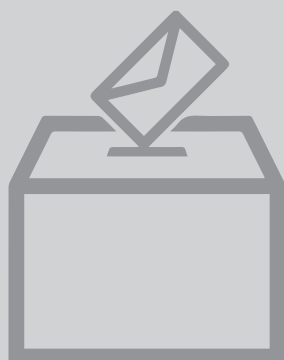


# Sobre la actualización del régimen electoral español

#PapelesdeReforma

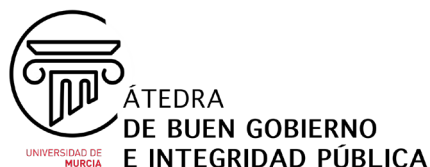


# Sobre la actualización del régimen electoral español

#PapelesdeReforma

**España**  
Juntos Sumamos

En colaboración con:



## **Autores del informe**

• **Carlos Fernández Esquer**

Profesor de Derecho constitucional  
UNED – coordinador –

• **María Garrote de Marcos**

Profesora de Derecho constitucional  
Universidad Complutense de Madrid

• **Andrés Iván Dueñas Castrillo**

Profesor de Derecho constitucional  
Universidad de Valladolid

• **José Luis Mateos Crespo**

Profesor de Derecho constitucional  
Universidad de Salamanca

## Índice

---

5	Planteamiento
8	Las reformas en el sistema electoral en sentido estricto
14	Las reformas en el régimen electoral en sentido amplio
25	Anexos
25	<b>Tabla 1.</b> Número efectivo de partidos, desproporcionalidad electoral y votos sin representación en elecciones generales, 1977- 2019.
26	<b>Tabla 2.</b> Tamaño de los Parlamentos (Cámaras bajas) y población en países europeos.
27	<b>Tabla 3.</b> Diferencias entre las proporciones de votos y de escaños en elecciones generales, 1977-2019.
28	<b>Tabla 4.</b> “Subsistemas electorales” en el sistema electoral español, elecciones de noviembre de 2019.
29	<b>Figura 1.</b> Simulación de una papeleta electoral con el modelo de listas desbloqueadas propuesto.

## RESUMEN EJECUTIVO

- A diferencia de otros períodos de nuestra historia política, el rendimiento del actual régimen electoral español, tras cuarenta y cinco años de elecciones libres, pacíficas y competitivas, puede considerarse globalmente satisfactorio.
- El paso del tiempo ha evidenciado las deficiencias y obsolescencia de algunos aspectos de la legislación electoral, por lo que es preciso modernizarla para dar respuesta a los desafíos que se plantean en los procesos electorales del siglo XXI.
- No se vislumbra en el corto y medio plazo una reforma constitucional que incluya cambios en el sistema electoral del Congreso de los Diputados. Por esa razón, desde un planteamiento pragmático, proponemos una serie de reformas moderadas de la LOREG, que contribuyan a disminuir la desigualdad del voto, incrementar la proporcionalidad y reducir la distancia entre representantes y ciudadanos.
- La mayor parte de novedades de la reciente reforma de la LOREG de 2022 en materia de voto exterior, orientada a garantizar la efectividad del derecho de sufragio de los españoles en el extranjero, caminan en la buena dirección. Pero hay aspectos que plantean dudas y a los que habrá que prestar atención.
- Es preciso adaptar la LOREG a la era digital, incidiendo en particular en las campañas electorales y en la protección de datos de los ciudadanos. Con ese fin, deben reforzarse los medios, herramientas y especialistas con los que cuenta la Administración electoral y, destacadamente, la Junta Electoral Central.
- Sería conveniente actualizar algunas cuestiones relativas a distintas fases y actores del procedimiento electoral. Entre otras, proponemos reformas en materia de suspensión de elecciones en situaciones extraordinarias, campaña institucional, financiación y reparto de subvenciones electorales, cobertura informativa y propaganda electoral en medios de comunicación públicos, debates electorales, régimen sancionador y elecciones al Parlamento Europeo.

## Planteamiento

---

La historia del Derecho electoral español surgido de la Transición es una historia de éxito. Frente al fraude electoral institucionalizado que caracterizó al siglo XIX y, especialmente, al período de la Restauración, el régimen electoral que ha conducido los comicios en España desde las elecciones a Cortes constituyentes de junio de 1977 hasta la actualidad ha ofrecido un rendimiento considerablemente satisfactorio. Los pucherazos y otro tipo de argucias políticas que cobraban sentido en el contexto de la picaresca electoral han quedado felizmente relegados a las páginas de los libros de nuestra historia política. Ello fue posible gracias, primero, a la Ley para la Reforma Política y, sobre todo, al Real Decreto-ley sobre Normas Electorales, concebido para regular las primeras elecciones democráticas tras varias décadas de dictadura, aunque finalmente su vigencia se prolongase a varios comicios más. La influencia de este real decreto se iba a proyectar de manera clara en la normativa electoral posterior. Así, el testigo fue recogido por la Constitución Española de 1978 y, especialmente, por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG, en adelante), que nació en 1985 con vocación de actuar como un auténtico *Código Electoral* del conjunto de procesos electorales en España, en la medida en que regula con gran nivel de detalle las elecciones en todos los niveles de gobierno. El éxito de esta normativa radica en que ha permitido celebrar elecciones libres, pacíficas y competitivas, y en que ha servido para construir un marco adecuado para alcanzar unos niveles más que aceptables de integridad electoral.

Es preciso recordar que la LOREG fue aprobada con un consenso político extraordinario. Desde entonces, se ha reformado en veintitrés ocasiones. Todas ellas, también, como fruto de acuerdos políticos amplios. Los cambios introducidos han perseguido distintos objetivos y mencionar algunos de ellos sirve para evidenciar cómo han evolucionado a lo largo del tiempo las preocupaciones en materia electoral. Entre otras muchas reformas, cabe mencionar las siguientes: incorporar una regulación específica para las elecciones al Parlamento Europeo tras ingresar España en la –hoy– Unión Europea; modernizar la regulación del voto por correo; mejorar cuestiones relativas a la formación e inscripción en el censo electoral; prohibir la presentación de candidaturas a agrupaciones de electores que continuasen la actividad de un partido declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido; exigir que las candidaturas presentadas tengan una composición equilibrada de mujeres y hombres; reducir en una semana la duración del proceso electoral para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en caso de *investidura fallida*; o, en fin, suprimir las causas de privación del derecho de sufragio a personas declaradas incapaces y a los internados en hospital psiquiátrico y, con ello, su restitución a más de 100.000 ciudadanos.

Con todo, la reforma de mayor calado fue, probablemente, la del año 2011. Aunque para algunos

fue una reforma que no estuvo a la altura de las expectativas que se habían generado, trajo consigo importantes novedades, entre las que es posible destacar las que siguen: la supresión del derecho al voto de los españoles inscritos en el Censo de Españoles Residentes Ausentes en las elecciones locales y la introducción del conocido como 'voto rogado' en las elecciones generales, autonómicas y europeas; la inserción de nuevas causas de inelegibilidad; medidas para evitar los empadronamientos masivos o de conveniencia; la prohibición de campañas de logros y de actos de inauguración de obras y servicios públicos desde la publicación del decreto de convocatoria de elecciones y la prohibición de realizar actos de propaganda electoral hasta el inicio de la campaña electoral; la obligatoriedad de respetar en período electoral los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación públicos; la exigencia de un porcentaje de firmas a las fuerzas políticas sin representación parlamentaria que deseen presentar candidaturas electorales, etc.

Al margen de los problemas que trataban de solventar las reformas concretas, se trata de una regulación cuyos elementos estructurales sin duda han garantizado lo que la Comisión de Venecia califica como principios del «patrimonio electoral europeo» (sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, así como carácter periódico de las elecciones), y que han articulado un sistema de garantías que, en términos generales, ha permitido hacer efectiva la igualdad de oportunidades en las competiciones electorales, un principio esencial en toda democracia pluralista.

