

## CUARENTA AÑOS DE ELECCIONES A LAS CORTES GENERALES

Fabio PASCUA MATEO  
Ltrado de las Cortes Generales  
Profesor Titular UCM

### RESUMEN

*Este trabajo contiene una serie de reflexiones sobre algunos de los aspectos más destacados del régimen electoral español para el Congreso de los Diputados y el Senado, a la vista de la experiencia que proporcionan cuarenta años de elecciones celebradas desde 1977. Así, se parte del sistema electoral, respecto del que se manifiesta un juicio en general favorable al hoy vigente, que no impide una propuesta para reforzar la estabilidad de la mayoría parlamentaria resultante a través de un “premio” a la fuerza ganadora. A continuación, se abordan otras cuestiones de interés como el éxito del modelo español de Administración electoral, barato y muy eficaz, diversos debates en torno a la ampliación de los derechos de sufragio activo y pasivo, la evolución de la campaña electoral o la financiación de las elecciones.*

*Palabras clave: Elecciones, sistema electoral, derecho de sufragio, campaña electoral, financiación electoral.*

### ABSTRACT

*This work contains a series of reflections on some of the highlights of the Spanish electoral regime for the Congress of Deputies and the Senate, in view of the experience provided by forty years of elections held since 1977. Thus, it begins with the electoral system, with respect to which a positive opinion to the current one is expressed. It does not, however, prevent a proposal to strengthen the stability of the resulting parliamentary majority, through a “prize” to the winning force. Next, other issues of interest are addressed, such as the successful model of the Spanish Electoral Administration, both cheap and effective, various debates on the expansion of active*

*and passive suffrage rights, the evolution of the electoral campaign or the financing of elections.*

*Key words: Elections, electoral system, suffrage right, electoral campaign, financing of elections*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II.— EL SISTEMA ELECTORAL PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. III. LAS ELECCIONES PARA EL SENADO. IV.— LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL. V. LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE SUFRAGIO. *1. El derecho de sufragio activo. 2. El sufragio pasivo.* VI. OTRAS CUESTIONES: CAMPAÑA ELECTORAL, FINANCIACIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR. *1. La campaña electoral. 2. La financiación electoral y el régimen sancionador*

## I. INTRODUCCIÓN

El 15 de junio de 1977 se celebraron en España las primeras elecciones democráticas en cuarenta años. Una etapa de la transición, seguramente la más delicada, desde la dictadura acababa de culminar. A partir de allí quedaba nada menos que la redacción de una constitución, pero el país disponía ya de unas Cámaras legislativas que respondían a una legitimidad bien distinta de la de las Cortes orgánicas que unos pocos meses antes votaban la Ley para la Reforma Política. Las elecciones – y todo el trabajo previo que las acompañó – habían sido un éxito, tanto en términos de participación como de limpieza electoral e igualdad de oportunidades. Desde entonces, la calidad de nuestros procesos electorales no ha bajado el listón; en los últimos cuarenta años se han celebrado puntualmente las elecciones y éstas se han desarrollado dentro de los cauces necesarios para reconocer su regularidad. Se han formado mayorías generalmente estables, se han cambiado gobiernos, han aparecido y desaparecido partidos políticos en las Cámaras y todo ello dentro de la más absoluta normalidad. Se han movilizado reiteradamente un número ingente de ciudadanos no ya sólo para participar, sino también para conformar la Administración electoral el día de las votaciones (más de doscientos cincuenta mil por cada convocatoria) y un número ingente de medios humanos y materiales de las distintas Administraciones. En fin, nos hemos acostumbrado, a diferencia de lo que sucede, aunque nos pueda parecer lo contrario, en los países con los que habitualmente nos comparamos, a que los resultados se conozcan en el cortísimo margen de unas dos horas y media desde el cierre de los colegios.

En resumen, la historia electoral española de estas décadas es una historia de éxito. Conviene recordar este punto de partida a la hora de hacer un breve balance de lo recorrido y, en su caso, de plantear reformas de calado, pues no es bueno arreglar lo que funciona. Con todo, la crisis, primero económica y luego, superada ésta, política, que vive España desde 2008, ha llevado a plantear unos programas de reforma, singularmente en lo relativo al sistema electoral, que van a requerir algún tratamiento. En las próximas páginas haremos un repaso de los principales elementos de las elecciones en España. Por supuesto, se trata de esbozar debates y soluciones, sin llegar a profundizar en cuestiones que han merecido estudios y monografías en una doctrina jurídica, la electoral, que no por relativamente reducida en cuanto al número de autores que la tratan deja de ser de gran calidad.

## II. EL SISTEMA ELECTORAL PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Comencemos por la madre de todas las críticas, el sistema electoral. Como se sabe, el hoy vigente se regula en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), pero estaba ya casi perfectamente delineado en el Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, por lo que forma parte de lo que se ha denominado “proceso constituyente implícito”,<sup>1</sup> en virtud del cual una buena parte de los elementos principales de la Constitución de 1978 estaban ya perfilados en la primera parte de 1977. El sistema electoral al Congreso se basa en tres elementos fundamentales: (i) circunscripciones plurinominales de ámbito provincial, con las únicas excepciones de Ceuta y Melilla, ciudades a las que se asigna un diputado respectivamente; (ii) una barrera relativamente baja del 3% de los votos válidos emitidos y (iii) un reparto de escaños proporcional, conforme a la conocida fórmula D'Hondt. Es preciso subrayar la concurrencia de estos tres factores para explicar los efectos generales del sistema, puesto que con demasiada frecuencia los análisis recaen exclusivamente sobre la fórmula electoral.

En realidad el tamaño de las circunscripciones tiene tanta o más influencia en el resultado. En efecto, el artículo 68 CE opta por establecer una circunscripción provincial, decisión sumamente garantista con la objetividad del proceso porque somete a criterios objetivos – la división provincial apenas se ha modificado desde su implantación en 1833 – la delimitación de la circunscripción. Esta decisión se refuerza, además, con la exigencia de que la alteración de los límites provinciales se lleve a cabo mediante ley orgánica (artículo 141.2 CE).<sup>2</sup> El precio a pagar, teniendo en cuenta la muy distinta población provincial, es el de un tamaño muy diferente de las circunscripciones. En este sentido, la Constitución exige que todas las provincias cuenten con al menos un diputado, número que se eleva a dos por parte de la LOREG. Los escaños restantes se distribuyen en cada decreto de convocatoria electoral atendiendo a la población de cada provincia. Todo esto determina que se den dos circunstancias relativamente contrapuestas.

---

<sup>1</sup> RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*. CEPC, Madrid, 1993.

<sup>2</sup> Y eso en lo que se refiere a alteraciones entre provincias de la misma Comunidad Autónoma, puesto que si se trata de modificaciones que afecten a varias Comunidades será necesario reformar los respectivos estatutos o seguir el procedimiento que al efecto puedan establecer los estatutos afectados (STC 99/1986).

De un lado, hay un número significativo de escaños que corresponden a circunscripciones muy pequeñas (de dos a cuatro diputados),<sup>3</sup> cuyo peso demográfico se encuentra “sobrerrepresentado” en el Congreso, por razones de equilibrio territorial tenidas en cuenta por el constituyente y el legislador orgánico. Junto a ellas aparecen algunas circunscripciones de gran tamaño (Madrid y Barcelona, que superan holgadamente los treinta escaños), pero también otras cinco que se sitúan entre diez y dieciséis, en las que el sistema puede comportarse con gran proporcionalidad. El resto, es decir, veinticuatro circunscripciones, se mueve en tamaños medios de entre 5 y 9 escaños.

