

Anotar, si lo desean, en una lista enumerada de electores, el nombre y número de orden en que emiten sus votos.

Mir durante el escrutinio, para su examen, la papeleta leída por el Presidente.

Formular las protestas y reclamaciones que consideren oportunas, teniendo derecho a hacerlas constar en el acta general de la sesión.

Art. 38. En el supuesto de coincidencia simultánea de elecciones para la Diputación General con otra u otras diferentes, la acreditación de apoderado o interventor que se ostente para éstas servirá para las primeras.

CAPITULO VIII

Remisión de las listas de Diputados electos

Art. 39. La Presidencia de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja remitirá a la Diputación General la lista de los Diputados proclamados electos.

TITULO VI

Gastos y subvenciones electorales

CAPITULO PRIMERO

Los administradores y las cuentas electorales

Art. 40. 1. Los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que presenten candidatura deberán tener un administrador electoral.

2. El administrador electoral responde de todos los ingresos y gastos electorales realizados por el partido, federación, coalición o agrupación de electores y por su candidatura, así como de la correspondiente contabilidad.

Art. 41. 1. Puede ser designado administrador electoral cualquier ciudadano, mayor de edad, en pleno uso de sus derechos civiles y políticos.

La condición de administrador electoral es compatible con la de representante general, apoderado o interventor.

Los candidatos no pueden ser administradores electorales.

Art. 42. El administrador electoral será designado por los representantes generales de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores mediante escrito presentado ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, antes del decimoquinto día posterior al de la convocatoria de las elecciones. El escrito deberá contener el nombre y apellidos de la persona designada y su aceptación expresa.

Art 43. 1. Los administradores electorales comunicarán a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja las cuentas abiertas para la recaudación de fondos.

La apertura de cuenta puede realizarse, a partir de la fecha de nombramiento de los administradores electorales, en cualquier Entidad bancaria o Caja de Ahorros. La comunicación a que hace referencia el apartado anterior ha de realizarse en las veinticuatro horas siguientes a la apertura de las cuentas.

Si las candidaturas presentadas no fueran proclamadas o renunciaren a concurrir a las elecciones, las imposiciones realizadas por terceros en estas cuentas les deberán ser restituidas por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que las promovieron.

CAPITULO II

La financiación electoral

Art. 44. 1. La Comunidad Autónoma subvencionará los gastos electorales de acuerdo con las siguientes reglas:

500.000 pesetas por cada escaño obtenido.

60 pesetas por voto conseguido por cada candidatura que haya obtenido, al menos, un

Ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores podrá realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en el apartado siguiente.

El límite de los gastos electorales en pesetas por cada partido, federación, coalición o agrupación de electores será el que resulte de multiplicar por 40 el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Las cantidades mencionadas se refieren a pesetas constantes. Por Orden de la Consejería de Hacienda y Economía se fijarán las cantidades actualizadas en los cinco días siguientes al de la convocatoria de elecciones.

Art. 45. 1. La Comunidad Autónoma concederá anticipo, de las subvenciones mencionadas a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que hubiesen obtenido representantes en las últimas elecciones autonómicas de un 30 por 100 de la subvención que les hubiera correspondido percibir en aquéllas de acuerdo con la presente Ley.

La solicitud se formulará por el administrador electoral ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja entre los días vigésimo primero y vigésimo tercero siguientes al de la convocatoria.

A partir del vigésimo noveno día posterior al de la convocatoria, la Administración de la Comunidad Autónoma pondrá a disposición de los administradores electorales los anticipos correspondientes.

Los anticipos se reintegrarán después de las elecciones, en la cuantía en que superen el importe de la subvención que finalmente haya correspondido a cada partido, federación, coalición o agrupación de electores.

CAPITULO III

Control de la contabilidad electoral y la adjudicación de las subvenciones

Art. 46. 1. Entre los cien y ciento veinticinco días posteriores al de las elecciones, el administrador electoral de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que hubieran alcanzado los requisitos exigidos para recibir subvenciones de la Comunidad Autónoma o que hubieran solicitado adelantos con cargo a las mismas presentará, ante el Tribunal de Cuentas, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales.

2. La Administración de la Comunidad Autónoma entregará el impone de las subvenciones a los administradores electorales de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que deban percibirlas, a no ser que hubieran notificado a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja que las subvenciones sean abonadas, en todo o en parte, a las Entidades bancarias que designen para compensar los créditos o anticipos que les hubiesen otorgado. La Administración de la Comunidad Autónoma verificará el pago conforme a los términos de dicha notificación, que no podrá ser revocada sin el consentimiento de la Entidad de crédito beneficiaria.

Art. 47. 1. En todo lo demás se estará a lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley Orgánica sobre Régimen Electoral General, remitiéndose el resultado de la fiscalización a que se refiere el número 3 del citado artículo 134 al Consejo de Gobierno y a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos de la Diputación General de La Rioja.

2. Dentro del mes siguiente a la remisión del informe del Tribunal de Cuentas, el Consejo de Gobierno presentará a la Diputación General un proyecto de Ley de crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar las cuales deberán ser hechas efectivas dentro de los cien días posteriores a la aprobación por el Parlamento.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. -Se faculta al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el cumplimiento y ejecución de la presente Ley.

Segunda-Los plazos a los que se refiere esta Ley son improrrogables, y se entienden referidos siempre a días naturales.

Tercera-En virtud de lo establecido en el artículo 8.º de la presente Ley, se entenderá que las competencias que corresponderían a la Junta Electoral Provincial según la legislación vigente son asumidas para las elecciones de la Diputación General por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, una vez constituida ésta.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.-En tanto no se constituya el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, las referencias que al mismo se hacen en la presente Ley o las competencias que le atribuye la legislación vigente se entenderán referidas a la Audiencia Provincial de Logroño.

Segunda-La primera designación de los miembros de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja debe realizarse, según el procedimiento del artículo 9.º y la anterior disposición, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

Designados los Vocales de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se procederá a la constitución de la misma en el plazo de cinco días.

Tercera. - El régimen de incompatibilidades establecido en esta Ley entrará en vigor a partir de las próximas elecciones a la Diputación General de La Rioja

Cuarta.-Lo dispuesto en el artículo 16 de la presente Ley en cuanto al número de Diputados regionales será de aplicación a partir de las próximas elecciones a la Diputación General de La Rioja.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- En todo lo no previsto en esta Ley serán de aplicación las normas vigentes para las elecciones al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales, con las adaptaciones y modificaciones derivadas del carácter y ámbito de la consulta electoral de la Diputación General de La Rioja y, en este sentido, se entiende que las competencias atribuidas al Estado y a sus órganos y autoridades se asignarán a las correspondientes de la Comunidad Autónoma respecto de la materias que no son competencia exclusiva de aquél.

Segunda.- La presente Ley, que se publicará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

LEY DEROGADA