



ESCRUTINIO

Boletín de novedades electorales y de participación

EDITADO POR

- **Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid y Congreso de los Diputados (IDP)**

ISSN: 3020-2647

Editado en Madrid. Mes de cierre de la publicación: enero 2024

ENTIDADES COLABORADORAS

- **Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)**
- **Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico**
- **Institut d'Estudis de l'Autogovern** (Generalitat de Catalunya)
- **Instituto de Derecho Público Comparado "Manuel García Pelayo"** (Universidad Carlos III de Madrid)
- **Centro de Estudios de Partidos Políticos (UNED)**
- **Cátedra de Gobierno Abierto e Innovación Democrática** (Universidad de Zaragoza)

Con el aval de

- **Asociación de Constitucionalistas de España (ACE)**

EQUIPO

Coordinación: Miguel Pérez-Moneo (Escuela Judicial – Universitat de Barcelona – Instituto de Derecho Parlamentario); María Garrote de Marcos (Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Derecho Parlamentario); Carlos Fernández Esquer (UNED); Esther Pano Puey (Universitat de Barcelona – Fundació Carles Pi i Sunyer)

Corresponsales: Óscar Sánchez Muñoz (Universidad de Valladolid); Rafa Rubio Núñez (Universidad Complutense de Madrid); Jordi Barrat Esteve (Universitat Rovira i Virgili); Mar Aguilera Vaqués (Universitat de Barcelona); Covadonga Ferrer Martín de Vidales (Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Derecho Parlamentario); Mario Hernández Ramos (Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Derecho Parlamentario)

Equipo de redacción:

- **Electoral:** Carlos Fernández Esquer; Carlos Vidal Prado (UNED); Miguel A. Presno Linera (Universidad de Oviedo); Fátima Díez García (Universidad de Salamanca); Ignacio García Vitoria (Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Derecho Parlamentario); Javier Sierra Rodríguez (UNED); José Luis Mateos Crespo (Universidad de Salamanca).
- **Participación no electoral:** Esther Pano Puey; Enrique Cebrián Zazurca (Universidad de Zaragoza); M^a Reyes Pérez Alberdi (Universidad Pablo de Olavide); Joaquim Brugué Torruella (Universitat de Girona); Annaïck Fernández Le Gal (Universidad de Córdoba); Leonardo Díaz Echenique Universidad Autónoma de Barcelona – Fundació Carles Pi i Sunyer).
- **Derecho Parlamentario:** María Garrote de Marcos; Ángel Sánchez Navarro (Universidad Complutense de Madrid); Daniel Fernández Cañueto (Universitat de Lleida); Andrés Iván Dueñas Castrillo (Universidad de Valladolid); Daniel Simancas Sánchez (Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Derecho Parlamentario); David Almagro Castro (Universidad de Sevilla); Manuel Carrasco (Parlamento de Andalucía); Esteban Greciet (Asamblea de Madrid); Montserrat Auzmendi del Solar (Parlamento Vasco); Esther Serrano Ruiz (Parlamento de La Rioja); Olga Herráiz Serrano (Cortes de Aragón); Silvia Doménech Alegre (Parlamento de Navarra).
- **Partidos políticos y Coaliciones de gobierno:** Miguel Pérez-Moneo; Yolanda Fernández Vivas (Universidad de Alcalá); María Salvador Martínez (UNED); Lluís Subiela (UNED); Leyre Burguera Ameave (UNED); Emilio Pajares Montolio (CEPC); Josep M. Reniu Vilamala et al. (Observatorio de coaliciones).

Diseño y maquetación: Ana Balderrábano.

Gestor de contenidos web www.ucm.es/idp/escrutinio: Mario Hernandez.

Organiza:



Colaboran:



Con el aval de:



El segundo número de Escrutinio llega puntual a su cita. El carácter semestral de la publicación obliga a explicitar que, en este ejemplar, nos centraremos en los seis meses que van desde abril a septiembre de 2023, con la excepción de la **crónica sobre la Comisión de Venecia**, que abarcará el conjunto del año pasado, pasando a ser semestral a partir del próximo número.

En el periodo observado se llevaron a cabo varias convocatorias electorales que destacaron por la normalidad en los procesos. Se confirmó la regularidad de las elecciones generales por la **desestimación de la solicitud de revisión del voto nulo** planteada por el PSOE respecto de la circunscripción de Madrid, ya que el principal motivo que alegaba para tal revisión era lo ajustado del resultado. No obstante, y como se comenta en el apartado de Partidos y coaliciones de gobierno, los resultados electorales han llevado a una **fragmentación parlamentaria**.