Por su parte, la barrera electoral del 3% es casi simbólica, con la única excepción de Madrid y Barcelona. En ambas provincias, con 36 y 31 escaños electos en los últimos comicios, cualquier formación que supere dicha barrera tiene garantizada prácticamente la representación parlamentaria.<sup>4</sup> En las demás circunscripciones, el porcentaje necesario para alcanzar un escaño es muy superior a la barrera electoral, por lo que ésta no tiene apenas influencia.

Finalmente, la tantas veces injustamente tratada fórmula D’Hondt, relativamente difícil de explicar sin una tabla como la que emplea con gran sentido práctico – aunque le haya reportado las críticas de algún autor preocupado por la técnica normativa – pero muy sencilla de aplicar en la práctica, apenas tiene efectos reseñables para alterar la proporcionalidad del sistema. Todo lo más – como sucede, por otra parte, con sistemas alternativos como el de resto más alto o la ahora de moda fórmula Sainte Lagüe a la que más adelante nos referiremos – tiene un sesgo favorable para la formación que obtiene el último escaño, tanto mayor cuanto más pequeña sea la circunscripción. Esto nos permite rechazar otra de las afirmaciones que suele repetirse con frecuencia, la de que el sistema favorece a la formación ganadora de las elecciones. Es verdad que hasta la fecha esto ha sido así, pero no ha

---

<sup>3</sup> En las elecciones de junio de 2016, hasta 19 circunscripciones, además de Ceuta y Melilla, se movían en esta horquilla, según puede comprobarse en el Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. El número de diputados elegidos en total fue de 68.

<sup>4</sup> Por ejemplo, en Barcelona los dos últimos escaños asignados – correspondientes a En comú podem y a Ciudadanos – se atribuyeron a cocientes que no llegaban al número de votos necesarios para el 3%. En Madrid, esta situación se dio en los tres últimos escaños correspondientes al PP y en los últimos escaños de Podemos, PSOE y Ciudadanos.

sido tanto una consecuencia necesaria del sistema electoral cuanto el fruto de la conciencia del votante de que está eligiendo de manera indirecta a un presidente del Gobierno.<sup>5</sup> En efecto, piénsese en circunscripciones de dos o cuatro diputados, con dos formaciones fuertes. En ambos casos, el resultado está casi abocado a un empate entre las dos primeras candidaturas, salvo que el margen de victoria de la primera sea abrumador, por lo que es el segundo partido el que sale con más frecuencia favorecido.

Los resultados de estos tres elementos han sido muy constantes en España hasta las dos últimas elecciones legislativas. A grandes rasgos, el sistema resultante ha permitido la aparición de dos grupos parlamentarios de gran tamaño, pero a los que no les ha resultado sencillo alcanzar mayorías absolutas. Éstas se han dado en las elecciones de 1982, 1986, 2000 y 2008, mientras que en 1989 el partido ganador se quedó en la mitad exacta de los diputados. El tamaño de ambas formaciones ha sido superior al porcentaje de votos recibidos, motivado por el efecto de distorsión que producen las circunscripciones pequeñas, donde el sistema se vuelve casi mayoritario. No obstante, el grado de sobrerrepresentación varía mucho según los resultados concretos de la elección. Así, en 1977 la UCD obtuvo la mayor sobrerrepresentación de nuestra historia, al alcanzar 166 escaños (el 47,43% de la Cámara), con un 34,44% de los votos válidos emitidos.<sup>6</sup> Por el contrario, en 2004 el PSOE se quedó en 164 pese a conseguir el 42,59% de los sufragios.<sup>7</sup> Por lo que se refiere a la segunda fuerza, aunque su sobrerrepresentación suele ser algo menor que la de la ganadora, también se repite el alto grado de variación según la elección concreta. En este caso, la horquilla va de los más de cinco puntos de sobrerrepresentación obtenidos por el Partido Popular en 1993 (con un 40,29% de escaños para un 34,76% de votos) a los menos de dos puntos que recibe el PSOE en 2016, que con un 22,63%

---

<sup>5</sup> Algún autor ha calificado esta idea bien asentada en la mente de los electores y en las formaciones políticas –casi todas ellas proponen un “candidato a presidente”– como de “cultura de élites” del cuerpo electoral español. Véase MASSARI, O. e PASQUINO, G., *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.

<sup>6</sup> En 1979 los resultados fueron muy similares, con 168 escaños para un resultado del 34,84% de los sufragios.

<sup>7</sup> Por su parte, y de manera muy similar, en 2008 el PSOE para obtener 169 diputados (el 48,29% de los diputados) necesitó el 43,87% de los votos válidos.

de sufragios obtiene el 24,28% de los escaños. La media, no obstante, suele situarse en unos cuatro puntos.<sup>8</sup>

Junto a las dos fuerzas mayoritarias, suele señalarse que el sistema electoral español favorece la presencia de grupos políticos nacionalistas o regionalistas, a los que otorga una prima de escaños frente a partidos de implantación nacional, pero minoritarios. Esta afirmación dista de ser exacta. Es cierto que la división del territorio en circunscripciones en muchos casos muy pequeñas puede facilitar este proceso de fragmentación, primando a las fuerzas con implantación local. Sin embargo, eso tampoco es un resultado necesario del sistema. En muchos lugares, esas mismas circunscripciones favorecen, como acabamos de señalar, a los partidos mayoritarios nacionales, facilitando la creación de mayorías de gobierno. Es, pues, el resultado de los votos emitidos y no el sistema electoral el que determina la aparición de partidos nacionales o nacionalistas. Por otra parte, en realidad estos últimos no tienen más escaños de los que les corresponden. Por tomar sólo un ejemplo en las últimas elecciones generales, el PNV obtuvo el 1,2% de los votos, con los que consiguió el 1,43% de los escaños; Bildu se quedó en un 0,57% de escaños (2), con un 0,77% de los votos; ERC consiguió 9 escaños (el 2,57% de los diputados totales), con un 2,63% de los votos; Coalición Canaria recibe el 0,29% de escaños (1), con un 0,33% de votos y CDC 8 escaños (el 2,29% de la Cámara), con el 2,01% de los votos. Como puede comprobarse, la asignación no presenta demasiadas distorsiones. La razón estriba en que lo que estas fuerzas pudieran obtener de más por su eventual sobrerrepresentación en el territorio en el que concurren, lo pierden por la infrarrepresentación de muchas de las provincias en las que obtienen escaños, singularmente Barcelona en el caso de partidos nacionalistas catalanes, pero también, aunque en menor medida, Vizcaya en el caso de los nacionalistas vascos.

