

Excmo. Sr. Presidente de esta Real Academia, Excmo. Sr. Presidente de Honor, Excmos. Sres. Académicos, Autoridades, amigas y amigos

1. Nací y estudié en Madrid, y lo hice en el colegio de Nuestra Señora del Pilar y, como a todos los pilaristas, a mí también me marcó el lema que preside la entrada del viejo edificio neogótico de la calle Castelló: “La verdad os hará libres “. Y la única verdad que aquí y ahora puedo proclamar alto y claro se reduce a una palabra que, ni siquiera repetida mil veces, puede servir para exteriorizar un emocionado sentimiento. Esa palabra es gracias. Según Cicerón, la madre de todas las virtudes. Gracias, de corazón, queridos y admirados académicos de esta Real Casa de la Ciencia Jurídica, por vuestra benevolencia para entender que en mí concurrían méritos bastantes para admitirme como compañero.

Pero me han de permitir una plural, aunque limitada, personificación. Primero en Manuel Pizarro, presidente al tiempo de mi elección allá por el pasado enero y hoy ausente por fuerza mayor, segundo, a los académicos que se atrevieron a firmar mi presentación: José Antonio Escudero, Tomás Ramón Fernández Rodríguez y Pedro González-Trevijano. Los tres con tantos méritos como valores me han regalado su afecto, que llevo orgulloso y al tiempo me han prohijado. A Pedro González-Trevijano, “compañero de vida”, entenderán perfectamente que añada un especial agradecimiento por haber aceptado asumir la contestación del discurso que se exige presentar a los electos por esta Corporación en la que ingreso.

Lo hago -acompañado hasta esta tribuna por dos académicos por los que siento una grandísima estima, Marta Villar y Francisco Marhuenda- con un perfectamente entendible entusiasmo, ya que para un jurista es un honor difícilmente igualable con otro, pero al tiempo con humildad franciscana, por cuanto me incorporo a un foro de sabios en el que me corresponde sobre todo escuchar y aprender; y, en fin, con incondicional lealtad y vocación de entrega, a una Institución que se acerca a su tercer siglo, y que es un centro de reflexión, de pensamiento y de investigación avanzada en la inagotable búsqueda de la idea de justicia, el bien máspreciado, no solo para los juristas, sino para todos los ciudadanos. Naturalmente, la reflexión académica toma como base el diálogo que siempre permite dar y recibir, escribió Eugenio d'Ors, y que es, el gran legado que hemos recibido de la Magna Grecia. Sin aquellos griegos conversadores, la cultura occidental es inconcebible, sentenció Borges.

2. Permanezco en los agradecimientos digamos externos a esta Casa, que aunque resumidos son profundamente sentidos. Tanto debo a tantas personas que, si me extendiera, superaría con creces el tiempo razonable sin llegar a entrar siquiera en el tema objeto de mi exposición. Me vienen a la cabeza las palabras de un sacerdote que encarna la espiritualidad más pura, mi admirado Pablo D'Ors, a quién oí decir que la gratitud es el resultado natural de la consciencia. Pero también me resuenan las palabras de Mario Vargas Llosa quien, tras recibir el Premio Nobel de Literatura, dijo: "Si convocara a este discurso a todos los escritores a los que debo algo o mucho, sus sombras nos sumirían en la oscuridad. Son innumerables", pero es de justicia reconocer a aquellos de quienes soy deudo.

Primero a mis maestros alfareros quienes me modelaron para el ingreso en el cuerpo de Letrados de las Cortes Generales. Ambos están hoy presentes, uno de ellos nos preside, Luis María Cazorla Prieto, y el otro es Emilio Recoder de Casso, un tándem olímpico. Inmediatamente de mis preparadores he de sumar a mis dos referentes de mi vida profesional a Ramón Entrena Cuesta, fuente permanente de enseñanzas para mí en el Congreso de los Diputados, y en la Junta Electoral Central y en el despacho que fundamos y compartimos. Y, Javier Delgado Barrio, modelo de juez y juez modélico, que presidió el CGPJ del que formé parte como Vocal.

3. Al dejar para el final los agradecimientos más íntimos, puede trasladarse la impresión de que son los más irrelevantes. Es obvio que no es así. Es quizá el pudor el que nos vence. Con serenidad y con profunda emoción, me conmueve el recuerdo de mis padres -que fallecieron ambos con la misma edad, a punto de cumplir los ochenta, pero con los nueve años de diferencia que se llevaban-. Ellos me conculcaron los valores que hice propios, lo dieron todo por mí, -y por mis dos hermanos, Javier y Elena. Renunciaron no solo a lo superfluo sino incluso a lo que no lo fuera para proporcionarnos la mejor educación e intentaron hacerlo con las virtudes de la justicia y de la bondad a las que canta Machado en sus proverbios. Mis hijos Enrique y Paula son para mí un orgullo, los quiero y siento con qué profundo sentimiento me transmiten su cariño, como lo harán sin duda sus hijos, Cristina y Enrique IV, aun demasiado pequeños para entenderlo. Mi mujer, en fin, Yolanda lo es todo para mí. A ella he dedicado mi único libro no jurídico, que acaba de ver la luz con el título de *El deporte en la literatura*, y no encuentro mejores palabras que las que ahí empleo para hacer presente la emoción que me invade al citarla: *A Yolanda, por ser, por estar; por querer, por compartir; por escuchar, por cuidar; por soñar juntos.*

4. Me corresponde ocupar el sillón académico con la medalla 16, en la que me honro en suceder a un excepcional jurista, Rafael de Mendizábal Allende de por sí insustituible por único e irrepetible, pero el destino me ha colocado en la condición hereditaria de un maestro. Y utilizo intencionadamente la palabra destino, pues a Rafael de Mendizábal me une, además de la admiración, el día de nacimiento, el 10 de agosto, festividad de San Lorenzo.