Podemos decir que el proceso electoral en España se asemeja a un reloj. En los 54 días que transcurren desde que se publica el decreto de disolución de las Cámaras y la convocatoria de elecciones hasta la jornada electoral, se suceden una serie de fases perfectamente tasadas e interrelacionadas entre sí. Se trata de un meritorio diseño, basado en el acoplamiento de distintos trámites y plazos, y que involucra a instituciones, funcionarios públicos, organizaciones políticas y ciudadanos corrientes elegidos por sorteo. Un arreglo institucional que busca acomodar una tensión: la que se produce entre, por un lado, la urgencia de los plazos que suele acompañar a cada una de las fases y, por otro, el adecuado desarrollo de un proceso que garantice los derechos políticos de electores y candidatos. Toda esa infraestructura democrática es lo que recuerda a la coordinación y precisión de los engranajes de un reloj.

Ahora bien, una vez reconocidos tanto el afortunado diseño como los meritorios servicios prestados por la normativa electoral española en los últimos 45 años, conviene señalar también aquellos defectos que el paso del tiempo ha ido dejando al descubierto o aquellas carencias que exigen una adecuación de la regulación electoral a las nuevas problemáticas y desafíos. Se trata, pues, de reformar nuestro Derecho electoral para adaptarlo a la realidad del siglo XXI,

conservando, eso sí, aquello que ha funcionado hasta el momento y que, previsiblemente, puede seguir haciéndolo en un futuro próximo.

Nuestro punto de partida es claro. Consideramos que lo que puede llamarse la *Constitución electoral*, es decir, aquellos preceptos del texto constitucional que se ocupan de los derechos de sufragio y de los sistemas electorales de los distintos niveles de gobierno, continúan ofreciendo, a grandes rasgos, un marco jurídico apropiado. Creemos, en consecuencia, que las principales reformas deben realizarse en la legislación ordinaria, fundamentalmente en la LOREG.

A continuación, explicaremos más pormenorizadamente nuestras propuestas de *aggiornamento* o modernización del Derecho electoral español. Ahora bien, queremos advertir de que la mayor parte de ellas no son inéditas, sino que, en buena medida, se inspiran en las reflexiones y propuestas realizadas con anterioridad por otros expertos en la materia, así como por instituciones relevantes. El propósito del informe es precisamente ese: condensar en un mismo documento las propuestas reformistas que consideramos más pertinentes y sobre las que existe cierto consenso entre la comunidad de especialistas en cuestiones electorales de nuestro país<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Con el fin de agilizar su lectura, en este informe no se incluyen referencias bibliográficas en el cuerpo del texto. No obstante, el número de personas cuyas ideas y propuestas han influido en este documento es considerable. Sin ánimo exhaustivo, queremos mencionar a algunas personas que han contribuido al desarrollo de los estudios sobre Derecho electoral y sistemas electorales en España: Manuel Alba, Óscar Alzaga, Elviro Aranda, Enrique Arnaldo, Jordi Barrat, Paloma Biglino, Agustí Bosch, Francesc de Carreras, Luis María Cazorla, Ricardo Chueca, Josep M<sup>a</sup> Colomer, Manuel Delgado-Iribarren, Alfonso Fernández-Miranda, Ángela Figueruelo, Luis Gálvez, Piedad García-Escudero, Rosario García Mahamut, Javier García Roca, Juan Carlos Gavara, Ignacio Lago, Rafael López Pintor, Juan Montabes, José Ramón Montero, Vicente Navarro, Joan Oliver, Carmen Ortega, Emilio Pajares, Fabio Pascua, Alberto Penadés, Miguel Pérez-Moneo, Miguel Presno, Artemi Rallo, Josep M<sup>a</sup> Reniu, Pedro Riera, Rafael Rubio, Óscar Sánchez Muñoz, Ángel Sánchez Navarro, Pablo Santolaya, Pablo Simón, Juan José Solozábal, Jorge Urdánóz, Josep M<sup>a</sup> Vallès o Carlos Vidal, entre otros muchos.

## Las reformas en el sistema electoral en sentido estricto

---

Al margen de su mayor o menor grado de constitucionalización en cada país, la cuestión electoral, por su importancia a la hora de determinar la composición de las instituciones democráticas del Estado, es una cuestión materialmente constitucional. En el caso español, destaca la inclusión en el texto constitucional de los rasgos más importantes de los sistemas electorales del Congreso de los Diputados y del Senado<sup>2</sup> en los artículos 68 y 69, respectivamente.

El sistema electoral del Congreso es el que ha suscitado más controversias, por la desigualdad del voto que produce entre ciudadanos de distintas provincias, por la desproporcionalidad que genera en los resultados de los partidos, así como por el distanciamiento que provoca entre electores y candidatos. Pero las propuestas para su reforma son múltiples y, en bastantes casos, apuntan en direcciones opuestas: desde quienes plantean avanzar en la proporcionalidad eliminando la provincia como circunscripción o estableciendo algún mecanismo de aprovechamiento de restos, hasta quienes proponen que el sistema evolucione en un sentido más restrictivo o mayoritario, ya sea estableciendo barreras electorales de ámbito nacional, ya sea introduciendo premios de mayoría, ya sea trazando un mapa de distritos uninominales. La existencia de intereses contrapuestos entre los principales partidos con representación parlamentaria haría que, con bastante probabilidad, naufragase cualquier intento de reforma constitucional que, necesariamente, exigiría un alto grado de consenso político y mayorías parlamentarias cualificadas: presumiblemente, una o varias de las fuerzas políticas relevantes haría uso de su poder de veto para abortar una reforma del artículo 68 de la Constitución. No se atisba, en definitiva, una reforma constitucional en materia electoral en el corto y medio plazo.

<sup>2</sup> Quedará fuera del análisis de este informe el sistema de elección de senadores y su posible reforma. La principal razón tiene que ver con que entendemos que la valoración sobre el tipo de representación que debe existir en el Senado debe ir acompañada necesariamente de una reflexión sobre las funciones y el papel que posee dicha Cámara dentro de nuestro modelo bicameral y de nuestra forma de organización territorial, algo que excede los objetivos de este informe. En todo caso, nos gustaría poner de manifiesto el contrasentido que a nuestro juicio supone que las circunscripciones del Senado sean en su mayoría las provincias, lo que implica una reiteración innecesaria respecto al sistema electoral del Congreso y, además, supone un desajuste respecto a la realidad territorial existente en España tras la culminación del proceso autonómico. Consideramos que el Senado está pendiente de una reforma en su composición, funciones y posición respecto al Congreso, a fin de que pueda ejercer el papel de Cámara de representación territorial que, según la Constitución, está llamado a desempeñar.



Conviene aclarar que, pese a las duras críticas que ha recibido el sistema electoral por su supuesta desproporcionalidad, lo cierto es que los datos apuntan a que ésta habría ido menguando a lo largo del tiempo (tabla 1). En cualquier caso, nos gustaría reivindicar la capacidad de adaptación del sistema electoral a contextos cambiantes, así como su aptitud tanto para reflejar de un modo razonablemente satisfactorio el pluralismo político existente en cada momento en la sociedad cuanto para permitir la alternancia en el Gobierno. En efecto, si algo ha demostrado el sistema electoral del Congreso en sus 45 años de funcionamiento, son sus cualidades camaleónicas: ha sido capaz de proyectar mosaicos parlamentarios de distintas tonalidades, con mayor o menor fragmentación (tabla 1), conforme ha evolucionado la fortuna electoral de los partidos. En cierto sentido, la realidad ha desmentido las tesis de quienes, durante años, habían acusado a nuestras reglas electorales de impedir trasladar al Parlamento los cambios que acontecían en la sociedad española. Nuestro veterano sistema electoral, con sus luces y sombras, ha permitido la transformación del sistema de partidos a lo largo del tiempo: desde un *pluralismo moderado* en los principios de la democracia, pasando por un *sistema de partido predominante* a lo largo de los ochenta y principios de los noventa, más de dos décadas de *bipartidismo imperfecto* y, recientemente, está dando lugar a otro formato multipartidista, que está adoptando la forma de *bloque fragmentado y polarizado*.

