

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 71/1 enero-junio 2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7112023>

RECENSIONES

DELLEDONNE, Giacomo, *Costituzione e legge elettorale: Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 320 pp., ISBN 978-88-9391-690-5.

<https://doi.org/10.18543/ed.2800>

Publicado en línea: junio 2023

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 71/1, enero-junio 2023
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

DELLEDONNE, Giacomo, *Costituzione e legge elettorale: Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 320 pp., ISBN 978-88-9391-690-5.

<https://doi.org/10.18543/ed.2800>

Publicado en línea: junio 2023

En la obra monográfica *Costituzione e legge elettorale*, el profesor Giacomo Delledonne afronta, la evolución de la legislación electoral en el Estado constitucional contemporáneo y se interroga respecto de la conveniencia o no de la regulación constitucional en materia electoral y cómo ésta condiciona la labor del legislador electoral. La metodología de la obra es histórica-comparada. El área de la comparación se circunscribe a los ordenamientos de los Miembros de la UE por su suficiente homogeneidad al asumir una serie de valores comunes; pero, a su vez, dentro de este espacio se encuentran normas suficientemente disonantes como para poder reflexionar sobre la cuestión planteada. Los cuatro sistemas de este sistema histórico-comparativo son: Alemania, España, Francia e Italia, fundamentalmente a nivel nacional, aunque a lo largo del análisis también se desgranar algunas situaciones interesantes de carácter regional y/o local.

El primer capítulo responde a la cuestión que lo titula: «¿La constitución

tiene algo que decir respecto de la ley electoral?», desde cuatro aristas: la sistematización de las cuestiones electorales en los procesos constituyentes del siglo XX europeo, destacando algunos *episodios* significativos (parte 2); el *objeto* constitucionalizado de un sistema electoral (parte 3); los *argumentos* empleados para fundamentar la selección de la representación proporcional y sus efectos (parte 4); *otros principios constitucionales*, determinantes de la posición de la disciplina electoral dentro del ordenamiento jurídico interno (parte 5) (las cursivas se han mantenido del texto original de Delledonne).

En la parte dos de este primer capítulo (pp. 43-136) se analiza el «nuevo Derecho constitucional» de la postguerra que buscaban la racionalización del poder y la garantía de la supremacía y unidad del Derecho. Giacomo Delledonne identifica tres grandes tendencias experienciales que caracterizan el constitucionalismo europeo del *Novecento*. Un primer

movimiento *revolucionario*, donde, a pesar de las diferencias entre las experiencias analizadas, convergen en constitucionalizar como un elemento natural, consecuencia de la ruptura revolucionaria, la representación proporcional, quedando el resto de la regulación electoral a libre disposición del legislador. Un segundo movimiento surge de las constituciones de la Resistencia, como son la Constitución de la República italiana, la Ley fundamental de Bonn y las Constituciones de la IV y V República francesa. Todos estos textos constitucionales se abstienen de constitucionalizar un determinado sistema electoral con el objetivo de no condicionar excesivamente las decisiones del legislador ordinario en este ámbito. Una tercera ola de constituciones, donde se enmarca, entre otras, la Constitución española de 1978, han constitucionalizado minuciosamente aspectos importantes de la materia electoral, bien en el propio texto constitucional o bien requiriendo su regulación en fuentes legislativas dotadas de una especial fuerza pasiva (ya citado el ejemplo del artículo 81.1 de la Constitución española).

Tras la revisión constitucional histórico-comparativa aportada, en la parte tres de este capítulo primero (pp. 90-107) se aborda la siguiente pregunta: ¿qué se constitucionaliza al aludir a la consagración de un sistema electoral en el texto constitucional? Esta parte se centra en los límites formales (procesales) respecto del Derecho electoral y la parte 5 se focalizará en los límites materiales. Como límites formales, la primera cuestión que se aborda es la relación que debe

garantizarse entre la uniformidad constitucional y el espacio de autonomía para la regulación electoral de las entidades de carácter regional, autonómico o federal. Otra cuestión material que se aborda es que la concreción que se hace del principio proporcional en los ordenamientos constitucionales se condiciona a tener en cuenta la funcionalidad de la asamblea legislativa o la estabilidad del gobierno, como elementos complementarios para la racionalización del poder político. Por último, la regulación de los procesos electorales se desplaza de los textos constitucionales a los textos legales, con algunas especialidades: como la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 de la Constitución española o la reserva de asamblea del artículo 72, apartado 4 de la Constitución italiana.