José Luis Villar Palasí, en su contestación, en nombre de esta Real Academia, el magnífico discurso de ingreso de Rafael de Mendizábal que tituló *Códice con un juez sedente*, rememoró con tanto afecto como detalle los pasos que fue dando en aquella España convulsa de la II República, de la guerra civil y de la posguerra: desde su ingreso en el Cuerpo de Contadores del Tribunal de Cuentas, a su licenciatura en Derecho al acceso a la carrera judicial, el ulterior como especialista de lo contencioso-administrativo hasta llegar al Tribunal Supremo, a la Presidencia de la Audiencia Nacional y por último al Tribunal Constitucional.

En palabras del Eduardo Torres-Dulce Lifante, también en esta Real Academia, la trayectoria de Rafael de Mendizábal es limpia, y excepcional; a su sabiduría e inteligencia como jurista, sumó su gran calidad humana. A Mendizábal no podía aplicársele aquel dicho de Larra de que la pereza es “la gran causa oculta de nuestros males”. Él se autorretrató como “juez”, por temperamento y vocación, un juez ciertamente atípico y singular, pero su personalidad era multifacética, consecuencia de su inquietud, su curiosidad intelectual e hiperactividad. Aun resuenan en las paredes del TC algunas de las sentencias de las que fue ponente y, entre todas, destaco la 215/1994, en la que proyectó lo que el cine, en concreto la película «Cabaret», podía enseñar al Derecho.

5. Debo ya dejarme de prolegómenos y cumplir el deber estatutario y proceder a la lectura pública del discurso que versa sobre una materia que me ha acompañado desde mis primeros pasos profesionales: el Derecho Electoral. Decía Ortega y Gasset que en España, lo verdaderamente revolucionario sería que cada cual hablara solo de lo que sabe. No me crean tan osado como para sostener que yo sé de esta materia nuclear del Derecho Constitucional, pero sí que lo he estudiado con especial detenimiento desde que el entonces Letrado Mayor de las Cortes Generales Luis María Cazorla Prieto, me adscribiera a primeros de 1986, a la Junta Electoral Central, ante la adicional carga de trabajo de este órgano debida a la convocatoria del referéndum sobre el ingreso de España en la OTAN, proceso al que sucedieron otros en una historia electoral especialmente intensa pues como dijo Luis Araquistáin, “en España, después de los toros, nada embriaga más que las elecciones”.

En un mundo que está contemplando embates agresivos para cercenar los cimientos de la democracia, he elegido un tema que -como tiene la Comisión de Venecia- nos remite al corazón de la democracia representativa: la estabilidad electoral, tema rico en concreciones necesarias, imprescindibles para abordar la reglamentación del proceso que es el alfa y omega del Estado democrático de Derecho el proceso electoral.

6. Escribió Claudio Sánchez Albornoz que “la libertad hace la historia y la historia la libertad”. La falta de libertad es el cero, el vacío absoluto. La libertad lleva a la democracia. Y la libertad exige que las elecciones sean la forma de designación de los gobernantes. Ciertamente las elecciones no resuelvan todos los problemas, aunque sí son el punto de partida necesario para que puedan ser resueltos. Naturalmente no cualesquiera elecciones. Solo merecen este término aquellas que facultan real y efectivamente al universo de los ciudadanos a tomar por sí mismos la decisión, es decir, a optar y elegir sin trabas ni obstáculos, sin exclusiones indebidas sin intimidaciones ni manipulaciones: unas elecciones naturalmente justas, libres, limpias, transparentes, abiertas y competitivas. Caben más adjetivos, aunque sean redundantes: elecciones honestas, creíbles y confiables. Por cierto, que Quinto Tulio Cicerón aconsejaba a su hermano Marco, que presentaba su candidatura al consulado en el año 63 a. C., que debía respetar “la limpieza de las elecciones”. Muchos siglos después fue W.J. M. Mackenzie quien, en su emblemático libro *Elecciones libres*, definió, con precisión anglosajona, las condiciones necesarias de las elecciones libres, condiciones sin las cuales no es realizable hay la única forma de democracia admisible, que es la democracia constitucional. Y es que democracia y Constitución son una unión "cuasimatrimonial", como dice Carlos Santiago Nino.

Las elecciones son medio para un fin, que es hacer posible el *self government* de la comunidad. Cuando el fin es otro distinto se convierte en pura farsa. Demóstenes denunció, en sus discursos contra el padre de Alejandro, que la democracia puede convertirse en tiranía cuando deja de proteger la libertad. Lo recordó hace cuarenta años Jean François Revel en *Cómo terminan las democracias* y muy recientemente Santiago Muñoz Machado, en *De la democracia en Hispanoamérica* en el que denuncia que “autócratas populistas” aprovechan la vía electoral para instalarse en el poder y apropiárselo y perpetuarse convirtiendo las elecciones en farsa. Pero el déspota no engaña. Es memorable la contestación del opositor Gary Kaspárov al mago del Kremlin, en la narración de Giuliano D’Empoli: “En ajedrez las reglas son las mismas, pero el vencedor cambia con frecuencia. En vuestra democracia soberana, -dice Kasparov que hoy reside en Croacia- las reglas cambian, pero el soberano es el mismo”.