Por último, suele hablarse de la infrarrepresentación de las fuerzas políticas de ámbito nacional pero que se quedan en tercera o cuarta posición. Este es un dato caso siempre cierto, aunque ha cambiado en las elecciones de 2015 y 2016, al menos en parte. En efecto, desde 1977, formaciones como

---

<sup>8</sup> Obviamente, los resultados de 2016 están condicionados por la aparición de otras dos fuerzas nacionales con gran implantación, pero lo cierto es que ya en 2011 la sobrerrepresentación del PSOE apenas superó los tres puntos.

el Partido Comunista y Alianza Popular/Coalición Democrática en 1977 y 1979, o Izquierda Unida, CDS o UPYD desde 1982 hasta aproximadamente 2011, o incluso Podemos y Ciudadanos en 2015 y 2016, han manifestado con mayor o menor fundamento sus quejas por la inferior atribución de escaños en relación con los votos obtenidos. Por aportar sólo algunos ejemplos, en 1996 IU obtuvo un 6% de escaños (21) con el 10,54% de los votos; en 1977, Alianza Popular consiguió un 4,57% de escaños (16), con el 8,21% de los votos; en 1986, el CDS se quedó con el 5,42% de los escaños (19), con el 9,22% de los votos y en 2011 UPYD ve recompensado su 4,7% de votos con el 1,43% de escaños (5). Los ejemplos podrían multiplicarse y frecuentemente se han contrapuesto con los muy superiores resultados, ya comentados, de las fuerzas nacionalistas que obtienen un número similar de votos.<sup>9</sup> Ahora bien, hay que recordar dos cuestiones fundamentales respecto de esta asignación. En primer lugar, las elecciones no son sólo un medio de trasladar de manera aproximada los votos de los ciudadanos a la composición de la Cámara, sino también, al menos en los sistemas parlamentarios como el español, un instrumento para componer mayorías de gobierno y a este respecto la dispersión de grupos favorece la inestabilidad. Por otra parte, los partidos minoritarios consiguen luego una representación en la vida parlamentaria muy superior a su peso real: a título de mero ejemplo, en la Mesa del Congreso de 2016, Ciudadanos, con 32 escaños, dispone de dos puestos sobre nueve, mientras que el Partido Popular con 137, sólo cuenta con uno más. Un dato adicional debería recordarse: mayor infrarrepresentación sufren otros partidos que, con un número de votos no despreciable, quedan fuera de la Cámara, como ha ocurrido en 2016 con el PACMA, cuyo 1,19% de sufragios no se traduce en representación alguna.

A lo largo de la vida del sistema electoral actual se han sucedido distintas propuestas de reforma que en estos años han incidido sobre cuestiones más o menos “de moda”. Por supuesto, no pretendemos analizar en profundidad todas ellas, pero sí exponer algunas reflexiones al respecto. En primer término, ha sido más o menos constante la queja respecto del carácter bloqueado de las listas electorales, por considerar que es excesivo el poder que se otorga a las cúpulas de los partidos. Con el fin de solucionarlo, no

---

<sup>9</sup> Por limitarnos al último caso de UPYD, en 2011, Convergencia y Unión recibió 16 escaños con el 4,17% de los votos. Debemos, no obstante, reiterar que tampoco en este caso la sobrerrepresentación de CiU es muy alta, puesto que 16 diputados son el 4,57% del total.



han faltado propuestas para desbloquear el orden de los candidatos, de modo que cada elector pueda premiar o castigar a algunos de ellos, dentro, eso sí, de la misma candidatura. Se trata seguramente de una de las propuestas más desafortunadas que recurrentemente aparecen. En primer, porque la experiencia demuestra que no existe un apetito por parte de los electores en utilizar dicha herramienta: no hace falta más que acudir a los datos de las elecciones al Senado, cuyo sistema se parece *de facto* bastante al de una lista desbloqueada, para comprobar cómo la inmensa mayoría otorga todos sus votos al mismo partido político y respetando, además, el orden por éste establecido. Además, es un procedimiento que podría generar problemas de financiación electoral, al fomentar una doble campaña, la de los partidos entre sí y la de los candidatos de una misma formación en aras a mantener o alterar el orden indicado por el partido. Esta experiencia se vivió en Italia en los años '80 y fue rechazado por la Comisión Bozzi, por ser fuente de corruptela electoral. En fin, tampoco pueden olvidarse otros elementos relevantes, como la dificultad que comporta para el ejercicio del derecho de voto – todo sistema que requiera que el elector rellene algo desemboca en un crecimiento de los votos nulos por la inexperiencia de éste en la materia<sup>10</sup> – o, asumida la existencia y constitucionalidad, al menos transitoria, de las cuotas por sexos en las candidaturas, su difícil mantenimiento en el caso de desbloqueo de la lista.<sup>11</sup>

Otras propuestas pueden tener más sentido, asumiendo que se considere positivo que el pleno del Congreso pueda resultar más fragmentado y resulte más complicado formar mayorías de gobierno. Sin modificar la Constitución, podría aumentarse a 400 el número de diputados – lo que no parece compadecerse con el “espíritu del tiempo” en orden a la limitación de los costes de funcionamiento del sistema – reducirse a uno el número de diputados que cada circunscripción tiene garantizados, de forma que

---

<sup>10</sup> Por citar un ejemplo, en las elecciones de 2016 el porcentaje de votos nulos al Congreso fue de un 0,93% del total emitido, cifra que se elevó en el Senado al 2,53%. En otras elecciones las diferencias son incluso mayores, lo que es significativo si se considera que el votante sólo ha de marcar un número limitado de equis para expresar su voto, sin tener que expresar preferencia alguna.

<sup>11</sup> Sin perjuicio de declarar mi oposición a este sistema, el Tribunal Constitucional ha reiterado – en ocasiones con obligadas sentencias interpretativas para limitar sus efectos – la conformidad con la Constitución de las listas “paritarias”, como sucede con las SSTC 12/2008, 13/2009 y 40/2011.

las provincias más pobladas ganarían peso a costa de las menos habitadas; suprimir la barrera electoral o incluso buscar una fórmula más favorable a las minorías. No son demasiados los autores que propugnan el sistema de voto único transferible, de cierta difusión en países anglosajones, pero que requeriría del elector un mayor esfuerzo y que, además, retrasaría la operación de recuento, haciendo imposible algo a lo que los electores españoles están acostumbrados, como es conocer con gran rapidez (poco más de dos horas), el resultado de la votación. Algunos estudios se han planteado en este sentido sustituir el método D'Hondt por una fórmula de cociente o, más recientemente, por el sistema Sainte Lagüe. Ambas opciones permiten que el elector siga limitándose a escoger una papeleta con la lista de su preferencia y no deberían dilatar la difusión de los resultados. Sin embargo, se les considera más proporcionales que el método D'Hondt. En realidad, las cosas no son tan sencillas. De hecho, la fórmula Sainte Lagüe, que supone sustituir los divisores de la D'Hondt (1, 2, 3, 4 y así sucesivamente hasta el total de puestos a cubrir) entre los que se divide el número de votos de cada formación por 1, 3, 5, 7, etc,<sup>12</sup> no es necesariamente más proporcional, sino en principio más favorable a las formaciones que obtienen menos votos, puesto que se reduce mucho el valor de los cocientes siguientes al primer escaño obtenido. Desde luego, puede decirse que, como tendencia – al igual que todos los métodos de asignación de escaños por lista, en realidad la que resulta sobrerrepresentada es la que obtiene el último puesto en disputa – esta fórmula favorece la pluralidad de la Cámara resultante, pero no necesariamente su proporcionalidad. Si sustituimos pluralidad por fragmentación y pensamos en la competencia que tiene el Congreso para formar mayorías de gobierno, es fácil deducir cuál es el precio a pagar.

Por mi parte considero pertinente dejar sentadas las siguientes consideraciones respecto de una reforma electoral. Ante todo, debe reflexionarse cuidadosamente acerca de su necesidad. Entiendo que la pidan los partidos que se sienten más perjudicados por el sistema vigente, pero lo cierto es que no parece que España tenga un problema de representatividad del Parlamento. Frente al alto grado de abstencionismo que se dio en épocas de la Restauración, el porcentaje de participación, casi siempre cercano, al menos, al 70% y muchas veces por encima del 75%, demuestra una confianza

---

<sup>12</sup> Como se sabe, el método Sainte Lagüe modificado comienza con un divisor de 1,4 en lugar de 1.

notable de los electores en el sistema, tanto más de reseñar cuanto que el voto es voluntario. Desde luego, es un interés mucho mayor que el que han suscitado casi todos los referendos celebrados y de los que en ocasiones se ha querido ver una genuina manifestación de voluntad popular a la que ningún obstáculo jurídico – ni siquiera la Constitución – se puede oponer.<sup>13</sup> En cuarenta años los electores han cambiado mayorías de gobierno, han hecho desaparecer partidos políticos mayoritarios, han alumbrado y abandonado alternativas de todo el espectro ideológico, han facilitado mayorías absolutas y situaciones de desgobierno objetivo (las menos de las veces, es verdad), pero siempre han participado, muchas veces con entusiasmo, esperanza o rabia, en unos comicios que han considerado como propios. Algo bueno tendrá el sistema actual para recibir tan alto respaldo.