En la parte cuatro se aborda la representación proporcional apoyándose en una abundante y acertada revisión doctrinal entre los que destacan: Kelsen, Smend, Hermens y el primer y segundo Mortati. Las conclusiones de tal análisis ponen de manifiesto que lo que está en juego son decisiones relacionadas con la dirección política general y es una decisión del pueblo sobre el Gobierno. El sistema electoral se extiende también al sistema de partidos como analiza Manin en su obra *Los principios del gobierno representativo* y, por tanto, las inestabilidades del sistema proporcional tienen que tratar de equilibrarse para que no se produzca una ruptura entre la soberanía popular y la dirección política del país.

Los límites materiales objeto de análisis en la quinta parte son: el principio de la igualdad del voto; la

igualdad de oportunidades entre los partidos políticos y las dimensiones de las asambleas representativas. El principio de la igualdad de voto está recogido en todas las constituciones objeto de comparación en la obra. La dialéctica entre el principio de igualdad del voto y otros intereses constitucionales relevantes es un terreno ideal para realizar operaciones de equilibrio dentro del ámbito del control de proporcionalidad. En cierto sentido, el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos políticos constituye un apéndice de la igualdad del voto y fundamentalmente se estudia en relación con el sistema electoral. No obstante, este principio también ha obtenido la atención de la doctrina en relación con la financiación de partidos políticos y la presentación de las listas electorales.

El último elemento material se analiza en esta parte quinta del capítulo uno es la dimensión de la asamblea representativa. Más allá de la regulación constitucional de la materia realizada por los Estados objeto de análisis, Delledonne plantea un razonamiento bidireccional respecto del número de miembros de la asamblea representativa. En primer lugar, dado el carácter en gran medida artificial de los pilares de la democracia representativa, el número de representantes tiene una importancia intrínseca y objetiva para el funcionamiento del sistema electoral y, naturalmente, de la propia capacidad del sistema. Concretamente, la fórmula del reparto de escaños tiene impacto en la vida de la institución, la legitimidad de los partidos políticos y de la propia institución a los ojos de los electores. En segundo lugar, se

analiza la reducción del número de representantes aprobada por el Parlamento italiano en la XVIII legislatura como ejemplo para seguir profundizando en este punto, ya que se redujo el número de representantes sin una reforma de la ley electoral. La ley electoral actualmente en vigor es la Ley Rosato. La reducción del número de representantes puede ser incompatible con algunos principios constitucionales relativos al sistema electoral.

En el segundo capítulo del libro, se analiza el *corpus* de jurisprudencia constitucional. Antes de comenzar con dicho propósito, se advierte que los distintos procesos de acceso a la justicia constitucional exceden el objeto de estudio; pero, la discrecionalidad del legislador en la regulación del sistema electoral, entra en el ámbito de las decisiones de carácter político, de la garantía de la propia forma de política (*forma di Stato* en el texto de Giacomo. Aunque la terminología en el constitucionalismo italiano y el español emplea términos diversos, esta traducción es la que se ajusta al significado buscado por el autor) y, por tanto, se presta a un análisis en clave comparativo. En este exhaustivo análisis se revisan los siguientes aspectos: uno, las implicaciones de la constitucionalización de un determinado sistema electoral: de Weimar al Estado constitucional del siglo XX; dos, entre la ausencia de indicaciones constitucionales y los vínculos legislativos: una reflexión de la jurisprudencia constitucional alemana e italiana; tres, las barreras electorales (*le soglie di sbarramento*); cuatro, la naturaleza y la inspiración prevalente de los sistemas electorales: la larga controversia

alemana respecto de los *Überhangmandate* (decisiones preliminares); cinco, el premio de la mayoría (*i premi di maggioranza* en el texto de Giacomo); seis, la división del territorio en circunscripciones: el difícil equilibrio entre el criterio demográfico y la dimensión territorial; siete, el problema de las listas bloqueadas; ocho, ¿un *continuum* entre elecciones nacionales, regionales y locales? Bicameralismo perfecto y homogeneidad «horizontal» en la experiencia italiana; y, nueve, la aclaración del *status* de la ley electoral (naturaleza jurídica).