De hecho, de la fragmentación en los parlamentos autonómicos ha nacido la necesidad de adoptar arreglos contingentes para, manteniendo la representación en los órganos funcionales, guardar los equilibrios que las distintas fuerzas políticas tienen en el Pleno de las Cámaras. Muestra de ello es la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 1 de agosto de 2023, sobre votaciones en las Comisiones y en la Diputación Permanente que, en ciertas **condiciones** que se detallan en la crónica de Parlamentario, admite el voto ponderado en la Diputación Permanente. Habrá que hacer seguimiento de dicha previsión, para ver qué juego da en la práctica.

En el ámbito electoral, damos cuenta de la **Sentencia de Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Sánchez contra Francia** que confirma las diferentes responsabilidades que distintos usuarios de las redes sociales tienen a la hora de moderar los comentarios que en ellas se producen. En el caso, el político que utilizaba Facebook en un contexto electoral era responsable de eliminar los comentarios que realizaban terceros y que eran constitutivos de discurso de odio. Es probable que se vaya concretando ese régimen de responsabilidad de los distintos tipos de usuarios en próximas sentencias.

Finalmente, y en línea con la elección de “polarización” como palabra de 2023 por **Fundeu**, nos hacemos eco de ello incluyendo un **apunte de interés** sobre tres libros dedicados a este tema.

Cerramos este editorial agradeciendo la lectura del boletín y poniéndonos a su disposición en **idp+escrutinio@ucm.es** para atender sus propuestas y sugerencias. También estamos abiertos a publicar notas, esbozos de ideas o de proyectos o simplemente mensajes de nuestros lectores.