7. Las elecciones libres requieren de reglas ciertas para su organización, reglas cuyas bases y principios se contienen en la Constitución, en cuanto son condicionantes de la propia virtualidad de la Constitución, que es la “carta de navegación de un país”. Al incorporarlas las protege de voluntarismos urgentes o de mayorías coyunturales que podrían aspirar a transmutarlas a conveniencia. Dejó escrito Konrad Hesse que solo lo importante debe fijarse en la Constitución, de forma que el resto de las decisiones políticas queden “abiertas al tiempo”. Por eso, en nuestro entorno se huye de una extensa y prolija constitucionalización de aquellas bases y principios, recomendación que no hizo suya nuestro constituyente quizás por el recuerdo de las lecciones de nuestra historia que alentaban otro principio distinto: el de desconfianza (que dijo el presocrático Epicarno allá por el siglo V a. C., era “la principal expresión de la sabiduría”).

Coincido con la Comisión de Venecia en que la Constitución debe evitar la regulación en detalle de las normas electorales, (y así es en la mayor parte de las europeas) y que debe limitarse a las características fundamentales del sistema electoral mientras que las demás cuestiones deben remitirse a la ley electoral, que es norma cuasiconstitucional. Y aquí como dice Douglas W. Rae, “contribuye a decidir quiénes son los que redactan otras leyes”. La ley electoral es el test de calidad de la democracia. De que sea buena o mal depende la salud de la democracia (Navarro Amandi).

8. En todo caso no hay reglas electorales universalmente válidas. Si ni siquiera en las leyes físicas, como cuenta Labatut, podemos encontrar una respuesta única, al movernos en el etéreo y mudable campo electoral, hemos de renunciar incluso al mero intento de elucubrar un régimen electoral globalmente válido y compartido. No es el electoral espacio controlado por la Ciencia, pues los actores que adoptan las decisiones son los políticos, aunque a los académicos cautive el disfrute intelectual derivado de la elucubración sobre el sistema ideal en un combate eterno tan mitológico como el de Zeus y Cronos.

¿Entre justicia y eficacia, cuál sería el mal menor nos preguntamos al modo de Aristóteles en su *Ética*? Goethe tomó partido por la injusticia frente al desorden, pero modestamente considero que si no hay un sistema electoral ideal válido en todo tiempo y lugar, sí debemos insistir en qué el mismo satisfaga en la medida más integrada posible estos tres fines: producir la justa representación, garantizar la efectividad (en cuanto al funcionamiento del sistema político en términos de gobernabilidad) y asegurar la responsabilidad en la relación elegidos-electores.

9. Afrontemos ya el concepto de estabilidad cuyos sinónimos o afines son equilibrio, continuidad, consistencia y solidez. Fue probablemente el teólogo Francisco Suarez quien primero incluyó la estabilidad como característica de la ley ("precepto común, justo y estable, suficientemente promulgado"). En todo caso, -como ya apuntara Legaz Lacambra la estabilidad que "es condición de una sociedad bien ordenada" O como dijo Lavilla Alsina en su discurso de ingreso en esta Corporación: "la seguridad jurídica constitucionalmente garantizada requiere de la estabilidad de las normas para ofrecer a los ciudadanos, un marco en el que puedan operar y decidir razonablemente. La estabilidad está, pues íntimamente emparentada con la seguridad jurídica, es decir, con la certeza ordenadora que el Derecho ha de garantizar, si es que quiere calificarse de Derecho. Y si nos centramos, en el Derecho electoral, crece la trascendencia de la estabilidad pues es requisito consustancial para el recto entendimiento de la democracia constitucional. Se traduce en una rotunda, aunque aparentemente contradictoria, expresión: "reglas ciertas, resultados inciertos". Solo con reglas electorales ciertas puede garantizarse que el resultado no sea previsible o controlables por quiénes manejan los hilos del poder.

10. Ha sido la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho -conocida por Comisión de Venecia, órgano consultivo del Consejo de Europa creado por el impulso del profesor La Pégola tras la caída del Muro de Berlín allá por 1990- la que en el Código de Buenas Prácticas en materia electoral, aprobado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 2003, definió el principio de estabilidad en el ámbito electoral, como eje central, del patrimonio electoral europeo, es decir, como condición necesaria para la legitimación democrática sin estabilidad electoral no pueden hacerse reales las elecciones libres.

Estabilidad no es intangibilidad ni es barrera para la reforma. Estabilidad es evitar que los cambios en la legislación electoral sean utilizados para manipular las reglas del juego, lastrando la confianza de los ciudadanos en la limpieza de los procesos electorales. Estabilidad, que la Comisión de Venecia concreta en estas cinco condiciones:

1. Las reglas que rigen las elecciones han de ser claras, precisas, y no ambiguas de forma que se asegure su comprensión por el conjunto de los ciudadanos. Decía Popper que hablar claro “es hablar de tal manera que las palabras no importen “y Ortega escribió que la claridad es la cortesía del filósofo. De forma similar Canelutti y Bobbio afirmaron que el Derecho debe ser cognoscible, confiable y calculable.
2. Las reglas han de contenerse en una norma con rango de ley, aprobada con un quorum cualificado, es decir deben nacer de un amplio consenso que es exigencia del pluralismo.
3. Las reglas electorales han de ser aplicadas con buena fe, con garantías procedimentales y judiciales adecuadas y medios para controlar cualquier posible desviación o incumplimiento.
4. Deben evitarse reformas frecuentes de la ley electoral, para garantizar la integridad de las elecciones. Los cambios frecuentes generan precisamente inestabilidad, confusión y pérdida de confianza en el sistema. Lo recuerda el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto *Ekoglasnost contra Bulgaria* (2012): “Si un Estado modifica muy a menudo sus reglas electorales fundamentales o las modifica en vísperas de unas elecciones se corre el riesgo de socavar el respeto del pueblo por las garantías que deben asegurar unas elecciones libres o su confianza en la existencia de dichas

garantías. Y en parecido términos de 2008 *Partido Laborista Georgiano c. Georgia*, y la de 27 de febrero de 2018, *caso Cernea contra Rumanía*.