Sí nos parece más problemática la cuestión de la desigualdad del voto. Aunque la Constitución Española proclama la igualdad como una de las notas esenciales del sufragio, lo cierto es que el valor del voto de los electores españoles dista mucho de ser equivalente en función de la circunscripción donde residan. El doble criterio previsto en el artículo 68.2 de la Constitución (territorial y demográfico) y su concreción en la LOREG (dos diputados iniciales por cada provincia y la asignación de los restantes en función de la población) producen unos desequilibrios muy intensos en la influencia individual de los votos. De hecho, la evidencia empírica comparada demuestra que el *malapportionment* o desviación del prorrateo de escaños en España se encuentra entre los mayores del mundo, solo superado por Luxemburgo, Chipre y Andorra en el continente europeo. Además, esta situación hace que la gran mayoría de provincias del sistema electoral español se alejen considerablemente del estándar europeo establecido por la Comisión de Venecia en su Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, que limita las posibles desviaciones en el prorrateo de escaños entre circunscripciones. Es más, esta situación ha sido denunciada en distintos informes de evaluación elaborados por las misiones de observación electoral en España. Por ejemplo, en el Informe Final relativo a las elecciones generales de abril de 2019, se indicaba que más de 30 circunscripciones del Congreso de los Diputados se desvían de la media por encima del 15 por ciento, por lo que se concluía que el sistema electoral requiere

reformas para afrontar la desigualdad del voto, cambiando el método de prorrateo de escaños.

Por último, también creemos que convendría prestar atención a la *dimensión intrapartidista* del sistema electoral del Congreso, esto es, a la forma en que se distribuyen los escaños entre los candidatos que concurren en las listas que presentan los partidos, coaliciones y agrupaciones de electores. En el sistema electoral del Congreso de los Diputados se emplean las listas cerradas y bloqueadas. Esta configuración de las listas restringe la libertad de los ciudadanos en el momento de ejercer su voto. Los electores no escogen a candidatos, sino que, en realidad, se adhieren a los designados, en un determinado orden, por la fuerza política seleccionada. Esta situación supone que en la decisión del elector suelen pesar más las preferencias ideológicas que las condiciones, trayectorias o aptitudes personales de los distintos candidatos. Así pues, el modelo de listas cerradas y bloqueadas limita la capacidad de elección de los ciudadanos, a la par que refuerza el dirigismo de las cúpulas partidistas, que dominan por lo general el proceso de selección de candidatos. De ese modo, los diputados tienen más incentivos para rendir cuentas ante la cúpula de sus respectivos partidos –para así incrementar sus opciones de ocupar un buen puesto en una candidatura en las siguientes elecciones– que ante sus electores –quienes carecen de mecanismos para premiar o castigar al candidato de forma individualizada–. La utilización de este tipo de listas creemos que diluye el vínculo que debe existir entre representantes y representados y concede un poder desmedido a los partidos políticos sobre qué personas concretas acceden a los escaños en el Parlamento.

Por tanto, recomendamos avanzar de las actuales listas cerradas y bloqueadas a unas listas cerradas, pero desbloqueadas. De esa forma, los electores continuarían eligiendo a una lista de un determinado partido político, pero el desbloqueo les permitiría mostrar sus preferencias por algunos de los candidatos, alterando eventualmente el orden de la candidatura. Aunque es difícil pronosticar el alcance de una reforma de este tipo, existe evidencia empírica que apunta a que la personalización de los sistemas electorales propicia cierta competencia interna entre los candidatos de un mismo partido, consigue aumentar el margen de maniobra de los diputados respecto a sus grupos parlamentarios y, sobre todo, mejora los incentivos para visibilizar el trabajo parlamentario y rendir cuentas ante la ciudadanía. También ofrece información valiosa a los partidos políticos acerca de cuáles son los candidatos más conocidos y preferidos por su electorado. Propuestas meditadas y comedidas, como la que se planteó hace unos años en el Principado de Asturias –sin duda, la más elaborada–, pero también en otras comunidades autónomas como Cataluña, Comunidad Valenciana o La Rioja, podrían ser razonables y servir de modelo. Es más, el propio Consejo de Estado, en su Informe sobre la reforma del sistema electoral español de 2009, ya sugirió que esta innovación se ensayase primero en otros niveles de

gobierno, como las elecciones europeas o autonómicas, que podrían actuar como “laboratorios de democracia” con vistas a una posible implantación en las elecciones al Congreso.

En resumen, proponemos no realizar reformas en la Constitución al respecto, en el entendido de que nuestro objetivo es formular propuestas que puedan suscitar el consenso de las principales fuerzas políticas y resultar viables. Aceptar el marco constitucional actual en esta materia implica, por tanto, descartar reformas de calado en el sistema electoral en sentido estricto. Nos alineamos de este modo con aquellos que defienden reformas de alcance moderado o *incrementales*. Creemos que hay margen para, reformando únicamente la LOREG, reducir las desigualdades en el valor del voto, incrementar ligeramente la proporcionalidad de los resultados y mejorar la capacidad de selección de candidatos por parte del elector. Con esos objetivos, planteamos las siguientes propuestas:

- Sustitución de la actual fórmula de prorrateo de escaños entre circunscripciones (cuota Hare, también denominada “restos mayores”) por alguna fórmula de divisores (como D’Hondt o Sainte-Laguë), pues, dado su carácter monótono, evitaría paradojas en la distribución de escaños, como que un aumento en la población en una de las provincias entre elecciones suponga una reducción en el número de escaños asignados.
- Aumento del número total de escaños en el Congreso de los Diputados de 350 a 400 (o 399, si se prefiere un número impar que dificulte los posibles empates en las votaciones) y acercar así el tamaño del Congreso al de las Cámaras bajas de los países de nuestro entorno europeo equiparables en población (tabla 2). También significaría elevar los escaños que se distribuyen en función de la población para reducir la desigualdad del voto.
  - » Una de las propuestas más habituales para mejorar la proporcionalidad del sistema electoral del Congreso de los Diputados, que permitiría disminuir la infrarrepresentación que padecen terceras y cuartas fuerzas políticas cuyo voto se encuentra diseminado a lo largo del territorio nacional (véase en la tabla 3 los casos de PCE/IU, CDS, UPyD, Cs, Podemos o Vox), ha sido la relativa a la creación de un «colegio» o «bolsa» de restos. Cuando hablamos de «restos» nos referimos a aquellos cocientes mayores de cada partido que, tras aplicar la fórmula D’Hondt, no han llegado a materializarse en un escaño en cada circunscripción. La suma de todos esos cocientes en el conjunto de circunscripciones se transferiría a una suerte de «bolsa de restos nacional» de cada partido, para, a continuación, proceder a un segundo reparto de escaños, en este caso de

los nuevos 50 que permite la horquilla del art. 68.1 CE hasta los 400 diputados. Aunque el Consejo de Estado, en su informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, consideró que la instauración de un mecanismo de distribución de restos a nivel nacional no exigiría una modificación del texto constitucional, la mayoría de los expertos en la materia discrepa de esa opinión y entiende que sí sería necesaria una reforma del art. 68.2 CE, que consagra la circunscripción de ámbito provincial. Por lo demás, se trataría de una reforma que introduciría complejidad en la mecánica de funcionamiento del sistema electoral y, por tanto, dificultaría su comprensión por parte de los ciudadanos.