Siguiendo un comparativo entre distintos pronunciamientos constitucionales, el autor destaca dos puntos respecto de los cuales conviene dirigir la atención. En primer lugar, en los ordenamientos donde ningún sistema electoral goza de cobertura constitucional se caracterizan porque dicho sistema se precisa gradualmente por los *test* realizados por sus respectivas cortes constitucionales. Esta forma de proceder disipa la duda respecto de que el Derecho constitucional tenía poco que decir de las reglas del juego democrático. No obstante, el silencio del texto constitucional respecto de la materia electoral no deber ser interpretada como indiferencia respecto de las mismas. El autor señala dos ejemplos que ponen de manifiesto la dificultad de las cortes constitucionales a la hora de resolver cuestiones electorales: el reconocimiento de la amplia discrecionalidad con la que goza el legislador, está conectado con la necesaria acentuación de un riguroso control de constitucionalidad de su actuación debido al carácter no siempre unívoco del vínculo entre las

decisiones del legislador y las restricciones constitucionales, donde las primeras terminan por definir el alcance y el significado de las segundas.

El segundo punto digno de señalarse es un argumento recurrente de la jurisprudencia alemana del último decenio que permite comprender mejor algunas de las declaraciones de inconstitucionalidad de los últimos años. Se trata del argumento de origen doctrinal del legislador el cual actúa en causa propia. El control de constitucionalidad de las leyes electorales debe ser particularmente riguroso, sobre todo, por el riesgo que supone que una mayoría parlamentaria se beneficie de tal posición de fuerza momentánea y trate de consolidarla sirviéndose de la ley electoral. En este sentido, el control de constitucionalidad se presenta como *extrema ratio* frente a un legislador que tiende naturalmente a abusar de su poder.

En conexión con este último punto, Delledonne introduce la reflexión contemporánea sobre el concepto de la contrademocracia introducido por Rosanvallon. Esta cuestión deviene relevante por las manifestaciones de desconfianza que supone y por cómo pone contra las cuerdas, no sin debilitarlo, al sistema democrático-representativo por la acción de ciudadanos disconformes con el *status quo*. En el caso de Alemania, por ejemplo, esta situación ha impulsado la reforma del sistema electoral que se ha desarrollado finalmente en abril de 2023.

El tercer capítulo de esta completa y exhaustiva obra aborda el análisis de la influencia supranacional en los procesos de homogeneización y desestabilización del cuadro nacional donde

se revisan: la tutela de la CEDH en material electoral y las elecciones directas al Parlamento europeo. Delle-donne centra su atención en los factores de convergencia derivados de la pertenencia de los sistemas considerados al Consejo de Europa y a la Unión Europea. La elaboración de un derecho a elecciones libres del artículo 3 del Protocolo n.1 del CEDH y el accidentado camino hacia la codificación de principios comunes para la elección del Parlamento Europeo en todos los Estados miembros de la UE, con un claro impulso hacia formas más o menos racionalizadas de representación proporcional, han sido sin duda importantes factores de convergencia entre los sistemas jurídicos nacionales involucrados en este proceso de integración regional. Al mismo tiempo, y esta observación se basa especialmente en el Derecho de la Unión Europea, la dimensión supranacional ha representado y representa un factor de desestabilización de las estructuras nacionales consolidadas: se podría decir que actúa como un factor perturbador, un irritante legal, en los ordenamientos nacionales. El autor considera que se trata de una materialización de la naturaleza subversiva del derecho comparado: la posibilidad de que dentro del mismo Estado miembro existan regulaciones legislativas muy diferenciadas, una de las cuales se orienta hacia la elección de una cuota de miembros del Parlamento Europeo, permite desarrollar una mayor conciencia de la naturaleza históricamente contingente de las experiencias nacionales.