Asumida, en su caso, la necesidad de una reforma, ésta, en segundo lugar, ha de ser pactada y obedecer a un muy amplio consenso, por supuesto superior al de la mayoría absoluta exigida en la Constitución para la aprobación de la LOREG (artículo 81.2). Pensemos en que el sistema electoral vigente es, como se ha señalado, incluso más antiguo que la propia Constitución. Ninguna reforma es inocua y los partidos van a afrontarlas con la calculadora en la mano, sin perjuicio de que luego el funcionamiento de la ley electoral no tenga por qué ser el esperado.<sup>14</sup> En cualquier caso, una reforma impuesta sin acuerdo correrá el riesgo de modificarse en el mismo momento en que una nueva mayoría salga de las urnas. La experiencia de las

---

<sup>13</sup> Sigamos con los datos tozudos: es cierto que el referéndum para la ratificación de la Ley para la reforma política gozó de una participación del 77,8% de los electores y que el de ratificación de la Constitución se mantuvo en un importante 67,11%. Sin embargo, todos los demás han visto una participación sensiblemente menor: el de la permanencia o salida de la OTAN contó con un porcentaje de votos del 59,42% (no obstante aún claramente por encima de la mitad del cuerpo electoral), el de ratificación del Tratado Constitucional europeo se quedó en un magro 42,32% y el de ratificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 en un 48,85%; menor aún fue la participación en el referéndum de ratificación del Estatuto de Andalucía de 2007, en el que la participación se quedó en el 36,28%. Con estos datos es difícil cuestionar la legitimidad de las elecciones al Congreso de los Diputados.

<sup>14</sup> El ejemplo de Italia en 2006 fue palmario: la ley electoral se cambió sin consenso para tratar de asegurar a la coalición del entonces Primer Ministro Silvio Berlusconi la mayoría absoluta en la Cámara de los Diputados, donde esperaba una victoria por escaso margen y volver muy difícil una mayoría en el Senado, donde esperaba una derrota por la mínima, lo que le permitiría negociar con los senadores vitalicios la formación de un Gobierno. El resultado fue justo a la inversa.

continuas reformas electorales en Castilla-La Mancha, hechas con criterios absolutamente partidistas, nos ahorra buscar ejemplos más lejanos.

Si aun así se buscase tocar el sistema, lo primero que ha de pensarse es qué se pretende mejorar y sopesar aquello que se perderá. Por ejemplo, reforzar la igualdad del voto, eliminando la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas supondrá, a cambio, convertir casi en irrelevantes a sus habitantes, que seguramente se apartarán en cierta medida del proceso político, haciendo más difícil el equilibrio territorial. Favorecer la proporcionalidad implicará mantener los sistemas de listas y, por tanto, la disciplina interna de los grupos parlamentarios. Un sistema mayoritario podrá presumir de mayor cercanía entre el diputado y el elector, pero a riesgo de volver imprevisible el resultado de ciertas votaciones en la Cámara, de tener que construir las circunscripciones de la nada – con el problema de quién fija sus límites para que no favorezcan a una opción determinada – e incluso de introducir corruptelas de tipo clientelar en la elección. Si lo que se busca es aumentar la pluralidad de la Cámara, el riesgo de inestabilidad y de inacción del Gobierno por falta de apoyos parlamentarios será mayor. En este ámbito, reconozco que, teniendo en cuenta los resultados que hasta ahora ha ofrecido el sistema, muy positivos en general en términos de estabilidad gubernamental y de alternancia política, así como de limpieza de las elecciones, apuesto por una alternativa bastante conservadora. Si el principal problema detectado es el del exceso de poder de partidos nacionalistas, no excesivamente sobrerrepresentados, pero que sí han gozado de la condición de complementos indispensables para formar mayoría, podría intentar solventarse incorporando a nuestro derecho el premio de mayoría que existe en otros sistemas, como el griego y el italiano.<sup>15</sup> A tal efecto podría crearse una bolsa de hasta 50 diputados – hasta agotar el tope de 400 fijados por la Constitución – que se otorgara al ganador, con un reparto provincial, que respete la previsión del artículo 68.2 CE. En este sentido, la bolsa se repartiría entre las distintas provincias, incrementando su representación en atención a su población y resultarían elegidos los siguientes

---

<sup>15</sup> Actualmente, de acuerdo con la Ley Electoral de 6 de mayo de 2015, n. 52, conocida como Italicum, quien obtiene un 37% de los votos recibe un premio de mayoría de 340 escaños, previsión ésta declarada constitucional por Sentencia de 25 de enero de 2017, n. 35, del Tribunal Constitucional. En las últimas elecciones este premio no se ha utilizado debido a que ninguna formación alcanzó el umbral requerido.

candidatos presentados en cada una de ellas por el partido ganador a escala nacional. El decreto de convocatoria podría incluir ya el reparto provincial de los cincuenta escaños adicionales. Por supuesto, podría estudiarse tanto la posibilidad de contemplar un umbral mínimo para acceder al premio, como no aplicarlo en el caso de que el partido ganador ya tuviera mayoría absoluta. Como ventajas propias de este sistema estarían la de no modificar la Constitución, no alterar las costumbres del elector y de los partidos políticos actuales, mantener la proporcionalidad del sistema, pero a la vez reforzar la posición parlamentaria del Gobierno, sin que se dificulte, en cambio, la alternancia política. En cambio, no garantiza la mayoría absoluta del ganador, puesto que, con resultados como los producidos en las elecciones de 2015 y 2016, ni aun con el total de los 50 escaños éste la alcanzaría, con lo que se aproximaría más al modelo griego que al italiano.

### III. LAS ELECCIONES PARA EL SENADO

Algo más parcos en nuestras consideraciones deberemos mostrarnos en lo que se refiere a las elecciones al Senado. En primer lugar, por la diferente “posición institucional”, en palabras del Tribunal Constitucional,<sup>16</sup> que mantiene esta Cámara respecto del Congreso, y que ha supuesto un menor interés doctrinal por la elección de sus miembros. Pero, además, porque el sistema elegido es una suerte de *rara avis* en nuestro derecho electoral que, a diferencia del empleado en el Congreso, no ha servido de modelo para ninguna otra elección de órganos representativos, con la única excepción – bien poco significativa, por lo demás – de los comicios para concejales en municipios con una población mayor de 100 y menor de 250 habitantes.