- Desde distintos ámbitos se ha planteado la reducción de la representación mínima inicial por provincia de 2 diputados a 1, como forma de contribuir a mitigar la desigualdad en el valor del voto entre provincias. Dentro del actual marco constitucional es, sin duda, la reforma que en mayor medida contribuiría a ese objetivo. Sin embargo, nos parece que esa reducción del mínimo inicial de diputados generaría una serie de problemas adicionales que no pueden ignorarse. De entrada, ocasionaría una mayor desproporcionalidad en un buen número de circunscripciones donde hay pocos escaños en juego y donde, por tanto, la proporcionalidad es ya de por sí reducida, lo que plantearía problemas desde el punto de vista del mandato constitucional de representación proporcional en el interior de cada circunscripción. El reducido número de diputados en liza podría ejercer un fuerte efecto psicológico sobre los electores de esas provincias, que de forma implícita podrían ver restringida su libertad de sufragio al decidir no dirigir sus votos a sus opciones políticas preferidas, debido a la ausencia de opciones reales de cosechar representación en esas circunscripciones.
- Respecto al reparto de escaños en el interior de cada circunscripción, proponemos sustituir la fórmula D'Hondt, que tiene un importante sesgo que favorece a los partidos más votados en cada provincia, por otra como Hare o Sainte-Laguë, fórmulas que garantizan una mayor proporcionalidad al ser más equitativas con los distintos partidos. Esta medida cobra especial sentido si se tiene en cuenta la baja magnitud de buena parte de las circunscripciones del sistema electoral del Congreso –28 de las 52 circunscripciones tienen cinco escaños o menos, un 54 por ciento del total (tabla 4)–, pues es en ellas donde en mayor medida se deja sentir el efecto de un cambio de fórmula electoral.
- Supresión de la barrera electoral del 3 por ciento provincial, que ha sido inoperante en la práctica, excepto puntualmente en las provincias de Madrid y Barcelona. Al tener un

impacto prácticamente nulo en la contención de la fragmentación, abogamos por su eliminación. No es necesario establecer una barrera electoral cuando la magnitud media de las circunscripciones es reducida (y, por tanto, los umbrales efectivos son elevados), como sucede en el sistema electoral del Congreso.

- Sustitución de las listas cerradas y bloqueadas por un modelo de listas desbloqueadas en el que puedan manifestarse votos preferenciales por candidatos individuales. Debe ser un modelo lo más sencillo posible, donde, por ejemplo, el elector pueda expresar un máximo de tres votos preferenciales (figura 1). Además, para que el desbloqueo de las listas pueda surtir efecto, consideramos que el porcentaje de votos preferenciales que debe establecerse para la promoción de candidatos en la lista no debe ser elevado: para tener derecho a adjudicarse un escaño frente a otros compañeros, el candidato deberá superar el 5 por ciento de los votos recibidos por la candidatura en la que concurre. Si el número de candidatos que consigue alcanzar el umbral para ganarse el derecho al escaño es inferior al número total de escaños que le corresponden a la candidatura, los restantes se asignarán siguiendo el orden establecido en la lista en un primer momento. Por último, para evitar que una mala comprensión sobre la forma de expresar el voto preferencial invalide el conjunto del sufragio emitido por el elector, en caso de existir más cruces de las permitidas (tres), no se tendrían en cuenta los votos preferenciales dirigidos a los candidatos, pero sí el voto al partido, de modo que ese tipo de supuestos no comportarían la nulidad del voto en su conjunto.

Por último, en el hipotético caso de que se diesen las circunstancias políticas propicias y se abriese un debate serio sobre la posibilidad de llevar a cabo una reforma constitucional en este ámbito, somos partidarios de modificar el artículo 68.2 CE. Concretamente, proponemos que la circunscripción electoral en el Congreso de los Diputados, en lugar de ser la provincia, pase a ser la comunidad autónoma, una demarcación territorial mucho más relevante en nuestro actual modelo de organización territorial y, creemos, más funcional para alcanzar el objetivo de una mayor proporcionalidad y una menor desigualdad en el valor del voto de electores. Además, sería una buena oportunidad para la creación de una circunscripción exterior que englobe a los más de dos millones de españoles que residen en el extranjero y que integran el Censo de Españoles Residentes Ausentes, tal y como sucede en otros países de nuestro entorno como Italia o Portugal, como forma de fomentar su implicación en la vida política española y fortalecer sus vínculos con el país.

## Las reformas en el régimen electoral en sentido amplio

---

Este segundo bloque del informe está dedicado a lo que podemos denominar el sistema electoral en sentido amplio o régimen electoral general. A continuación, analizamos distintos ámbitos del Derecho electoral español y proponemos una serie de reformas.

- La mayor parte de novedades introducidas en la reciente reforma de la LOREG de 2022 sobre el procedimiento de voto de los españoles residentes en el extranjero son positivas, pero hay aspectos que plantean dudas y a los que habrá que prestar atención.

El modelo de ‘voto rogado’, introducido en 2011 para los nacionales que integran el Censo de Españoles Residentes Ausentes (CERA) en las elecciones generales, autonómicas y europeas, exhibió un rendimiento claramente insatisfactorio. Si la participación de los electores del CERA ha sido tradicionalmente moderada, a partir de la reforma se desplomó a porcentajes en torno al 5 por ciento o, incluso, inferiores. Además, un importante porcentaje de electores inscritos en el CERA, que mostraba su voluntad inequívoca de ejercer su derecho de participación política en las elecciones, comprobaba cómo la documentación electoral no llegaba a tiempo o, simplemente, no tenía la certeza de que su voto era computado efectivamente en el escrutinio. Los datos a este respecto son elocuentes: entre un tercio y la mitad de los electores que solicitaron o rogaron el voto en las elecciones generales celebradas bajo este modelo, finalmente no pudieron ejercer su derecho al voto, debido a la no recepción a tiempo de la documentación electoral o al producirse algún tipo de problema tras el envío de sus votos por correo postal. Así pues, la introducción de este sistema, animado por un espíritu garantista orientado a asegurar la autenticidad del voto exterior y a prevenir el fraude, generó, sin embargo, tal número de obstáculos procedimentales, temporales y logísticos, que se convirtió en un mecanismo que amplificó la abstención en todos los niveles de gobierno.

Poco antes de cerrar este informe, ha entrado en vigor la Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la LOREG, que incorpora importantes novedades en la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero. Queremos destacar, antes de nada, que su aprobación se ha producido con un amplio grado de acuerdo, prácticamente unánime, entre los distintos grupos políticos en el Congreso de los Diputados y el Senado, circunstancia que celebramos.

En cuanto a su contenido, se trata de una reforma que, a nuestro modo de ver, camina en la

buena dirección. La principal novedad consiste en la supresión del carácter rogado del voto: las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral remitirán de oficio la documentación a los domicilios de los electores, como sucedía antes de la reforma de 2011. Se ahorra así el primero de los trámites del anterior modelo CERA, que obligaba a los electores a solicitar el voto y que tantos problemas ha ocasionado. También consideramos adecuado el mandato de proceder a depurar y actualizar el CERA en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, medida absolutamente crucial para prevenir el fraude y las suplantaciones de identidad. Además, se contempla la posibilidad de que los electores puedan descargar telemáticamente las papeletas con todas las candidaturas concurrentes, lo que, en principio, permitirá adelantar los plazos de envío de la restante documentación electoral, sin tener que esperar a la proclamación de todas las candidaturas y a la resolución de las eventuales impugnaciones, como sucedía anteriormente. La novedad también nos parece correcta, en la medida en que aligera los plazos de esa fase específica y reduce la dependencia de los servicios postales ordinarios, muy deficientes en algunos países. Igualmente, la reforma amplía de tres a siete días el plazo para el depósito del voto en urna y continúa posibilitando el envío del voto por correo postal dirigido a los consulados que correspondan. Desde esa lógica de facilitar la participación electoral, también se ampliará el número de centros para votación en urna, así como los horarios y días de votación. Por último, además de incrementar las garantías en el envío de los votos emitidos desde el extranjero, estableciendo que se hagan llegar a España mediante valija diplomática, se retrasa el plazo para la apertura de los votos emitidos desde el extranjero de tres a cinco días, haciendo lo propio con el plazo para dar comienzo al escrutinio general, tal y como han ensayado previamente algunas comunidades autónomas, lo cual nos parece acertado.