5. La última condición es, quizás la que ha personificado el principio de estabilidad. Las reformas electorales solamente deben ser aplicadas a las elecciones inmediatas siempre que, al menos, haya transcurrido un año desde su aprobación, en particular aquellas que afecten a las reglas no procedimentales del derecho electoral.

Ha sido, fundamentalmente, el constitucionalismo iberoamericano el más permeable a incorporar esta regla de la vacancia obligatoria entre la aprobación de una reforma electoral y su entrada en vigor, y ello se debe a que gran parte de los países de aquel continente son hiperactivos en la materia, en razón de la ingenua confianza en la capacidad taumatúrgica del régimen electoral para transformar el sistema político e institucional. El candado establecido en la Constitución de México es puramente estético pues simplemente aunque la reforma debe aprobarse 90 días antes de que se inicie el proceso electoral.

La Constitución de Brasil fija en un año el llamado principio de anterioridad electoral para evitar las que Gonçalves Ferreira llama “*mudanças ad hoc*”. El Tribunal Supremo Federal ha catalogado este principio como derecho fundamental de los ciudadanos en relación con el proceso electoral y es que no olvidemos, que en aquel continente, a partir del caso Capriles contra Venezuela y del caso Chirinos contra Venezuela, se está definiendo por la Corte Interamericana de Derechos Humanos un derecho a la democracia. La regla brasileña es, por cierto, muy semejante a la que contiene el art. 67 de la Constitución de Turquía, aunque - dice Gözler- es simplemente un buen propósito pues han primado las excepciones y al artículo 117 de la Constitución de Ecuador país hiperactivo e hiperbólico que ostenta el récord en reformas electorales. Y semejante al art. 9.8 de la Constitución de Cabo Verde, país que -en la persona del Presidente del Tribunal Constitucional- hay nos acompaña.

En nuestro continente solo la Constitución belga contiene una disposición “para prohibir la modificación de la legislación electoral con menos de un año de antelación a la fecha prevista para la celebración de las elecciones”. España este principio se ha invocado ante el Tribunal Constitucional en un recurso de inconstitucionalidad. La respuesta en la STC 197/2014, de 4 de diciembre, es que no es canon de enjuiciamiento.

11. Ciertamente el voto, como sostuvo Bertrand de Jouvenel, es solo una pequeña parte en la que reside nuestra libertad y nuestra porción de soberanía, pero no es menos cierto que las elecciones son la savia de la democracia constitucional. Son su punto de partida, pero no la meta. No es imaginable la democracia sin elecciones, pero estas no son el todo a que aquella se reduzca. La democracia es institucionalidad inclusiva fundada en la separación de poderes; en el imperio de la ley, sujeta, claro está, a la Constitución; en la independencia y respeto a la independencia del poder judicial; en la garantía efectiva de las libertades fundamentales; en la transparencia y deliberación públicas; en la proscripción de la desviación del poder y de la actuación arbitraria de los poderes públicos; en la alternancia, y respeto de los derechos de las minorías; y, en fin, en el ejercicio del poder (prestado) conforme a las reglas de la ética –tal y como reclamaban tanto Max Weber como Ortega– ética, íntimamente ligada a la responsabilidad, política y jurídica de los gobernantes. Desde Isaiah Berlin o Gino Germani sabemos que le democracia es frágil y vulnerable y que, como subrayó Obama en despedida, en el Capitolio de Washington en 2017 “corre peligro cuando se da por segura”. Por eso, hemos de permanecer, gobernantes y gobernados, siempre alerta. Los profesores de Harvard, Levitsky y Ziblatt, han advertido que las democracias en nuestro tiempo no mueren fruto de golpes militares como en el pasado, sino fruto de un lento y progresivo deterioro de su sistema jurídico y de sus instituciones esenciales, conclusión en gran parte coincidente con el profesor norteamericano de la Universidad de Vandebilt, Larry Bartels, en *La democracia se erosiona desde arriba*.

En cualquier caso, como no se cansaba Bobbio de repetir, las formas y los procedimientos son esenciales en la democracia, y las elecciones -que son entre otras cosas un procedimiento – se sujetan a unas reglas que tienen efectos indiscutibles, sobre el sistema político. De ahí la necesaria apelación a la prudencia que encierra el principio de estabilidad tanto más cuanto que no hay una fórmula electoral idílica.

12. Esa prudencia se ha convertido en inercia, en continuidad y pervivencia en el tiempo del que Lijphart llama “el corazón del sistema electoral”, y la actualización se ha concentrado en el procedimiento electoral cuando ha generado dudas en relación con la completitud del censo electoral, en la integridad del voto anticipado o en la imparcialidad de las mesas o en la custodia de las actas electorales. No olvidemos que, como decía Ortega, en *La rebelión de las masas*, la salud de la democracia, cualquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico, que es el procedimiento electoral. Las normas procedimentales son así, las menos inmortales, las menos resistentes al cambio. En cambio aquellas que afectan al sistema electoral tienden a pervivir durante centurias, salvo levísimas adaptaciones.