Atendiendo a la primera parte de este capítulo, Delle-donne analiza la

aparición de principios supranacionales en materia electoral derivado del CEDH, fundamentalmente, en relación con las situaciones conexas con el derecho al electorado pasivo, con sentencias de la Corte relativas a las barreras electorales, las listas bloqueadas y el núcleo de los principios comunes de las distintas leyes electorales. Esta revisión concluye afirmando que el reconocimiento de un derecho subjetivo a elecciones libres en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo ha representado un paso importante hacia la afirmación de una protección plena de los derechos políticos. Sin embargo, en el ámbito de los sistemas electorales, la Corte EDH ha mostrado en su jurisprudencia una gran prudencia, de modo que los argumentos recurrentes en sus decisiones rara vez brindan un fuerte respaldo argumentativo a aquellos que deseen impugnar la constitucionalidad de la ley electoral nacional.

La segunda parte de este tercer capítulo, bajo la rúbrica «La emergencia de principios supranacionales (continuación): el Parlamento Europeo, una asamblea representativa supranacional elegida por sufragio directo», desarrolla un análisis desde una perspectiva crítica de cómo los sistemas electorales de los Estados objeto de análisis han regulado de manera diversa el proceso interno y el proceso de elección del Parlamento europeo. Uno de los ejemplos es España, y la STC 28/1991 donde se defiende la posible regulación diferente entre las elecciones regionales, las elecciones nacionales y las europeas. Esta parte actualiza y aporta una visión supranacional al análisis de la jurisprudencia

nacional desarrollado en el capítulo segundo.

Se sigue profundizando en esta cuestión con las partes dos y tres de este capítulo que se centran en: «El avance del proceso de constitucionalización de la Unión y su impacto en las leyes electorales nacionales» y «Tensiones cada vez más evidentes: la controversia sobre la naturaleza del Parlamento Europeo», respectivamente. El autor señala acertadamente que, en la última década, la tensión entre las leyes electorales para el Parlamento Europeo, los principios constitucionales nacionales y el derecho primario de la Unión se ha vuelto cada vez más evidente. El centro del discurso gira en torno al caso alemán que según señala el autor tiene el mérito de resaltar con fuerza esta correlación entre los problemas específicos de la legislación electoral y las potencialidades, o más bien los límites, del proceso de constitucionalización de la Unión Europea y la creación de un sistema democrático-representativo supranacional.

Tomando una categoría desarrollada por Martinico, este apartado concluye desgranando la complejidad de la situación planteada previamente desde tres perspectivas. La complejidad se deriva, en primer lugar, del carácter compuesto y diverso de las disciplinas electorales actualmente en vigor, tanto a nivel nacional como para las elecciones del PE. El segundo factor de complejidad está representado por los parámetros constitucionales de referencia. En el control constitucional realizado por los tribunales nacionales desempeñan un papel central los principios constitucionales nacionales. Al mismo tiempo, el Derecho primario de

la UE es tenido en cuenta por las cortes constitucionales analizadas (*Bundesverfassungsgericht*, *Corte costituzionale*, *Conseil constitutionnel*. y Tribunal Constitucional). Un tercer elemento de complejidad, directamente relacionado con lo anterior, es que las disputas relacionadas con las leyes electorales para las elecciones europeas también pueden involucrar aspectos particulares de la forma de gobierno de la Unión o resolverse en el ámbito del derecho constitucional nacional. En este sentido dos elementos recurrentes de todo sistema electoral: las barreras electorales y la representación de las minorías lingüísticas y nacionalidades históricas.

En la monografía *Costituzione e legge elettorale*, se analiza desde un punto de vista crítico una temática altamente compleja dentro de la ciencia constitucional y además se hace desde una perspectiva comparada. Esta obra es recomendable para cualquier estudio que quiera profundizar en la materia del electoral desde una perspectiva comparada. Además, lo extenso y actual de las fuentes manejadas, tanto doctrinales como jurisprudenciales permite al lector profundizar en las cuestiones abordadas en este libro.

Las conclusiones abordan la reflexión propuesta por Delledonne que está caracterizada por un hilo conductor: las leyes electorales, y en particular las fórmulas electorales, se basan en técnicas de transformación de votos en escaños que muestran el carácter ampliamente artificial de la noción de mayoría política. El principio de igualdad de voto es el punto de partida de gran parte del análisis realizado y a la luz de dicho análisis concluye que

se deriva la necesidad de un marco adecuado para la relación entre la ley electoral y texto constitucional, sin inversiones anómalas de roles.