Si la mayor parte de novedades nos parecen positivas, también hay otras que nos suscitan algunas dudas y aspectos tradicionalmente problemáticos sobre los que habrá que prestar atención. Uno de ellos es la supresión de algunas garantías relativas a la identidad del votante en los casos de voto por correo: el envío de la documentación electoral de oficio abre la puerta a casos aislados de suplantación de identidad a través del envío del voto en la modalidad postal –donde se relajan las garantías de acreditación de la identidad–, en supuestos en los que la documentación electoral pueda haber llegado a domicilios incorrectos (por cambios de domicilio o defunciones no comunicadas, por ejemplo). De ahí la importancia de una correcta actualización del censo de manera periódica. Otra cuestión problemática es que la reforma parece ignorar las insuficiencias de las oficinas consulares españolas a lo largo de los distintos países del planeta que, en algunos casos, adolecen de limitaciones o defectos en su funcionamiento. Ello se debe a la falta de medios humanos y materiales necesarios para organizar con eficacia el depósito en urna de

los sobres electorales, así como la recepción, custodia y posterior envío de los votos que los electores CERA hacen llegar por vía postal, tal y como ha puesto de manifiesto la propia Junta Electoral Central. Se trata de una carencia que, sin duda, debería tomarse muy en cuenta si se aspira a que la reforma surta los efectos deseados.

En suma, a falta de analizar su puesta en práctica en distintos procesos electorales, no es posible en estos momentos hacer un balance sobre el nuevo procedimiento para el voto de los españoles residentes en el extranjero. No obstante, dada la complejidad de la materia, y habida cuenta de las dificultades que ha ocasionado el voto exterior en los procesos electorales de nuestra reciente historia democrática, resulta obligado adoptar una actitud vigilante, evaluar los rendimientos que ofrece el nuevo sistema, identificar sus posibles debilidades y plantear reformas que permitan remediar los problemas que puedan surgir.

- Creemos que una de las prioridades reformistas debe consistir en la adaptación de la LOREG a la era digital, incidiendo especialmente en las campañas electorales.

La LOREG presenta una regulación de las campañas electorales desfasada, que apenas cuenta con herramientas para regular campañas en las que redes sociales, plataformas digitales, servicios de mensajería instantánea y el uso de los datos se han convertido en elementos cada vez más relevantes. En consecuencia, debe desplegarse un control más estricto sobre las actividades que se producen en internet, en general, y en las redes sociales, en particular, capaces de adulterar o distorsionar la conversación pública en período electoral. El objetivo es prevenir que las tecnologías de la información y la comunicación no se empleen para desnivelar de forma ilegítima la igualdad que debe presidir las competiciones electorales, para burlar las normas sobre límites de ingresos y gastos y financiación electoral o para que otros actores externos intenten desestabilizar políticamente a países y regiones. Se trata, en definitiva, de ofrecer respuestas a fenómenos complejos, cambiantes y escurridizos, que, como las campañas de desinformación orquestadas y estratégicas, que en ocasiones recurren a sofisticadas técnicas automatizadas de difusión de mensajes, ya han demostrado su capacidad para poner en riesgo la estabilidad de las democracias.

- » Es preciso actualizar la normativa relativa a la protección de datos, especialmente por lo que se refiere a la recopilación y uso de los datos con fines electorales. En ningún caso debe procederse al tratamiento de datos personales que revelen –o de los que pueda inferirse–



las opiniones políticas de los ciudadanos, salvo, quizás, en supuestos excepcionales en que cuenten con su consentimiento explícito e informado. Esto es especialmente relevante para poner límites al tipo de actividades que llevan a cabo los partidos políticos (bien de forma directa, bien a través de empresas dedicadas al marketing electoral), que son los principales interesados en recopilar y analizar ese tipo de información sobre opiniones políticas a partir de técnicas de *big data*, con el objetivo de confeccionar mensajes a medida de cada grupo de electores. Debe regularse de manera más estricta y garantista la propaganda electoral diseñada a partir de datos y basada en la segmentación y el establecimiento de perfiles de los usuarios, con vistas a asegurar la privacidad de los ciudadanos, su libertad ideológica, la salvaguardia de la confianza pública y unas mismas reglas de juego para todas las candidaturas electorales. Además, es preciso intensificar los controles sobre el uso indebido que los partidos políticos pueden hacer de los datos personales contenidos en el censo electoral más allá del período electoral. Para todo ello, la Junta Electoral Central y la Agencia Española de Protección de Datos deben contar con los recursos y capacidades necesarios para realizar una rápida y eficaz labor de supervisión, control y sanción.

- » Por lo que se refiere al fenómeno de la difusión masiva de desinformación o *fake news* en los procesos electorales, sería conveniente tipificar nuevos tipos específicos de infracciones y delitos electorales, siempre respetando las libertades de información y expresión. Esas infracciones y delitos deben consistir en la persecución de la elaboración y difusión de contenidos falsos, engañosos o manipulados, en los que se empleen procedimientos especialmente agresivos o invasivos (campañas de viralización mediante ejércitos organizados de *bots*, ocultación de autoría de los mensajes mediante cuentas falsas, utilización de técnicas de microsegmentación, etc.), que tenga por objetivo influir en electores concretos o en el conjunto del electorado, que tengan como propósito socavar la integridad de las elecciones o, más en general, desestabilizar al sistema político y sus instituciones.
- » Con carácter general, es conveniente dotar de más y mejores medios a las juntas electorales, sobre todo a la Junta Electoral Central, para que puedan cumplir eficazmente con las competencias que les atribuye la LOREG. Esos medios serían especialmente útiles para hacer frente a posibles infracciones de la normativa electoral en el ámbito digital, especialmente durante la campaña electoral. En este momento, las juntas electorales no tienen los medios materiales y personales suficientes, ni tampoco el nivel de especialización, para enfrentar los desafíos que plantean las actuales campañas electorales en el ecosistema digital. Se hace preciso dotar a las juntas electorales de instrumentos adecuados y de personal técnico

cualificado, para que puedan responder de manera ágil y diligente a problemas que en muchas ocasiones requieren de una respuesta inmediata. Sería conveniente, incluso, que organismos especializados en esta materia prestasen soporte a las juntas electorales. En este sentido, podría valorarse la posibilidad de que puedan asistir a las deliberaciones de la Junta Electoral Central, con voz y sin voto, los directores de organismos como el Centro Criptológico Nacional o el Instituto Nacional de Ciberseguridad. Hay que recordar que los plazos en el período electoral son muy breves y que una reacción que se demore unos pocos días puede perder toda eficacia. Por ese motivo, proponemos la creación de un nuevo procedimiento judicial sumario donde se solicite autorización judicial para la retirada urgente de contenidos que puedan transgredir la normativa electoral.