¿El legislador electoral es pasivo?, ¿Hace caso omiso a la filosofía de Heráclito? ¿Se cree inmutable? ¿O es simplemente acomodaticio, perezoso o temeroso? Biscaretti di Ruffia, dejó escrito que en la elaboración de la ley electoral se suman políticos, matemáticos y juristas, suma que produce un producto maléfico. Y no está lejos del sarcasmo la afirmación de Claus Offe de que las normas electorales se van creando a través de un lento proceso que se parece más a una “jardinería institucional” que a un “diseño institucional”. Es cierto que de la ley electoral depende, en no poca medida, que la democracia sea buena o mala, pero también que en el sistema electoral no encontramos la totalidad de las respuestas sobre la gobernabilidad, la institucionalidad o sobre el sistema de partidos. Hay otras variables no desdeñables.

13. Decíamos que el ejemplo por excelencia del principio conservador o ley de la inercia se encuentra en los Estados Unidos de América cuyos *Founders* plasmaron un sistema electoral simple, basado en el principio “*winners take all*” en orden a elegir a sus representantes parlamentarios, y también al presidente. Ese principio ha perdurado a lo largo de 250 años como seña de identidad de su concepción de la democracia.

Karl Loewenstein aseguró que la ficción que es la representación política, base de la democracia, ha sido tan decisiva para el desarrollo político del mundo como ha sido para el desarrollo de la humanidad “la máquina de vapor, la electricidad” y los norteamericanos siguen entendido como, a fines del siglo XVIII que la representación nace del principio mayoritario aun cuando el Presidente sea electo mediante un (arcaico) procedimiento de carácter indirecto que culmina con su designación por un Colegio Electoral Nacional formado por 538 compromisarios.

En cinco ocasiones el electo como Presidente no fue quien obtuvo más votos populares. La última en 2006 de reforma. Desde el siglo XIX hasta hoy se han presentado más de quinientas propuestas de alcance variado: desde que se eligieran los electores presidenciales por distritos (como en Nebraska o Maine) y no por Estados hasta que se aplicara un método de representación proporcional en cada Estado que los compromisarios, en lugar de apoyar al candidato ganador en el Estado, lo hagan al candidato más votado a nivel nacional. La iniciativa, que se califica de más radical, postula la elección directa y es quizás la que goza de más apoyo en el ámbito académico en los Estados más poblados. Pero sería imprescindible, la reforma constitucional, que no se vislumbra realizable, incluso en momentos como el presente en que Edward Foley destaca que “las debilidades en las reglas y estructuras del autogobierno de una sociedad pueden hacer que sea más fácil socavar la democracia que si esas reglas y estructuras son sólidas como el roble”.

14. La Constitución española a diferencia de la de USA, optó por una extensa constitucionalización del régimen electoral para protegerlo en razón del rígido procedimiento establecido de reforma. El consenso -que presidió la aprobación de la Constitución- se reprodujo (¡O *tempor o mores!*), Cicerón para la aprobación de la LOREG en 1985 (por más de las $\frac{3}{4}$ partes de los diputados y senadores), y ha pervivido en su más de veinte reformas parciales. Tales reformas han sido, algunas meramente puntuales, incluso hasta coyunturales, y otras de más amplio espectro, con formato incluso de ley omnibus, o miscelánea (*o leges saturnae*) pero todas como regla general han respondido a la voluntad de perfeccionamiento de los elementos procedimentales, instrumentales o adjetivos del régimen electoral. Nada más.

En todo caso el poder de reforma electoral no ha osado tocar ni mínimamente las decisiones políticas centrales, las que determinan la mediación entre las preferencias de los ciudadanos y el sistema orgánico del poder institucionalizado del Estado: en otros términos, el mecanismo por el que los votos se transforman en escaños. Ciertamente la Constitución deja escaso margen y, por más voces críticas contra el déficit de proporcionalidad, las reglas electorales se han revelado resistentes al cambio. El sistema electoral sigue sujeto, elección tras elección, a las que Linz llama “pruebas de esfuerzo”, pero se hace utópico pensar en un nuevo acuerdo común - como en el 78 – en una voluntad común y compartida entre los actores políticos basada en los intereses generales y comunes de la nación española, que han de girar necesariamente sobre el eje de justicia y eficacia electorales.

El legislador electoral español se ha atenido escrupulosamente a dos de las exigencias del principio de estabilidad, como eje rector del Derecho Electoral: la claridad y precisión de la norma y el consenso sobre cada una de las leyes modificativas articuladas. En cambio, además de que no han imperado los principios de buena regulación en las encadenadas y recurrentes reformas parciales, no ha tenido en cuenta la esencialidad del "tiempo de espera" necesario entre la aprobación y su aplicación. Con no poca frecuencia las reformas se han adoptado pocas fechas antes de la convocatoria electoral se han aplicado de inmediato. Estas reformas de urgencia, de inmediata entrada en vigor, hubieran debido evitarse, como ocurrió con la Ley Orgánica 2/2011, que estableció el voto rogado para los españoles residentes en el extranjero e introdujo algunas reglas importantes en materia de campaña electoral, y que entró en vigor poco más de dos

meses de la macroconvocatoria de las elecciones locales y autonómicas que habrían de celebrarse el cuarto domingo de mayo.