Como es sabido, y dejando a un lado los senadores de designación autonómica, el sistema electoral responde a una fórmula mayoritaria, en teoría sin listas electorales, pero corregido por el carácter plurinominal de casi todas las circunscripciones y por el voto limitado de los electores, que sólo podrán escoger un máximo de tres o dos candidatos, según los casos. Se trata de que, en condiciones normales los candidatos pertenecientes al partido más votado se queden con la mayoría de los senadores, mientras que el segundo partido se quede con uno. El sistema se completa con unas circunscripciones provinciales, más las islas y Ceuta y Melilla, que eligen

<sup>16</sup> STC 234/2000.

cuatro senadores cada una, tres en el caso de las islas mayores, dos cada una de las Ciudades Autónomas y uno cada isla menor. El sistema se inspira vagamente – al menos en su fórmula – en el vigente durante la II República y que ha recibido duras críticas por parte de los historiadores por haber acentuado las variaciones producidas en la voluntad del cuerpo electoral, facilitando cambios bruscos de mayoría parlamentaria.<sup>17</sup>

En el caso actual las cosas no han resultado tan dramáticas, si bien sí es posible detectar cambios relativamente importantes en la composición de las Cámaras electas respecto del Congreso. En particular, destaca la mayor facilidad para obtener la mayoría absoluta por parte del partido ganador de las elecciones. En concreto, sólo en las elecciones de 1993, 2004 y 2008 éste obtuvo una mayoría simple, mientras que en los demás casos la victoria lo ha sido con mayoría absoluta. Asimismo, aunque en general debe destacarse la coincidencia de mayorías entre el Congreso de los Diputados y el Senado, no han faltado ocasiones en las que éstas han sido divergentes, en especial cuando la diferencia entre los dos grandes partidos de cada elección no ha sido muy grande. Así, después de las elecciones autonómicas de 1995 en el Senado el Grupo mayoritario pasó a ser el Popular, en detrimento del Socialista, que conservaba una corta mayoría en el Congreso. De manera más clara, en 2004 y 2008 hubo sendas mayorías relativas del Grupo Popular, cuando en el Congreso era mayoritario el Grupo Socialista. Por supuesto, también cabe hablar de una composición bastante distinta en 2015 y 2016 pues, a pesar de que en ambas Cámaras el Grupo Popular ha sido mayoritario, en el Senado lo ha sido con mayoría absoluta, frente a la muy exigua mayoría que ostenta en el Congreso, donde, además, debe convivir con otras tres fuerzas nacionales con un alto número de escaños.

Otros elementos que han de tenerse en cuenta ya se han apuntado anteriormente. La fórmula electoral del Senado ha demostrado que los electores son muy fieles a las siglas por las que se deciden en cada momento, de manera que el porcentaje de votantes que escoge candidatos de partidos distintos es prácticamente insignificante. Es también muy bajo el porcentaje de votantes que opta sólo por un candidato, más aún si se considera que un alto número de estos votantes lo hacen al primero de los

---

<sup>17</sup> En este sentido, véase PAYNE, S. G.: *El colapso de la República*, La esfera de los libros, Madrid, 2006.

candidatos agrupados bajo los mismos símbolos, convencidos de que con ello votan a todos los candidatos a la vez. Por otro lado, la participación es sustancialmente igual a la de las elecciones al Congreso, lo que se explica seguramente por la coincidencia entre ambos comicios, pero que redundará en una alta legitimación democrática de los senadores electos, por más que habitualmente se haga poco hincapié en esta circunstancia. En fin, no vamos a detenernos en la designación de los senadores autonómicos, por elección de las Asambleas legislativas autonómicas, por trascender el ámbito puramente electoral.<sup>18</sup>

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Más allá de las consideraciones acerca del sistema electoral español, que merecen estudios más centrados en la ciencia política que en lo estrictamente jurídico, las elecciones celebradas desde 1977 reúnen otras dos características que no siempre fueron reconocidas en la historia constitucional española y que hoy nadie discute con una mínima fundamentación: en primer lugar, la limpieza de los comicios y, en segundo término, el alto grado de eficacia con el que éstos se organizan, plasmado, entre otras circunstancias, en el casi inmediato conocimiento de los resultados, que no se retrasa mucho más allá de las dos horas después del cierre de los colegios.

La primera de estas notas se consigue, además de por la convicción cívica de la sociedad española, muy respetuosa con el correcto funcionamiento del proceso electoral –como lo prueba, por ejemplo, el altísimo grado de cumplimiento de deberes electorales como el de asistencia como miembro de una mesa electoral,<sup>19</sup>– gracias a un entramado administrativo tan austero en su organización, como eficaz y eficiente en sus resultados, como es la Administración electoral. No es éste el lugar para entrar a fondo en la estructura, naturaleza y funciones de la Administración electoral, tema

---

<sup>18</sup> Sobre este tipo de senadores sigue estando vigente GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Cortes Generales-CEC, Madrid, 1995.

<sup>19</sup> Es verdad que la LOREG sanciona como delito electoral la inasistencia al colegio electoral de los electores sorteados como miembros de las mesas y que, cada cierto tiempo se conoce la imposición de alguna multa a tal efecto, pero no lo es menos que el castigo es relativamente leve y proporcionalmente poco aplicado, por lo que podemos cifrar en la convicción más que en el temor a la consecuencia jurídica la causa de este alto cumplimiento del deber electoral.



para el que me remito a lo que escribí en 2007 en una monografía que, en esencia, sigue siendo válida.<sup>20</sup> Sí que procede destacar el gran mérito del funcionamiento de esta organización, insisto, no sólo eficaz, sino altamente eficiente, teniendo en cuenta lo reducido de su aparato burocrático más allá del período electoral.

Comenzando por las mesas electorales, ha de destacarse el singular acierto de su designación por sorteo, e incluso de los relativamente bajos requisitos de cualificación para formar parte de ellas, elemento necesario, sobre todo en pequeñas poblaciones, para que el mayor número posible de electores puedan formar parte de ellas. El resultado es conocido y ha sido perfectamente expuesto por el Tribunal Constitucional: si bien es verdad que la falta de familiaridad de los miembros de las mesas con los entresijos del procedimiento electoral puede en ocasiones dar lugar a algunos errores, este inconveniente queda sobradamente compensado con la exquisita neutralidad política que ha demostrado el sistema.<sup>21</sup> Por lo demás, tanto los folletos informativos, como la presencia de interventores y apoderados de las candidaturas y, sobre todo, la labor de las Juntas electorales de zona en la jornada de votación para aclarar las dudas más corrientes, permiten que el proceso se desarrolle casi siempre sin ninguna novedad reseñable.

Por lo que respecta a las Juntas, tras las reformas llevadas a cabo a principios de los años '90 su funcionamiento es en esencia muy correcto. Hasta la LO 8/1991 es cierto que no existía una unificación de doctrina en torno a los criterios dictados por la Junta Electoral Central, razón por la cual en ocasiones se produjeron diferencias de criterio que se explicitaron en las elecciones generales de 1989, con diversos episodios de corrección de la proclamación de electos e incluso la repetición del acto de votación en Melilla. Sin embargo, desde entonces el refuerzo de las potestades de aquélla, junto con su creciente prestigio debido, entre otras razones, a su condición de órgano permanente respecto de las Juntas provinciales y de zona, ha llevado a que su capacidad de dictar instrucciones se haya usado con relativa intensidad y a que éstas se cumplan puntualmente. Por otro lado, la imparcialidad política de las Juntas resulta indubitada, sustentada no sólo en el hecho de la mayoría judicial de su composición (en principio

---

<sup>20</sup> PASCUA MATEO, F.: *La Administración electoral*. INAP, Madrid, 2007.

<sup>21</sup> STC 24/1990.



no tendrían los jueces por qué ser políticamente más independientes que los profesores universitarios, más allá de la prohibición, puramente formal, de estar afiliados a un partido político), sino, sobre todo, a su designación por sorteo, de manera que a ningún nombramiento *ad hoc* deben su cargo.