- » La prohibición de publicación, difusión y reproducción (pero no de elaboración) de encuestas electorales durante los cinco días anteriores al de la votación carece de una justificación consistente o razonable en la actualidad. Supone, además, una restricción relevante en la libertad de información y un menoscabo en la libre formación de la voluntad electoral de los ciudadanos, a los que no parece considerárseles suficientemente maduros. Por último, la experiencia ha demostrado que resulta una prohibición ineficaz, debido a la facilidad con que puede ser burlada gracias a los actuales medios de difusión de información de alcance global, que convierten en una ficción la pretensión de imponer límites territoriales a la información. Así las cosas, proponemos, tal y como han defendido un buen número de autores y el propio Consejo de Estado, acabar por completo con esta limitación o, como mucho, circunscribir el apagón demoscópico al día de la jornada de votación.
- » Se debe garantizar, igualmente, el rigor científico, la objetividad y deontología profesional de los centros de investigación y empresas que llevan a cabo encuestas electorales, por lo que podría plantearse la necesidad de inscribirse en un registro público de organismos que publiquen encuestas electorales, con el fin de garantizar su competencia profesional y transparencia. Además, la Junta Electoral Central debe contar con medios apropiados y suficientes para poder llevar a cabo un control eficaz del cumplimiento de los estándares de calidad en la elaboración de encuestas, no sólo en cuanto a las exigencias técnicas, sino también en cuanto a su rigor metodológico: muestra representativa de la población a la que se refiere; preguntas formuladas de manera clara, precisa y no capciosa; monitorización periódica del trabajo de los encuestadores; publicación pormenorizada del conjunto de la ficha técnica, etc. Ese control por parte de la Junta Electoral Central debe ser constante para todas las encuestas electorales publicadas, aunque debe redoblar en el período electoral por el impacto que puede tener en la opinión pública.

- » De unos años a esta parte vivimos en una campaña electoral permanente. Los medios de comunicación han visto en la combinación entre información política y entretenimiento (*infotainment*) una forma de comunicación que genera audiencia y, por tanto, negocio. Los partidos políticos y sus representantes bombardean con mensajes políticos incesantemente. Entre otras muchas implicaciones, este fenómeno ha desdibujado las diferencias entre el período no electoral y los quince días que, según la LOREG, corresponde a las campañas electorales en sentido estricto y que se inician el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria. Ahora bien, lo que sí que consideramos que ha perdido todo el sentido es la llamada «precampaña», es decir, el período que va desde la publicación del decreto de convocatoria de elecciones hasta el inicio de la campaña oficial. Se trata de un período en el que ya los partidos despliegan todo su arsenal electoral, en el que les está permitido realizar gastos electorales, pero en el que, sin embargo, la LOREG impide a fuerzas políticas y candidatos pedir expresamente el voto, así como realizar publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales. Los espacios digitales y redes sociales hacen prácticamente imposible el respeto a estas prohibiciones, por lo que creemos conveniente superar esa delimitación temporal artificiosa y arcaica entre la precampaña y la campaña electoral.
  
- » Entendemos que debería eliminarse la llamada «jornada de reflexión», es decir, el período que va desde el final de la campaña hasta que concluye el período de votación en la jornada electoral y durante el cual se prohíbe difundir propaganda electoral y realizar actos de campaña. En la actualidad, el flujo de información es constante y la realidad en las redes sociales demuestra lo ilusorio de la prohibición en contextos digitales. Si aceptamos que es prácticamente imposible pretender que no se realicen actividades de propaganda electoral una vez terminado el período de campaña electoral oficial, y en la medida en que dicha jornada tampoco parece tener una especial utilidad hoy en día, parece más realista plantearse su supresión.
  
- Corrección de cuestiones relativas a distintas fases y actores del proceso electoral.
  
- » La pandemia ha representado un enorme desafío para la celebración de elecciones en todo el mundo. En España, se tuvieron que cancelar los procesos electorales de algunas comunidades autónomas, a pesar de la falta de cobertura constitucional y legal para efectuar una operación de ese tipo. De ahí que propongamos una reforma de la LOREG que permita

postergar unos comicios ya convocados en caso de darse circunstancias extraordinarias que imposibiliten el mantenimiento de la normalidad o la integridad del proceso electoral. La reforma debería abordar, al menos, las siguientes cuestiones: el tipo de situaciones excepcionales que habilitarían para tomar la decisión de cancelar el proceso electoral; la identificación de la autoridad competente para cancelar el proceso electoral ya iniciado; el procedimiento que habría de seguirse para proceder a la cancelación electoral; los plazos o situaciones que permitirían volver a convocar las elecciones y el procedimiento a seguir; y, por último, las garantías y posibles recursos que cabría interponer frente a un procedimiento tan políticamente delicado y tan democráticamente relevante. El nuevo precepto, además, debería incluirse en la lista del apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LOREG, para adquirir carácter básico y resultar aplicable a las comunidades autónomas.

- » En un contexto de retrocesos democráticos en países de nuestro entorno europeo y occidental, así como de creciente desafección hacia la política y las instituciones, creemos que los poderes públicos deben esforzarse por integrar a los ciudadanos en el proceso democrático. Entendemos que, en el ámbito electoral, eso exige que los poderes públicos realicen obligatoriamente una campaña institucional en la que ofrezcan a los ciudadanos una información completa sobre la convocatoria de elecciones. En dicha campaña deberá indicarse la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo, así como de otras modalidades específicas de votación para colectivos concretos. También debe ofrecerse información detallada sobre la mecánica y funcionamiento del sistema electoral. Es especialmente relevante realizar un esfuerzo pedagógico orientado a las personas jóvenes que adquieren el derecho al voto tras alcanzar la mayoría de edad, por lo que sería conveniente hacer llegar información específica al grupo de electores que pueden ejercer por primera vez sus derechos políticos. Somos partidarios, igualmente, de que las campañas institucionales incluyan mensajes que promuevan la participación electoral, pues, aunque en nuestro modelo constitucional el voto se configura como un derecho y no como un deber, entendemos que el declive en la participación electoral que padecen las democracias occidentales constituye un motivo de preocupación y, por ello, los poderes públicos deben contribuir a revertir la tendencia dentro de sus posibilidades, siempre que con ello no intenten influir en el sentido del voto.
- » Tanto el sistema de financiación pública de los partidos como los criterios del reparto de las subvenciones electorales no contribuyen a equilibrar las desigualdades existentes entre los partidos; más bien, tienden a reforzar o consolidar esos desequilibrios y, por tanto, a mantener

el *statu quo*. Especialmente problemática resulta la subvención de los envíos postales a los electores. Actualmente, la subvención por envío de sobres y papeletas electorales se concede a aquellos partidos o coaliciones que logran formar un grupo parlamentario propio en el Congreso o en el Senado, excluyéndose a quienes no lo consiguen. Esto supone una financiación complementaria para los grandes partidos, que les proporciona una ventaja competitiva indudable frente a los partidos con resultados más modestos. Además, esto conduce a que, con relativa frecuencia, asistamos a episodios en los que se procede a formar grupos parlamentarios de manera artificiosa, rozando el fraude de ley, gracias a prácticas poco edificantes como el préstamo de parlamentarios. El objetivo consiste en percibir la subvención para sufragar los gastos originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas o de propaganda y publicidad electoral, así como otro tipo de ventajas en el ámbito parlamentario. Al margen de plantear dificultades desde la perspectiva del principio de igualdad en las competiciones electorales, se trata, con diferencia, de una de las partidas de gasto más cuantiosa del conjunto del proceso electoral. Por todo ello, proponemos la sustitución de las actuales subvenciones por envío de sobres y papeletas electorales por un ‘mailing conjunto’, esto es, un envío postal a cada elector que incluya los sobres, papeletas, propaganda y publicidad electoral de todas las candidaturas proclamadas, con independencia de los resultados en las anteriores elecciones.