Queda encima de la mesa, si bien debería pasar al índice rojo de las prioridades el, a día de hoy, principal problema sin resolver para la pureza del proceso electoral, cual es el impacto del poder digital en la competición electoral, Ferrajoli lo llama “poder salvaje” desafiante por su potencia distorsionante del Estado democrático de Derecho, por su afectación al derecho de participación. Volveremos al final de mi intervención.

15. La reforma electoral nuclear, es decir, la afectante al sistema electoral, se produce -según el parecer mayoritario- solo excepcionalmente: en democracias transicionales o con ocasión de un cambio de régimen. El sistema electoral forma parte de la institucionalidad de lo que Platón identificó como "hilos base que hacen urdimbre", por lo que únicamente cuando se identifican las que Peter Dieter Nöhlen denomina "demandas funcionales del sistema", se afronte su reforma. Esas demandas funcionales se centran en cinco: el principio de representatividad, el principio de gobernabilidad, el principio de libre competencia, el principio de transparencia y el principio de igualdad de oportunidades.

En esta última parte del discurso abordamos estructurada y ordenadamente las reformas sistémicas -aquellas que no en USA o España- que no son tan excepcionales como se ha sostenido.

16. La clasificación que proponemos atiende tanto a la metodología empleada como a la finalidad pretendida. Sin duda la opción más compleja pero la que permite alcanzar el mayor grado de legitimidad es la que nace del sometimiento a referéndum de la reforma, es decir del llamamiento al titular de la soberanía para expresar su juicio sobre una propuesta de reforma electoral. Esta opción cuenta con tres ejemplos significativos: Nueva Zelanda, Italia y el Reino Unido, aunque en este último no prosperó la que fue sometida a consulta en 2011 por el Gobierno Cameron, ya que por una amplia mayoría (casi el 70%), se rechazó el cambio del *first past the post system* al sistema del voto alternativo o de expresión de preferencias sucesivas que defendía el Partido Liberal.

En Nueva Zelanda, como antigua colonia británica, perduró tras su independencia, el sistema mayoritario, que solamente satisfacía a los dos grandes partidos con práctica marginación de los menores. Las conclusiones de la *Royal Commission* constituida en 1985 para estudiar la revisión del sistema electoral, defendían la sustitución de aquel por el sistema de representación proporcional personalizada, con dos votos por elector (uno para la lista nacional cerrada bloqueada y otro para el distrito uninominal) inspirado en el utilizado en Alemania (MMP), pero condicionando el cambio a que se sometiera a referéndum. Se celebraron dos: el de 1992 fue consultivo y el de 1993, vinculante. En ese segundo referéndum con una participación muy elevada, del 85 por 100, casi el 54 por 100 se manifestó a favor del cambio, lo que condujo a la inmediata aprobación de una nueva Ley Electoral.

El insatisfactorio régimen electoral italiano que nace en 1947 solo se abrió a su reforma como dice Caciagli, en el contexto del colapso de la Primera República para la transición a la Segunda República. El pueblo italiano se pronunció en referéndum, en 1993. La propuesta prosperó y se tradujo finalmente en la Ley *Mattarella* (que Sartori latinizó y convirtió en *Mattarellum*), que estableció para ambas Cámaras un sistema mixto que combinaba dominante uninominalidad y fórmula mayoritaria (el 75 por 100 del total) con los escaños de lista cerrada y bloqueada repartidos con la fórmula proporcional (el 25 por 100 del total). La Ley *Mattarellum* no permitió alcanzar los efectos pretendidos y persistió la inestabilidad consecuente a la fragmentación parlamentaria, lo que condujo a partir de la XVI Legislatura- a que se acometieran otras tres reformas: la Ley *Calderoli* de 2005 también bautizada como *Porcellum* por Sartori- que es la vuelta al sistema proporcional atribuyendo un premio mayoritario a la lista más votada a nivel nacional, premio conocido como “porcata” o cerdada. Un nuevo

referéndum -que pretendió limitar el premio mayoritario a las listas (no a las coaliciones) fracasó por no alcanzarse el quórum exigido; y otro que se promovió en 2012 para derogar la Ley *Calderoli*, fue declarado inadmisibile por la Corte Constitucional, que poco después declaró la inconstitucionalidad de una parte de las disposiciones de la Ley *Calderoli*, en concreto por entender que el premio mayoritario, sin límite, podría ser excesivamente desproporcionado al no fijarse un umbral mínimo. La Corte obligó, pues, al parlamento a aprobar una nueva Ley Electoral la n° 52 de 2015, que se conoce como *Italicum*, fruto del conocido como "Pacto del Nazareno" entre Berlusconi y Renzi, que vuelve al sistema mixto y también el premio al partido mayoritario que alcanzara el 40% en la primera vuelta. Una segunda sentencia de la Corte Constitucional, declara inconstitucional la ley *Italicum* para entender que la segunda vuelta contravenía la Constitución. Esto obligó al parlamento a aprobar una nueva en 2017, la Ley *Rosatellum*, cuya tramitación parlamentaria fue áspera, y contra la que se formuló una demanda admitida a trámite por TEDH, (caso Mario Staderini y otro contra Italia). El referéndum del 93 no fue la tabla de salvación electoral para Italia, pero la Ley *Rosatellum* -que combina.