Por tanto, las únicas cuestiones que pueden merecer alguna reflexión son de relativamente poco calado y tienen que ver con algún inconveniente derivado del escaso grado de institucionalización de los escalones inferiores de las Juntas. En efecto, como se sabe, las Juntas provinciales y de zona son órganos no permanentes, constituidos para períodos electorales concretos y que se disuelven automáticamente a los cien días de la votación. Por otra parte, no todas las Comunidades Autónomas han desarrollado sus propias Juntas electorales, que sí son permanentes. Tal es el caso de Madrid, Cantabria o Cataluña, por distintas razones. Ello comporta algunos inconvenientes que convendría afrontar. En primer lugar, algunos problemas puramente burocráticos, como, por ejemplo, quién expide la credencial de los nuevos diputados nombrados en el caso de vacante producida con posterioridad a su disolución. De facto, la solución es que lo haga la Junta Electoral Central, aunque en algún momento ello ha generado alguna duda y, sobre todo, supone ejercer una competencia que el ordenamiento no le otorga expresamente, al margen del inconveniente que puede producirse en ocasiones desde un punto de vista de pura intendencia para localizar a sus miembros en tiempo útil a las urgencias parlamentarias. También pueden plantearse dudas acerca de quién se hace cargo de la documentación electoral generada en cada proceso. En principio podría pensarse en la secretaría del Juzgado correspondiente, pero, además de que la condición de secretario varía con cada proceso, es una carga material que no pueden asumir, razón por la cual tanto el Gobierno central, como los ejecutivos autonómicos y los ayuntamientos respectivos se ven obligados a prestar ayuda. Por esta razón sería preciso, al menos y como ha señalado algún autor,<sup>22</sup> constituir unas secretarías permanentes para cada junta electoral que asuma estas tareas.

Ello podría complementarse con un período más largo de permanencia de las Juntas hasta su disolución. La razón de esta necesidad es de

---

<sup>22</sup> ARNALDO ALCUBILLA, E.: “La Administración Electoral española: naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, pp. 71-102.

permitir a estas Juntas ejercer su potestad sancionadora respecto de los expedientes ya incoados, sin que deba concluirlos la Junta Electoral Central, como sucede en la actualidad, si bien un efecto parecido podría lograrse con la reducción a tres meses de la duración de este procedimiento que, por lo demás, tampoco adolece de una tramitación muy complicada.<sup>23</sup> En cambio, no se solucionaría la cuestión de los expedientes – seguramente muy escasos – que procedan de denuncias presentadas con posterioridad, antes del plazo de prescripción de las infracciones. Éstos deberían resolverse inevitablemente por la Junta Electoral Central, salvo que se optara por conferir a las Juntas provinciales y de zona una permanencia que seguramente pueda también resultar excesiva.

Por último, cabe destacar también la eficacia de los instrumentos de control jurisdiccional sobre los actos de la Administración electoral. Tanto la jurisdicción ordinaria, a través de los recursos contencioso-electorales, como el Tribunal Constitucional, a través del amparo electoral, han proporcionado soluciones rápidas – en el término de muy pocos días – y ajustadas a los relativamente escasos (con excepción de los recursos contra la no proclamación de las candidaturas sucesoras de Herri Batasuna, que fueron un auténtico *tour de force* para estos procedimientos en 2003 y 2007) pero relevantes conflictos que han surgido en la materia.<sup>24</sup>

## V. LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE SUFRAGIO

No han sido estos cuarenta años ajenos, por otro lado, a debates en torno a la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, tanto activo como pasivo. Como en los casos anteriores, se trata sólo de aportar algunas reflexiones al respecto, sin adentrarnos en unas profundidades ya tocadas por otros autores.

### 1. *El derecho de sufragio activo*

Comenzando por el derecho de sufragio activo, la mayor parte de los esfuerzos –muy loables– han ido en la línea de facilitárselo a los electores

---

<sup>23</sup> Sobre esta cuestión véase PASCUA MATEO, F.: “Las potestades sancionadora y ¿disciplinaria? de la Administración electoral”. En: *RAP* n° 202, 2017, pp. 393-435.

<sup>24</sup> Entre la literatura al respecto, me permito citar PASCUA MATEO, F.: *El control de las elecciones*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009.

que cuentan con algunas dificultades añadidas, sea por condiciones físicas –haciendo posible el voto directo de invidentes– o por sus circunstancias vitales.<sup>25</sup> En este sentido, mucho se ha escrito y buenas normas se han aprobado para facilitar la vida de militares o personal embarcado,<sup>26</sup> así como de españoles temporalmente en el extranjero – los famosos Erasmus, por ejemplo – quienes durante mucho tiempo no tuvimos la posibilidad de votar desde el extranjero. Por el contrario, se ha optado, creo que con buen criterio, aunque hoy vuelve a estar discutido, por limitar el voto de los españoles inscritos en el CERA. Como se sabe, en la actualidad los residentes ausentes no pueden votar en las elecciones locales y han de solicitar su participación en el resto de procesos. Se trata de una medida que puede resultar *a priori* antipática, pero que elimina corruptelas y reduce la importancia de un censo cuya corrección, exactitud y limpieza es mucho menor que la del censo de residentes en España. Además, no tiene mucho sentido, por ejemplo, permitir el voto en unas elecciones municipales de un español que lleva ausente de su localidad varias décadas, no conoce ya sus problemas cotidianos ni tributa para las arcas locales.

También en materia de titularidad del sufragio activo (sin descartar el pasivo, pero se plantea menos a este respecto), se plantea ampliarlo a todo tipo de extranjeros –al menos en las elecciones locales– así como a los menores con dieciséis o más años. Respecto de la segunda cuestión, al margen de requerir una reforma de la Constitución, que fija en dieciocho años la mayoría de edad (artículo 12), es una petición absolutamente incoherente con otros elementos de nuestro ordenamiento, que parecen ir encaminados más bien a una prolongación de la infancia y de la menor edad. Así, desde la elevación de la edad mínima para el consentimiento válido para relaciones sexuales hasta, sobre todo, la propia para la asunción de plena responsabilidad penal,<sup>27</sup> el derecho español parece inclinado a retrasar en

---

<sup>25</sup> A este respecto, puede consultarse GÁLVEZ MUÑOZ, L. A.: *El derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables: teoría, crítica y práctica*. Tirant lo Blanc, Valencia, 2009.

<sup>26</sup> Véase GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. y RUIZ GONZÁLEZ, J. G.: “El procedimiento de votación del personal embarcado”. En: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 79, 2010, pp. 7-41. Para el personal militar, puede consultarse PASCUA MATEO, F.: *Fuerzas armadas y derechos políticos*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

<sup>27</sup> Recuérdese que el artículo 69 del Código Penal prevé que se pueda aplicar a los mayores de dieciocho años y menores de veintiuno la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

alguna medida el pase a la edad adulta y eso no parece fácil de compaginar con el derecho a participar en algo tan relevante como unas elecciones.

Por lo que se refiere al voto de los extranjeros,<sup>28</sup> como se sabe ya el artículo 13.3 CE permitía el derecho de sufragio activo en las elecciones locales bajo ciertas condiciones, previsión que se vio ampliada en 1992 con la primera reforma constitucional para incluir el derecho de sufragio pasivo con el fin de dar cabida al derecho de los ciudadanos europeos reconocido en el recién firmado Tratado de Maastricht. Desde entonces los ciudadanos de la Unión, más los nacionales de Noruega, gozan del derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones locales y los primeros también al Parlamento Europeo. Por otro lado, desde 2008 se fueron aprobando también convenios específicos con otros Estados para reconocer este derecho a ciudadanos de otros países, siempre con la condición de la reciprocidad exigida por la Constitución. Incluso no han faltado buenos autores que se han mostrado partidarios de una reforma para eliminar este requisito y, en todo caso, han propugnado una interpretación amplia de lo que deba entenderse por reciprocidad, con el fin de no impedir este derecho, aunque en sus países de origen no existan elecciones libres o los españoles vean muy limitado el ejercicio efectivo de esta facultad. Desde luego, tiene mucho sentido facilitar que quien vive en España, asumiendo todas las responsabilidades que ello conlleva, tenga la posibilidad de participar en las elecciones, más aún cuando por este hecho sí ha de pagar impuestos en nuestro país. No obstante, habrá de dejar claro que esta opción vale sólo para las elecciones locales (en clara coherencia con la prohibición del voto de los españoles ausentes para estos procesos) y con unos requisitos mínimos de residencia prolongada, de modo que no sea factible en el caso de estancias breves. Para el resto, la opción de adquirir la nacionalidad española es relativamente sencilla (en el supuesto más extremo no se requerirían más de diez años), es compatible con el mantenimiento de la ciudadanía de origen en muchos supuestos y se configura como la vía más idónea para una participación plena en la decisión de los destinos de la comunidad.