- » Asimismo, somos partidarios –al igual que el propio Tribunal de Cuentas– de prohibir definitivamente las donaciones de personas jurídicas a partidos políticos, pues aún están permitidas para sufragar gastos electorales hasta un límite de 10.000 euros. Por último, debemos recordar que, si bien es cierto que se reformó la legislación para que las empresas contratadas por la administración no pudiesen efectuar donaciones a favor de partidos, se dejó abierta la posibilidad de que las personas jurídicas puedan hacerlo indirectamente a través de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos, sin ningún tipo de límite cuantitativo, posibilidad que permite sortear las demás reglas aplicables a las donaciones a partidos y que creemos debería ser eliminada.
- » En un país que propugna como uno de sus valores superiores el pluralismo político, los medios de comunicación públicos deben procurar que la información electoral que ofrecen a la ciudadanía durante la campaña sea lo más completa y variada, que abarque las distintas posiciones y sensibilidades existentes, confiriendo visibilidad a las diferentes opciones políticas que concurren a las elecciones. Por ello, creemos que deben equilibrarse las posibilidades de acceso de las distintas formaciones políticas a los espacios de propaganda electoral gratuita en los medios de comunicación públicos durante la campaña electoral,

dado que en la actualidad la legislación favorece a los grandes partidos con representación parlamentaria. En este sentido, conviene modular el criterio de la proporcionalidad de los resultados de las anteriores elecciones equivalentes a la hora del reparto de espacios en favor de las fuerzas políticas nuevas y minoritarias. Además, éstas no pueden ver relegada la emisión de su propaganda electoral a unas franjas horarias que poseen audiencias residuales, por lo que proponemos introducir otros métodos más equitativos como el sorteo o la rotación. Además, abogamos –tal y como demandan los profesionales de la información– por revisar la LOREG a fin de permitir que los medios de comunicación públicos, respetando el pluralismo y la neutralidad informativa, puedan utilizar el criterio de interés informativo según su valoración periodística para efectuar la cobertura informativa de las campañas electorales. Todo ello en lugar de procederse a una distribución del tiempo de información de la campaña electoral como la actual, basada en fórmulas excesivamente rígidas, con tiempos cronometrados y en un determinado orden (los llamados bloques electorales), que interfieren en la libertad de información de los profesionales.

- » Consideramos conveniente crear un clima político, sobre todo durante la campaña electoral, que favorezca el debate y la libre confrontación de ideas, programas y propuestas. Que los distintos candidatos y fuerzas políticas puedan rendir cuentas sobre su desempeño en el gobierno o en la oposición, así como explicar las razones por las que solicitan la confianza a los ciudadanos, con el fin último de que éstos puedan recibir información sobre los distintos mensajes en liza, conformar libremente su criterio político, construir un juicio para premiar o castigar la gestión política y, en suma, poder realizar un voto informado. Para ello, conviene mejorar la regulación de los debates electorales y clarificar los criterios para su desarrollo. En este sentido, nos parece positivo establecer la obligatoriedad de celebrar, al menos, un debate en la televisión pública, como ya hacen algunas leyes electorales autonómicas. En ese debate deben poder participar, al menos, las fuerzas políticas que hayan obtenido un 3 por ciento de los votos válidos a nivel nacional. Podría asimismo valorarse la posibilidad de que participen los llamados «grupos políticos significativos», es decir, aquellas formaciones políticas que, a pesar de no haberse presentado a las anteriores elecciones equivalentes o de no haber obtenido representación en ellas, en recientes procesos electorales, y en el ámbito territorial del medio de difusión, hayan obtenido un número de votos igual o superior al 5 por ciento. Además, debe exigirse que en esos debates participe el principal candidato de cada una de las fuerzas políticas, que sólo pueda ser sustituido por motivos de fuerza mayor acreditables y que la negativa injustificada a participar implique posibles penalizaciones (imposibilidad de sustituir al candidato, información expresa a los ciudadanos de su negativa

a debatir, pérdida del derecho de su formación política a los espacios de propaganda electoral gratuitos del medio público, disminución de las subvenciones electorales, etc.).

- » Estimamos necesario actualizar y mejorar el régimen sancionador de la LOREG con vistas a mejorar su efectividad y garantizar una mayor seguridad jurídica. Para ello, deben tipificarse nuevas conductas que no encajan correctamente en las infracciones existentes y que deben ser perseguidas. También debe mejorarse la regulación para hacer efectivo el principio de taxatividad, esto es, las normas sancionadoras electorales deben delimitar de forma más clara la conducta sancionable, no como sucede en la actualidad, donde las infracciones administrativas se definen en algunos casos de forma muy genérica, por lo que no se traza con claridad los contornos de las conductas merecedoras de reproche sancionador. Además, conviene endurecer las sanciones que, en la mayoría de los casos, tienen una cuantía irrisoria (entre 100 y 1.000 euros en el caso de particulares y entre 300 y 3.000 en el de autoridades o funcionarios) y, en consecuencia, no cumplen con su finalidad disuasoria. Debe diseñarse un sistema sancionador que, asegurando la exigencia de precisión en la determinación de las sanciones, sirva para desalentar a los gobernantes de prevalerse de su situación de poder para obtener ventajas competitivas en los procesos electorales y, más en general, que impida que a los distintos contendientes les compense infringir la ley en período electoral, algo que, por desgracia, cada vez resulta más habitual.
  
- » Conviene reformar la LOREG para adecuarla a algunas decisiones adoptadas en los últimos años por las instituciones comunitarias en materia electoral. La más relevante tiene que ver con que, en el año 2018, se modificó el Acta electoral europea. Entre otras novedades, se estableció que los Estados miembros con más de 35 escaños –es el caso de España, que, tras el Brexit, ha pasado a elegir 59 eurodiputados– deben establecer obligatoriamente un umbral de entre el 2 y el 5 por ciento de los votos a nivel nacional. A falta de ratificación por todos los Estados miembros de la Decisión 2018/994, las Cortes Generales deberán debatir sobre la reforma de la legislación electoral española para introducir esa nueva barrera electoral en las elecciones al Parlamento Europeo.

Por último, en caso de que se abriese un proceso de debate sobre una reforma constitucional en el ámbito del régimen electoral general, creemos que podría plantearse la cuestión de a quién debe corresponder en nuestros días la titularidad del derecho de sufragio (arts. 13.2 y 23 CE). Somos partidarios de reconsiderar la conveniencia de mantener la nacionalidad como requisito atributivo de los derechos para ser elector y candidato.

En sus orígenes, el nexo entre ciudadanía y nacionalidad pudo ser útil para garantizar el derecho de sufragio a los nacionales al margen de otro tipo de circunstancias como el patrimonio o la capacidad. Sin embargo, la realidad social y política en la que vivimos en la actualidad es radicalmente distinta a la que pudo existir en el siglo XIX, y ello, en nuestra opinión, exige abandonar la concepción tradicional que restringe la titularidad de los derechos políticos, es decir, que condiciona la ciudadanía a la nacionalidad. A nuestro juicio, debemos superar ese modelo, que ha quedado desfasado debido a los flujos migratorios que acontecen en un mundo globalizado (tanto emigraciones como inmigraciones), y apostar por la residencia como elemento determinante para la atribución del derecho al voto.

Hoy en día es habitual que las personas residan durante períodos prolongados de tiempo –que pueden dilatarse durante varios años– en diferentes lugares, distintos de su país natal. De ahí que, quizás, tenga sentido repensar la forma en que se atribuye el derecho de sufragio a las personas, tanto en España como fuera de nuestro país. ¿Qué sentido tiene mantener como titulares de derechos políticos a personas que carecen de arraigo efectivo en España o que poseen un vínculo muy débil, bien sea porque residen de forma permanente durante largos períodos de tiempo en otro país, bien sea porque adquirieron la nacionalidad, pero regresaron a sus países de origen? ¿Por qué se excluye de la participación en la elección de representantes a personas de origen extranjero que residen durante años en España, país en el que pueden estar trabajando, pagando impuestos y en el que son destinatarios de las normas? Diversos autores, y el propio Consejo de Estado en su informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, han defendido la atribución del derecho de sufragio a las personas de origen inmigrante residentes en España que acrediten un arraigo efectivo en las elecciones locales, basado en un período de residencia mínimo en un municipio (por ejemplo, cinco años). Y en lo que respecta a las elecciones generales, requeriría una reforma constitucional, pues implicaría la supresión –o modificación– del artículo 13.2 CE y, en función de cómo se plantee, del último inciso del artículo 68.5 CE. En todo caso, se trata de posibles reformas que exigen una reflexión reposada.