17. Desdeñable frente a la refrendada es la reforma electoral servicial auspiciada por su promotor, a la sazón dueño del poder, y por tanto con la capacidad para adoptarla por sí mismo, con un definido interés, cual es, ni más ni menos, que su propio beneficio, en detrimento de los rivales. Como ejemplo de reforma manipulativa no solo podemos evocar la perversa auspiciada por Mussolini en 1924 o el justamente denostado *gerrymandering*, sino un más reciente ejemplo diabólico en Francia, promovido por François Mitterrand en su primer septenato, tras constatar que el sistema mayoritario a doble vuelta era un serio peligro para la mayoría gubernamental, por cuanto la bipolarización consustancial a dicho sistema electoral podía amplificar el triunfo de la coalición rival, cuando la fuerza de la gobernante se encontraba en regresión.

Ante tal riesgo por sendas leyes orgánicas en 1985, se estableció para las elecciones a la Asamblea Nacional el sistema de representación proporcional. Se alcanzó, en efecto, la que Parodi llamó la “despolarización del sistema político francés”, en beneficio del Frente Nacional. La reforma solo estuvo en vigor para aquellas elecciones parlamentarias, pues de inmediato se volvió al mayoritario a doble vuelta.

18. En este grupo cabe incluir también las reformas en contextos de transición a la democracia o democracias emergentes. El que Hayek denomina falaz constructivismo allí traducido como ingeniería electoral, dio lugar a reformas electorales *ad hoc* que provocaron un aun mayor déficit de institucionalidad, inestabilidad, fragmentación y desafección ciudadana. Los ejemplos se encuentran en los Estados del este europeo tras la caída del muro de Berlín y en el subcontinente americano, en Ecuador o en Perú entre otros, son ejemplos de ello. Dichas reformas no condujeron a una mayor integración e institucionalidad sino a acrecentar la inestabilidad política, falta de gobernabilidad, descomposición partidista, fragmentación electoral y desafección de la ciudadanía.

19. En los últimos años ha surgido un nuevo promotor de la reforma electoral en democracias consolidadas: una resolución de una Corte Suprema o Constitucional, aunque -como explican Mahoney y Turner- en tal caso el cambio no obedece a un desplazamiento de normas producto de una reforma legislativa, sino a la conversión propiciada por una interpretación diferente. Ya hemos citado las reformas de la ley electoral impuestas por la Corte Constitucional italiana: El Tribunal de Arbitraje belga (actual Tribunal Constitucional) en la sentencia 73/2003, de 26 de mayo, declaró contrario al principio de igualdad la aplicación de la barrera electoral del 5 por 100 en tres circunscripciones del centro del país (Lovaina, Brabante Valón y BHV) y al tiempo, emplazó al legislador para que resolviese el problema del distrito electoral de Bruselas-Halle-Vilvoorde que llevaba años enfrentando a los partidos valones y flamencos. La solución llegó a los nueve años mediante la ley de 19 de julio de 2012.

Significativo es también el caso de Alemania cuyo Tribunal Constitucional Federal sentenció el 3 de julio de 2008 que la operación consistente en que, tras determinar los escaños de cada partido a nivel nacional, se haga una segunda atribución en razón de las listas plurinominales de los Lander, que puede conducir a una pérdida o un aumento de los asientos, “vulnera el artículo 38.1 de la Ley Fundamental, que dispone que las elecciones al *Bundestag* han de ser universales, *igualitarias*, directas y secretas”. En razón de ello el Tribunal Karlsruhe impuso al legislador que, “a no más tardar el 30 de junio de 2011 llevara a cabo una reglamentación conforme al precepto constitucional”. Una primera reforma de 2011 fue declarada inconstitucional. La posterior ley de 2013 refuerza el carácter proporcional “en detrimento de otras funciones del sistema electoral”, lo que ha sido ácidamente criticado por Dieter Nohlen quien insiste en la indebida injerencia del Alto Tribunal.

20. De todos los métodos de reforma electoral el único defendible es el consensual, porque en democracia no se decide, sino que se acuerda, pues escribe Tajadura, aquella es “transacción, pacto, compromiso”.

Paradigmático ejemplo de régimen electoral consensual –aunque nacido en un contexto bien diferente en el marco de la que Huntington denomina tercera ola democratizadora– es el que representa Sudáfrica, que protagonizó una transición democrática negociada entre el gobierno autoritario, en manos del National Party (NP) y los movimientos de liberación y de inclusión agrupados en el African National Congress (ANC), los cuales pactaron en 1993 de modo interino y ratificaron en el 96 sin apenas retoques un sistema proporcional de cuota Droop con una baja barrera electoral.

Entre las reformas electorales consensuales también debe figurar la aprobada en Bélgica en 2002, tras más de un siglo de representación proporcional conforme al método de D'Hondt. Aunque inicialmente se asignó a una Comisión académica el examen de las deficiencias del sistema los trabajos "resultaron poco relevantes", y la reforma electoral volvió a los políticos que la tramitaron a velocidad de crucero en el Parlamento belga a finales del año 2002, y que entró inmediatamente en vigor. Sus novedades son: la reducción de las circunscripciones electorales de 20 a 11, coincidiendo con las provincias; la supresión del segundo nivel electoral de distribución de los votos y escaños restantes; el establecimiento de la barrera del 5 por 100 a nivel de circunscripción; y la reducción a la mitad del peso del llamado voto de la lista.

Especialmente significativa es la reforma del singular sistema electoral japonés del “voto único no transferible” que nació en el imperio nipón allá por 1925 pero que se mantuvo tras la segunda guerra mundial, hasta 1994 sujeto a aceras críticas por cuanto promovía el clientelismo, y la división interna entre los candidatos del mismo partido a los que obliga a competir entre sí. La caída en 1993 del partido hegemónico, el PLD permitió constituir un nuevo gobierno que concentró sus esfuerzos en promover la reforma electoral que, según Ozawa “debía ser el centro de cualquier reforma” a emprender. En poco más de un año se alcanzó el acuerdo en el Parlamento para establecer un sistema mixto que, por lo que la Cámara de Diputados concierne, significa que 300 de los 500 asientos serían electos en distritos uninominales con fórmula mayoritaria y 200 mediante la fórmula proporcional D'Hondt en circunscripciones plurinominales, de magnitud entre 7 y 33 escaños.