---

<sup>28</sup> Sobre esta cuestión, véase SANTOLAYA MACHETTI, P y SÁNCHEZ REVENGA, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

En fin, en cuanto al ejercicio del derecho, también se ha planteado la posibilidad de dar salida a algunos de los traumas que aún pesan de nuestro pasado más reciente. Se trata del voto de la llamada “diáspora vasca”, respecto de la que se ha propuesto facilitar su ejercicio en las circunscripciones vascas, aun cuando hayan trasladado su residencia a otros lugares de España como consecuencia de la presión terrorista o de su entorno. Acerca de la constitucionalidad y cauces para canalizar esta petición ya me pronuncié en su momento, en páginas que aún me parecen vigentes y a las que remito al lector interesado.<sup>29</sup>

## 2. *El sufragio pasivo*

Pasando al derecho de sufragio pasivo, el debate fundamental se ha producido con ocasión de la imposición de las denominadas listas equilibradas o paritarias, que pretenden asegurar una composición igualitaria de sexos en las candidaturas. La regulación estatal se llevó a cabo por medio de la Ley Orgánica 3/2007, que estableció un porcentaje mínimo del cuarenta por ciento para cada sexo en tramos de cinco y en el total de la lista, incluyendo los suplentes. En el ámbito autonómico las leyes han ido más allá, con la regulación de listas cremallera –alternancia exacta entre sexos– como ocurre en Andalucía, o incluso cuotas directas en exclusiva a favor de las mujeres, a las que la legislación electoral vasca reserva desde 2005 la mitad de la candidatura. El Tribunal Constitucional ha ratificado en varias ocasiones la constitucionalidad de estas medidas, no exentas de polémica por la fragmentación del cuerpo electoral que suponen.<sup>30</sup> No obstante, se vio en la necesidad de dictar una sentencia interpretativa con relación a la reforma electoral vasca de 2005, con el fin de imponer también una cuota de al menos el cuarenta por ciento a favor de los hombres. En cualquier caso, tras más de diez años de vigencia de este sistema de cuotas, quizá haya llegado ya el momento de valorar su supresión, en la medida en que, como señala el propio Tribunal, este sistema ha de considerarse puramente temporal, justificado sólo como instrumento para favorecer la igualdad ante una situación de origen desigual, de modo que, una vez generalizada

---

<sup>29</sup> PASCUA MATEO, F: “Una reforma electoral posible: el voto de la diáspora vasca”, *RAP*, nº 189, 2012, pp. 105-136.

<sup>30</sup> Véanse SSTC 12/2008, 13/2009 y 40/2011.

la participación de ambos sexos en la vida política, el propio principio de la cuota pierde legitimidad.<sup>31</sup>

Más reciente es la regulación de una llamada incompatibilidad sobrevenida que determina la obligación de abandonar el cargo a quienes hayan sido condenados, aun por sentencia no firme, por determinados delitos. Introducida por la LO 3/2011, se extiende también a quienes concurren en candidaturas que después de la elección hayan sido declaradas sucesoras de un partido político ilegal. Se trata de un supuesto que ha ido ya dando lugar a varias pérdidas de mandato y que se acerca al límite de lo constitucionalmente admisible. En efecto, recuérdese que el derecho al recurso en el ámbito penal forma parte del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, según se desprende de los tratados internacionales y de la jurisprudencia del TEDH y del Tribunal Constitucional en España. Privar a un cargo de su puesto sin esperar a la firmeza de la sentencia puede obedecer, sí, a un fin legítimo, pero adelanta una consecuencia muy grave para una sentencia que podría más tarde revocarse.

## VI. OTRAS CUESTIONES: CAMPAÑA ELECTORAL, FINANCIACIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR

### *1. La campaña electoral*

Sobre la campaña electoral, los cuarenta años transcurridos han asistido a múltiples cambios tanto en el modo en que se conduce como en su regulación. Las elecciones de 1977 y las primeras posteriores siguieron un modelo muy propio de los años '30, últimos en los que se tenían referencias prácticas, con despliegue de cartelería y grandes concentraciones de militantes y simpatizantes de los partidos, plagadas de discursos de los líderes nacionales, en las principales capitales de provincia. Por ello, la regulación de las campañas en la LOREG presta especial atención a la distribución de espacios para tales carteles y a la cesión de locales para mítines. Pronto, sin embargo, asumieron gran protagonismo los medios de comunicación,

---

<sup>31</sup> Sobre el tema, puede consultarse, entre otras, TORRES MUÑOZ, I.: “Nuevas cuestiones del derecho de sufragio pasivo”. En: PASCUA MATEO, F. [Dir.], *Estado democrático y elecciones libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral*, Asamblea de Madrid-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 137-180.

públicos y privados, tanto de prensa como de radio y, sobre todo, televisión.<sup>32</sup> La regla aplicada para garantizar la igualdad de oportunidades fue la de tasar un reparto de los tiempos informativos de los medios públicos en función de los últimos resultados equivalentes. Para los medios privados, la libertad de información obliga a un control menor por parte de la Junta Electoral Central, que, sin embargo, sí puede intervenir a instancias de las candidaturas concurrentes. Además, se prohíben los anuncios en televisiones privadas – no así en radios – límite que se compensa con la cesión de espacios gratuitos en las públicas. El régimen es, por supuesto, susceptible de críticas, pero no funciona demasiado mal. En particular destaca el rechazo sistemático por los medios públicos de los criterios de la Junta Central que, sin embargo, cumplen escrupulosamente, quienes proponen un reparto atendiendo a lo que denominan “interés informativo”. Mi opinión es que, dado precisamente ese carácter público y la falta de neutralidad con la que en muchas ocasiones se han comportado tales medios, un criterio tan subjetivo podría afectar negativamente a la igualdad de armas de las candidaturas, por lo que los criterios de la Junta, insisto, sin duda discutibles, presentan sin embargo la ventaja de resultar muchos más objetivos y libres de sospecha. En esta misma línea se ha situado la difícil pero creciente práctica de debates electorales a dos o más bandas en televisión, hoy parece que relativamente asentadas y respecto de la que la normativa electoral dictada por la Junta Central se ha limitado a exigir que, de ser un mero cara a cara, queden compensados con otros debates más abiertos u otras fórmulas como las entrevistas a otros candidatos.