El trasfondo en el que se sitúan las cuestiones presentadas en este estudio es la transición desencadenada por la crisis de la democracia de partidos. Esta se manifiesta de diversas formas: disminución de la participación electoral, volatilidad del comportamiento electoral, volatilidad de los propios actores político-partidistas, inestabilidad política, surgimiento de fuerzas portadoras de una concepción maximalista de la democracia y la consiguiente radicalización de la dialéctica política. Precisamente debido al carácter estructuralmente imperfecto de la legislación electoral, fenómenos como estos ponen a prueba su estabilidad y capacidad para cumplir de manera satisfactoria los principios y requisitos de relevancia constitucional.

Las transformaciones analizadas en la obra parecen poner de relieve un cierto desgaste de las leyes electorales de enfoque proporcional, aunque atenuado. Los correctivos tradicionales, como las barreras electorales y, sobre todo, los premios hacia la mayoría, son objeto de controversia, incluso ante los órganos de justicia constitucional. La miriada de controversias constitucionales analizada en la presente obra ha dado buena muestra de la magnitud del escenario problemático plantea. Tras el cual, no ha faltado, por supuesto, intentos de señalar remedios a algunos de los problemas señalados.

Con el fin de fomentar la participación electoral, el uso del voto electrónico parece tener un potencial promotor. Sin embargo, más allá de las

implicaciones relacionadas con la naturaleza integradora del voto, Delle-donne coloca el punto central no tanto en la identificación de instrumentos individuales como el respeto a las necesidades de comprensión, conocimiento y control del proceso.

En cuanto a la selección de candidaturas, el autor reconoce que se ha debatido mucho sobre los posibles efectos beneficiosos de las elecciones primarias para superar el declive de los partidos políticos y revitalizar la relación entre electores y representantes. Estas elecciones primarias se aplicarían no solo para la selección de candidatos a cargos unipersonales, sino también, aunque con menos frecuencia, para la composición de las listas. El supuesto implícito en estos razonamientos es que, frente a los daños causados por el voto preferencial y la creciente insatisfacción con las listas cerradas, las elecciones primarias devolverían al cuerpo electoral el poder de elegir a sus representantes. Sin embargo, se ha demostrado que, en el plano teórico, la relación causal entre voto preferencial (donde se permite) y elecciones primarias no se sostiene.

Estas reflexiones finales persiguen plantear posibles enfoques de interpretación. En consonancia con la tesis delineada en la monografía, se propone reflexionar sobre los problemas constitucionales relacionados con la ley electoral en clave sistémica. Por ejemplo, cuando las asambleas representativas tienen una estructura bicameral, es importante tener en cuenta este dato para encontrar un punto de equilibrio satisfactorio entre estabilidad y el método de elección, por un

lado, y representación del pluralismo y la complejidad, por otro. Otra opción posible se refiere a la tensión entre representación y representatividad. Se trataría entonces de complementar la representación en sentido formal (que surge de la propia celebración de elecciones y es independiente del sistema electoral adoptado) con una representación en sentido sustancial (que se refiere a la estructura institucional capaz de lograr, en las condiciones históricamente dadas, la máxima representatividad posible del órgano electo). Esto incluiría todas las normas e instituciones que inciden, más o menos directamente, en la representación, así como las relacionadas con el estatus del parlamentario y la disciplina de los partidos políticos.

Por último, DelleDonne señala que las posibles soluciones identificadas deben adaptarse a contextos legales específicos. El análisis realizado en

este trabajo ha mostrado la naturaleza recurrente de varios problemas y argumentos dentro del espacio jurídico europeo. Al mismo tiempo, en los tres capítulos se han puesto de manifiesto los elementos idiosincrásicos que caracterizan la relación entre la disciplina electoral y la constitución en los sistemas considerados. La dimensión supranacional ha añadido una pieza adicional a este mosaico, haciéndolo aún más complejo. De hecho, las múltiples crisis que afectan a la Unión Europea y el declive de la legitimación basada en los resultados han llevado a un primer plano la reflexión sobre la necesidad de hacer que los mecanismos de legitimación basados en la participación funcionen lo mejor posible. Incluso en un proceso de constitucionalización en curso y con un resultado abierto, vuelve a plantearse la conexión entre la cuestión electoral, la materia constitucional y la concordancia entre ambas.

Naiara Arriola Echaniz

Profesora doctora de Derecho Constitucional
Universidad de Deusto