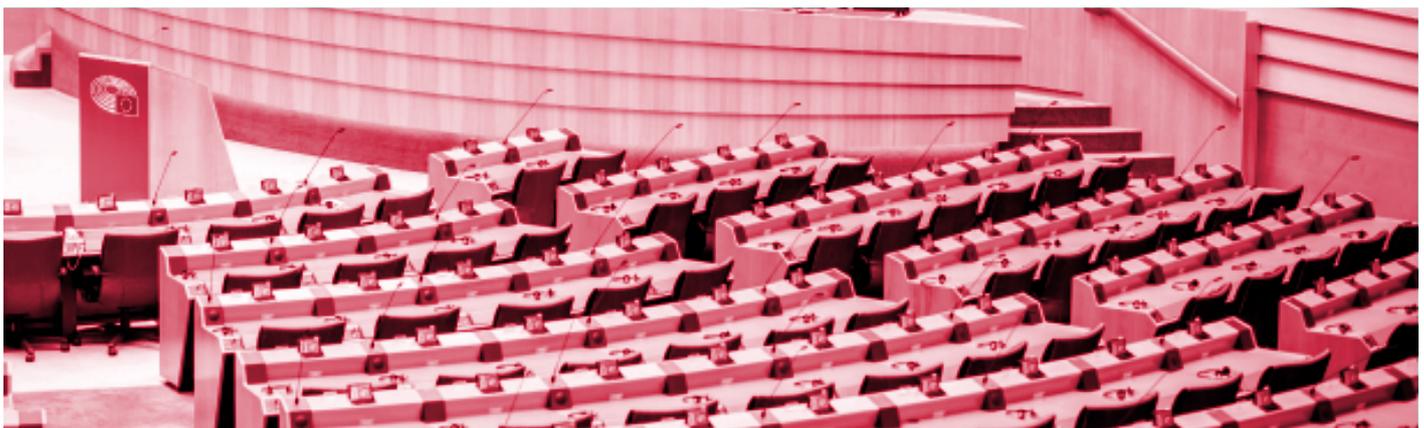


	PAG
ENTIDAD ORGANIZADORA	2
ENTIDADES COLABORADORAS	
EQUIPO	
EDITORIAL	3
SUMARIO	4
CRÓNICAS DE ACTUALIDAD	7
I. DERECHO ELECTORAL	
1. JURISPRUDENCIA	
1.1. Tribunal Constitucional	
a) Vulneración del derecho de sufragio por la revocación de una candidatura cuya denominación no induce a confusión	
b) No vulneración del derecho de sufragio pasivo de una candidatura por la denegación de solicitud de revisión del voto nulo por parte de una junta electoral cuando no aporta indicios de irregularidad	
1.2. Tribunal Europeo de Derechos Humanos	
a) Obligación de los políticos de eliminar comentarios constitutivos de discurso de odio en su muro de Facebook en un contexto electoral	
b) El Tribunal Europeo afirma que la adhesión al Convenio obliga a Bosnia y Herzegovina a reformar su sistema electoral	8
1.3. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	
a) La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea carece de una garantía general de los derechos políticos y electorales	
1.4. Junta Electorales Autonómicas	
a) Propaganda en redes sociales durante la jornada de reflexión	
b) La información del voto por correo de los partidos políticos	9
II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL	
1. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	
1.1. Ámbito estatal	
a) VALORES, nuevo partido integrado por exdirigentes de VOX, presenta dos ILP en el Congreso de los Diputados	
1.2. Ámbito autonómico	
a) De la ILP para la restauración del himno gallego a una Comisión de estudio del Parlamento gallego	
b) La ILP para declarar a las antiguas pajarerías de La Rambla como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad no supera el debate de totalidad	
1.3. Ámbito europeo	11
a) Comunicaciones de la Comisión Europea en respuesta a Iniciativas europeas atendidas	
b) Iniciativas abiertas actualmente para firma	
c) El Parlamento Europeo muestra su preocupación porque algunas iniciativas no alcanzan el número de firmas requerido	
d) El TJUE resuelve recursos sobre la extensión de los derechos de ciudadanía europea a residentes de larga duración.	12
2. DERECHO DE PETICIÓN	
2.1. Ámbito estatal	
a) Información del portal de peticiones del Parlamento Europeo	
3. OTROS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS	
3.1. Ámbito autonómico	
a) Hablemos de presupuestos – prueba piloto de presupuestos participativos de la Generalitat de Catalunya	
3.2. Ámbito local	
a) El modelo de gobernanza colaborativa (Etokizuna Eraiki) impulsado por la Diputación Foral de Gipuzkoa	
b) Mesa de Cogestión Marítima del Litoral del Baix Empordà	
4.3. Ámbito europeo	
a) El programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV)	14

	PAG
III. DERECHO PARLAMENTARIO	15
1. ORDENAMIENTO JURÍDICO	
1.1. Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas	
a) Actualización del régimen de votaciones de las Cortes de Aragón por resolución de la Presidencia de las Cortes	
b) Aplicación de la regla D'Hondt para la distribución de miembros en las Comisiones parlamentarias en la Asamblea de Madrid	16
2. JURISPRUDENCIA	17
2.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	
a) La sanción extrapenal de inhabilitación para desempeñar cargos públicos representativos no viola el Derecho de la UE (STJUE, 4 de mayo de 2023, asunto C-40/21)	
b) Las decisiones que suspendieron la inmunidad de los eurodiputados Puigdemont, Comín y Ponsatí respetaron el Derecho de la UE (STGUE, 5 de julio de 2023, asunto T-272/21)	
2.2. Junta Electoral Central	18
a) Inelegibilidad sobrevenida	
b) Proclamación de alcalde sin haber prestado el juramento o promesa.....	
2.2. Tribunal Constitucional	
a) Sentencias relativas a juramentos parlamentarios: STC 65/2023, de 6 de junio, cuya doctrina se aplica después en otras siete (SSTC 125/2023, de 27 de septiembre; 133 y 135/2023, de 23 de octubre; y 139 a 142/2023, de 24 de octubre). Desestimación de los recursos de amparo contra las resoluciones que aceptaron las fórmulas utilizadas por numerosos parlamentarios para acatar la Constitución	
b) Desestima un recurso de amparo que cuestiona la utilización de la fórmula Imperiali para designar senadores autonómicos en el Parlamento de Cataluña	19
c) Asignación de condición de no-adscritos a diputados del Parlamento de Andalucía por causar baja en el partido y en el Grupo	
d) Inadmite el recurso de amparo formulado por un diputado autonómico catalán contra la Instrucción de la Secretaría General del Parlamento que ordena tramitar su baja	
IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DE GOBIERNO	20
1. ORDENAMIENTO JURÍDICO	
1.1. Propuesta de reforma del Reglamento (UE, Euratom) n.o 1141/2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas	
2. JURISPRUDENCIA	
2.1. Jurisdicción ordinaria	
a) Afiliación masiva previa al Congreso del partido	
b) Sistema telemático de recogida de avales: ha de ser transparente y garantista	21
c) Apoyo a una formación política distinta como causa de expulsión del partido	
2.2. Tribunal de Cuentas	
a) Fiscalización de las cuentas anuales de partidos políticos	
3. OBSERVATORIO DE COALICIONES	22
3.1. Normalidad coalicional en la formación de gobiernos autonómicos en 2023	