**ANEXO**

Tabla 1. Número efectivo de partidos, desproporcionalidad electoral y votos sin representación en elecciones generales, 1977- 2019

Elecciones	Número efectivo de partidos <sup>a</sup>		Desproporcionalidad electoral <sup>b</sup>	Votos sin representación (en %)
	ElectORALES	Parlamentarios		
1977	4,5	2,9	10,62	23,57
1979	4,3	2,8	10,54	20,75
1982	3,2	2,3	8,17	18,17
1986	3,6	2,7	7,35	17,63
1989	4,1	2,8	8,97	20,11
1993	3,5	2,7	6,82	15,06
1996	3,3	2,7	5,33	11,28
2000	3,0	2,5	5,61	11,72
2004	2,9	2,5	4,63	3,22
2008	2,8	2,3	4,51	3,03
2011	3,3	2,6	6,92	3,29
2015	5,0	4,1	5,94	13,25
2016	4,4	3,8	5,28	10,61
2019 (I)	5,5	4,9	5,6	10,02
2019 (II)	5,6	4,6	5,42	10,15
<b>Media</b>	<b>3,9</b>	<b>3,1</b>	<b>6,78</b>	<b>12,79</b>

<sup>a</sup> De acuerdo con el índice creado por M. Laakso y R. Taagepera, “‘Effective’ number of parties: a measure with application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, p. 3-27.

<sup>b</sup> De acuerdo con el índice creado por M. Gallagher, “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”, *Electoral Studies*, vol. 10, núm. 1, 1991, pp. 33-51.

Fuente: J. R. Montero y C. Fernández Esquer, “The Electoral Systems of the Spanish Parliament”, *Central European Political Science Review*, núm. 87, vol. 23, 2022, p. 42.

Tabla 2. Tamaño de los Parlamentos (Cámaras bajas) y población en países europeos

País	Parlamento	N.º de escaños	Población (2021)
Alemania	Bundestag	* 736 (598)	83.155.031
Reino Unido	House of Commons	650	68.207.116
Italia	Camera dei deputati	** 630 (400)	59.257.566
Francia	Assemblée nationale	577	67.439.599
Polonia	Sejm	460	37.840.001
España	Congreso de los Diputados	350	47.394.223
Suecia	Riksdagen	349	10.379.295
Rumanía	Camera Deputaţilor	329	19.186.201
Grecia	Βουλή των Ελλήνων	300	10.682.547
Portugal	Assembleia da República	230	10.298.252
Países Bajos	Tweede Kamer	150	17.475.415
Bélgica	Chambre des Représentants de Belgique / Belgische	150	11.566.041

\* El Bundestag se compone, en principio, de 598 diputados. Sin embargo, debido al efecto de los llamados «escaños excedentes» y «compensatorios» previstos en el sistema de representación proporcional personalizada alemán, tras las últimas elecciones federales de 2021 el número de diputados ascendió a 736. Recientemente, se ha aprobado una reforma electoral que suprime los «escaños excedentes» y «compensatorios» y fija en 630 el número de escaños.

\*\* La Cámara de Diputados italiana redujo su tamaño de 630 a 400 diputados en las elecciones de septiembre de 2022, tras la reforma constitucional aprobada en 2020.

Fuente: J. R. Montero y C. Fernández Esquer, “The Electoral Systems of the Spanish Parliament”, *Central European Political Science Review*, núm. 87, vol. 23, 2022, p. 39.

Tabla 3. Diferencias entre las proporciones de votos y de escaños en elecciones generales, 1977-2019 <sup>a</sup>

	Partidos										
	PCE/IU	Podemos	PSOE	CDS	UPyD	UCD	Cs	AP/PP	Vox	CiU/DyL	PNV
1977	-3,6		4,4			12,9		-3,8		-0,6	0,6
1979	-4,2		4,1			12,9		-3,5		-0,5	0,4
1982	-2,4		10,4	-2,2		-3,1		4,7		-0,2	0,5
1986	-2,7		8,5	-3,8				3,9		0,1	0,2
1989	-4,3		10,4	-3,9				4,8		0,1	0,2
1993	-4,5		6					5,5		0	0,2
1996	-4,6		2,8					5,7		0	0,1
2000	-3,2		1,6					7,8		0,1	0,5
2004	-3,5		4,2					4,6		-0,4	0,4
2008	-3,2		4,6		-0,9			3,6		-0,1	0,5
2011	-3,8		2,7		-3,3			8,5		-0,4	0,1
2015	-3,1	-0,9	3,7				-2,5	6,4		0,0	0,5
2016		-0,8	1,3				-3,9	6,1		0,3	0,2
2019 (I)		-2,3	6,5				0,4	2,2	-3,4	0,1	0,2
2019 (II)		-2,8	6,3				-3,9	4,3	-0,2	0,1	0,2
<b>Media</b>	<b>-3,59</b>	<b>-1,7</b>	<b>5,2</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,1</b>	<b>7,57</b>	<b>-2,5</b>	<b>4,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>

<sup>a</sup> Los signos positivos indican situaciones de sobrerrepresentación, ya que los partidos obtienen porcentajes de escaños superiores a los de voto; los negativos, de infrarrepresentación.

Fuente: J. R. Montero y C. Fernández Esquer, "The Electoral Systems of the Spanish Parliament", *Central European Political Science Review*, núm. 87, vol. 23, 2022, p. 43.

Tabla 4. “Subsistemas electorales” en el sistema electoral español, elecciones de noviembre de 2019

Características	Subsistemas electorales			Total
	Mayoritario (1 a 5 escaños)	Intermedio (6 a 9 escaños)	Proporcional (más de 10 escaños)	
Circunscripciones				
<i>N</i>	28	17	7	52
%	54	33	13	100
Diputados				
<i>N</i>	103	118	129	350
%	29	34	37	100
Magnitud media	3,7	6,9	18,4	6,7

Fuente: J. R. Montero y C. Fernández Esquer, “Los sistemas electorales de las Cortes Generales”, en C. Ortega, J. Montabes y P. Oñate (eds.), *Sistemas electorales en España: caracterización, efectos, rendimientos y propuestas de reforma*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2020, p. 23.


Figura 1. Simulación de una papeleta electoral con el modelo de listas desbloqueadas propuesto

**ELECCIONES A CORTES GENERALES 2023**

**DIPUTADOS/AS**

**CÓRDOBA**

Doy mi voto a la candidatura presentada por



**PARTIDO DEMÓCRATA**  
**(PDEM)**

Puede indicar su preferencia sobre los candidatos marcando con una X en el recuadro correspondiente. Recuerde que puede marcar un máximo de 3.

**Candidato/a**

1 D. JULIO JULIO JULIO	<input type="checkbox"/>
2 D <sup>a</sup> . CARMEN CARMEN CARMEN	<input type="checkbox"/>
3 D. ANDRÉS ANDRÉS ANDRÉS	<input type="checkbox"/>
4 D <sup>a</sup> . LAURA LAURA LAURA	<input type="checkbox"/>
5 D. ANTONIO ANTONIO ANTONIO	<input type="checkbox"/>
6 D <sup>a</sup> . MARTA MARTA MARTA	<input type="checkbox"/>

**Suplentes**

D. JUAN JUAN JUAN

D<sup>a</sup>. LARA LARA LARA

D. JAVIER JAVIER JAVIER



En colaboración con:



[www.espanajuntossumamos.com](http://www.espanajuntossumamos.com)