Pero la campaña sigue evolucionando. Las tecnologías de la información han incidido en gran medida en la forma de comunicar e incluso en las posibilidades de hacer cumplir los límites legales. Por poner un ejemplo, la normativa sobre encuestas electorales, que prohíbe su difusión durante los cinco días anteriores a la votación, no ha impedido la difusión de algunos sondeos por sitios web de medios de comunicación no españoles. Del mismo modo, se ha conocido la convocatoria de concentraciones y manifestaciones

---

<sup>32</sup> Además de por la LOREG, el grueso de esta materia se regula por la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral (modificada por Instrucción de la Junta Electoral Central 1/2015, de 15 de abril).

de claro contenido electoral en momentos delicados como la jornada de reflexión. Al propio tiempo, las redes sociales se han convertido en un canal privilegiado de campaña, no sólo a través de la difusión tradicional de mensajes por las candidaturas, sino con la creación de corrientes de opinión a través de activistas en las redes o incluso de usuarios ficticios que emiten mensajes automatizados (los conocidos como *bots*), que pueden no sólo amplificar noticias reales sino dar pábulo a auténticos bulos o manipulaciones. Incluso se han convertido en un instrumento muy útil, a través de la utilización del *big data*, para captar los estados de ánimo de sectores muy relevantes del cuerpo electoral y así ajustar el contenido de los mensajes de campaña. Todo ello supone un desafío para las instituciones y la legislación encargadas de garantizar la limpieza de las elecciones y la igualdad de oportunidades entre las candidaturas. Nuestra normativa ha ido acercándose progresivamente a alguno de estos aspectos, más en el caso de las instrucciones dictadas por la Junta Electoral Central<sup>33</sup> que en la Ley Orgánica, pero dista mucho de estar al día. Seguramente un buen estudio, discreto y tranquilo, pero sostenido, como el que llevó a las reformas de las leyes orgánicas 2 y 3/2011 en otras materias, podría alumbrar propuestas razonables al respecto.

## *2. La financiación electoral y el régimen sancionador*

Para concluir resta el repaso de otros temas muy relevantes relacionados con la intendencia electoral. Seguramente, el más influyente es la financiación electoral, cuestión seguramente abstrusa pero decisiva para la igualdad de oportunidades de la campaña. Es evidente que se trata también de la materia respecto de la que pueden esperarse más críticas fundadas. En efecto, la financiación de las campañas electorales ha sido fuente en España – como por lo demás en casi todas las democracias – de corrupción en busca de mayores caudales con los que sufragarlas, así como de vulneración de la normativa que las regula, pues está claro que todas las formaciones políticas apuran al máximo (y a veces aún más) los límites

---

<sup>33</sup> A título de ejemplo, véase la Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral incluida en el artículo 53 de la LOREG, donde se incluyen ya algunas actividades de propaganda a través de SMS, blogs, banners en sitios web, etc.



legalmente establecidos.<sup>34</sup> Vaya por delante que no es una materia sencilla. Por de pronto, la libertad de concurrir a las elecciones comporta en alguna medida el derecho a buscar la mejor financiación posible de la propia candidatura. Este derecho, naturalmente, queda condicionado a la publicidad de las aportaciones recibidas, de modo que los electores puedan conocer qué intereses están detrás del candidato. En este sentido, el sistema español de financiación eminentemente pública supone de algún modo consagrar la estructura de partidos existente, en tanto que los fondos se distribuyen en función de resultados pasados, lo que supone una barrera de entrada a nuevas formaciones. Por otro lado, la experiencia demuestra también que en muchas ocasiones la financiación no llega sólo de parte de grupos de intereses – incluyendo en ellos también a todo tipo de activistas – defensores de una determinada legislación en campos concretos, sino que procede de empresarios que pretenden obtener compensaciones económicas directas a través de la contratación administrativa o de la política urbanística.

Por esta razón, una buena legislación de la financiación electoral ha de partir de la fijación de un límite de gasto en la campaña, que reduzca el apetito de los candidatos por obtener recursos y, consecuentemente, las deudas contraídas con sus contribuyentes. Por otro lado, debería ser un sistema mixto, que permitiera conjugar financiación pública y privada, ambas perfectamente identificadas y accesibles al general conocimiento. Los fondos públicos deberían ser en parte fijos, con el fin de garantizar una cierta igualdad a los concurrentes, y en parte en función de resultados, para asegurar su empleo por fuerzas con una cierta implantación social. Por supuesto, dado que se trata de una modalidad de subvención – aunque excluida del ámbito de aplicación de la Ley 38/2003 – han de estar sometidos a un estricto control. En cuanto a las contribuciones privadas, parece sensato que, además de ser públicas, tengan un límite, con el fin de que su capacidad de influencia en las candidaturas no sea excesiva. En cambio, no veo imprescindible la prohibición de aportaciones por parte de personas jurídicas y entes no personificados que establece la ley española. La LOREG y la Ley Orgánica de financiación de los partidos políticos ha ido acomodándose en cierta medida a estos parámetros, añadiendo garantías

---

<sup>34</sup> Basta leer en este sentido las páginas de los informes que regularmente aprueba el Tribunal de Cuentas para comprobar que no hay fuerza política relevante a la que no se hagan advertencias serias sobre incumplimiento de la normativa sobre financiación electoral.

como la obligación de abrir una cuenta bancaria única para centralizar los ingresos y gastos electorales y así facilitar su fiscalización por el Tribunal de Cuentas, o equiparar al régimen previsto para las donaciones privadas la condonación total o parcial de una deuda por parte de una entidad de crédito. No obstante, se mantienen algunos elementos de distorsión a favor de los partidos ya asentados institucionalmente como el adelanto parcial de la subvención electoral, que les coloca en una ventaja no justificada frente a otras formaciones.

Por último, podemos concluir con una mención al régimen sancionador que tiene que garantizar el cumplimiento de toda la normativa. Los delitos electorales apenas han evolucionado desde el Real Decreto-ley 20/1977, de 20 de marzo sobre medidas electorales. En general, la regulación se ha mostrado suficiente para hacer frente a las conductas infractoras. No ocurre lo mismo con las sanciones administrativas, que sufren una regulación muy defectuosa y son tan suaves que sólo el general convencimiento facilita el cumplimiento de la legislación más que la efectividad de la amenaza de la sanción que pueda imponerse. Una eventual reforma de la LOREG debería garantizar, como ya he expuesto en otro lugar, tanto una adecuada tipificación de infracciones y sanciones, como una elevación del tipo de sanciones y su cuantía que cabe imponer, amén de algunos otros elementos que pudieran articular las relaciones entre el derecho sancionador general regulado en las leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre y la LOREG.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARNALDO ALCUBILLA, E.: “La Administración Electoral española: naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central”. En: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 40, 1994, pp. 71-102.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L.A.: *El derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables: teoría, crítica y práctica*. Tirant lo Blanc, Valencia, 2009.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. y RUIZ GONZÁLEZ, J.G.: “El procedimiento de votación del personal embarcado”. En: *Revista de las Cortes Generales*, nº 79, 2010, pp. 7-41.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Cortes Generales-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

- MASSARI, O. y PASQUINO, G.: *Rappresentare e governare*. Il Mulino, Bolonia, 1994.
- PASCUA MATEO, F.: *La Administración electoral*. INAP, Madrid, 2007.
- PASCUA MATEO, F.: “Las potestades sancionadora y ¿disciplinaria? de la Administración electoral”. En: *RAP* n° 202, 2017, pp. 393-435.
- PASCUA MATEO, F.: *El control de las elecciones*. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009.
- PASCUA MATEO, F.: *Fuerzas armadas y derechos políticos*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.
- PASCUA MATEO, F.: “Una reforma electoral posible: el voto de la diáspora vasca”. En: *RAP* n° 189, 2012, pp. 105-136.
- PAYNE, S.G.: *El colapso de la República*. La esfera de los libros, Madrid, 2006.
- RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. y SÁNCHEZ REVENGA, M.: *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- TORRES MURO, I.; “Nuevas cuestiones del Derecho de sufragio pasivo”. En: PASCUA MATEO F. [Dir.] *Estado democrático y elecciones libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral*. Asamblea de Madrid-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 137-180.