En fin, entre las más recientes reformas nacidas del consenso se encuentra la de un país que había mostrado una severa resistencia al mismo, Chile, que en 2015 durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, amplió el número de escaños en ambas Cámaras, y se sustituyó los distritos binominales por los plurinominales (entre 3 y 8 diputados) y entre 2 y 5 senadores (según el número) y se fijó la fórmula D'Hondt para la conversión de votos en escaños. Los efectos de la modificación han reflejado “un esquema representativo más plural” (Barbara Horezella).

21. La reforma electoral también puede venir impuesta por la comunidad supranacional de la que formamos parte. No cuenta la Unión Europea con un procedimiento uniforme para la elección de los diputados del Parlamento Europeo, pero sí con una serie de normas mínimas comunes, que se contienen en el Acta de 1976, a fin de favorecer la homogeneidad entre todas las regulaciones de los Estados miembros.

La última modificación del Acta se contiene en la Decisión (UE, Euroatom) 2018/94, del Consejo, de 13 de julio de 2018 establece el umbral mínimo para la atribución de escaños “en las circunscripciones que cuenten más de 35 escaños. Dicho umbral no será inferior al 2% ni superior al 5% de los votos válidos emitidos en la circunscripción de que se trate, aunque sea única”. Su traslación a alguno de los Estados está aun pendiente: el nuestro.

Ahora bien no es mi intención detenerme en esta cuestión sino en una mucho más trascendente, cual es el reto que afronta la Unión Europea para la defensa de los valores proclamados por el artículo 2 del TUE, “la cláusula Estado de Derecho”, es decir, en lo que aquí interesa, garantía de la democracia representativa y de la transparencia electoral con estos objetivos: a) la defensa de la libertad de voto, b) la protección de la libertad y el pluralismo de los medios de información y c) la lucha contra la desinformación ante la deriva de la digitalización de la comunicación pública y los riesgos manipulativos de ideas y mensajes a través de las redes sociales Bouman y Donskis las identifican con *maldad líquida*. Las redes se hacen presentes de modo aparentemente banal, difuso, casi invisible, pero siniestro y letal a través de cables invisibles o espacios sin fronteras.

Escribe Siofra O’Leary, que fuera Presidenta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que estamos descubriendo, incluso en las democracias más veneradas, lo fácil que es dismantelar los controles y equilibrios democráticos, mediante las interferencias directas e indirectas en los procesos electorales y en el debate público. Cuando las encuestas apuntan al bajo nivel de confianza en la calidad de la democracia, incluidos los países más asentados y estables, debemos abandonar el quietismo y el conformismo de los brazos cruzados. Es tarea común la defensa de lo que el Tribunal de Estrasburgo definió [en su reciente sentencia en Ucrania y los Países Bajos contra Rusia de 9 de julio de 2025], como: “un orden público común de las democracias libres de Europa con el objeto de salvaguardar su patrimonio común de tradiciones políticas, ideales, libertad y estado de derecho”. El art. 3.1 del Protocolo Adicional impone a los Estados “la

obligación positiva de garantizar la compatibilidad de la libertad de expresión con la celebración de las elecciones libres incluso en ausencia de pruebas directas de manipulación, y siempre de forma equilibrada y proporcionada". Y es que, ante el hecho notorio de que un conjunto de fuerzas exógenas pretenden erosionar la democracia a través de la injerencia en el proceso electoral, el citado art. 3 se convierte en crucial "para establecer y mantener los fundamentos de una democracia efectiva y significativa regida por el Estado de Derecho". (Sentencia de la Gran Sala *Engels c. Rusia* de julio de 2020).

En este contexto la preocupación no es, como a principios del siglo XIX, y hasta el avanzado siglo XX, quién vota, sino -como señaló Lanchester- "cómo se vota", cuestión que incide directamente en que se forme libremente la voluntad del votante, sin condicionamientos, ni manipulación. El hombre -como dijo Ortega es "un animal esencialmente elector", que "solo se hace libre porque elige, y lo hace con libertad." Recordemos la lección del fracaso de la República de Weimar en la que se malogró la libertad -como recuerda Volker Ulrich- al fallar las instituciones democráticas y, al tiempo, ante la debilidad de la sociedad civil para poner coto a los detractores de la democracia. Parafraseando al economista norteamericano Paul Kraugman hemos de seguir la trazabilidad de las instituciones democráticas y de las reglas que las rigen, aunque hay que tener en cuenta no solo las jurídicas que son vinculantes y por tanto obligatorias sino también otras que conceptúan como informales, que no figuran en la Constitución ni en ley alguna, pero que son indispensables para la supervivencia del régimen democrático: la tolerancia mutua y el autocontrol o contención institucional. La democracia es, escribió Thomas Mann, la forma de gobierno que se inspira en la conciencia de la dignidad humana, la pasión por la verdad y la idea de justicia. Ya nos advirtió Dante Alighieri que "los lugares más calientes del infierno están reservados para aquellos que en tiempos de crisis moral mantienen su neutralidad". En la defensa de la democracia constitucional no cabe la neutralidad.

MUCHAS GRACIAS.