	PAG
V. CORRESPONSALÍAS	23
1. COMISIÓN DE VENECIA – Óscar Sánchez Muñoz	
1.1. Documentos de carácter general	
1.2. Opiniones relativas a países en concreto	
a) Las leyes anti-oligarcas de Georgia y Moldavia	24
b) La reforma de la Ley electoral federal alemana	
c) Las propuestas de leyes anti-oposición prorrusa en Ucrania	25
1.3. Actividades de impulso al conocimiento en materia electoral.	26
a) Participación en el Congreso internacional sobre “Elecciones en tiempos de crisis: Retos y oportunidades” (Berná, 9-10 de mayo de 2023)	
b) Participación en el Congreso Internacional sobre “Ciberseguridad y Elecciones” (Madrid, 10-12 de mayo de 2023)	
c) Participación en el Congreso sobre voto electrónico y uso de las TIC en las elecciones, con el título “Hacer balance y seguir adelante”, organizado por la División de gobernanza democrática y la División de elecciones y democracia participativa del Consejo de Europa (Estrasburgo, 16 de junio de 2023)	
d) Participación en el Congreso Internacional sobre “Tecnologías digitales: democracia y regulación en Europa y América” (Ciudad de México, 20-21 de junio de 2023)	
e) Participación en el Seminario de expertos sobre “Estabilidad del Derecho electoral” (Barcelona, 3 de noviembre de 2023)	
f) Participación en la Segunda Cumbre sobre Democracia Electoral sobre “Autoridades electorales frente a la desinformación” (Ciudad de México, 4-6 de diciembre de 2023)	
g) Participación en el Congreso Internacional sobre “Dinero y democracia: una relación difícil” (Colonia, 7-8 de diciembre de 2023)	27
1.4. Actividades de observación electoral	
2. OBSERVACIÓN ELECTORAL – Jordi Barrat Esteve y Mar Aguilera Vaqués	
a) Guatemala (Elecciones Generales / 25.06.2023 y 20.08.2023 / Informe final)	
b) Maldivas (Elecciones Presidenciales, 09.09.2023 y 30.09.2023 / Solo Declaración Preliminar)	28
c) Zimbabue [Elecciones Generales (harmonised) / 23.08.2023 / Informe final]	
d) Derecho a participar en las delegaciones de observación electoral del Parlamento europeo	29
APUNTES DE INTERÉS	30
I. Iniciativa ciudadana vinculada a referéndum en perspectiva comparada	
II. Teoría y práctica sobre las asambleas ciudadanas	31
III. Restricciones al derecho de sufragio pasivo por sentencia condenatoria	32
IV. Polarización política	33
V. Orígenes y reformas de sistemas electorales regionales	34
VI. Estatuto jurídico-constitucional de los partidos políticos	35
COMENTARIOS CRÍTICOS	36
I. Garrido López, C. y Cebrián Zazurca, E. (coords.) (2023): La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados. Azanzadi, Cizur Menor (Navarra)	
II. Fernández Esquer, C. (2022): Sistemas electorales regionales en Estados multinivel: los casos de Alemania, Bélgica, Italia y España. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid	38



I. DERECHO ELECTORAL

1. JURISPRUDENCIA

1.1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Vulneración del derecho de sufragio por la revocación de una candidatura cuya denominación no induce a confusión

En la **STC 52/2023, de 11 de mayo**, el Tribunal Constitucional estima un recurso de amparo electoral presentado frente a una sentencia de un Juzgado de lo Contencioso que había anulado el acuerdo de la junta electoral de zona por el que se proclamó la candidatura “Junts per Esparreguera-Ara Pacte Local” en las elecciones locales. La resolución que revocó la proclamación se basó en que el nombre de la candidatura inducía a error y confusión por su semejanza con la candidatura “Esparreguera 2031-Junts-Compromís Municipal”, al contener las palabras “junts per”, asociada al partido Junts per Catalunya.

El Tribunal Constitucional estima el recurso de amparo por vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar, a través de sus representantes, en los asuntos públicos. La sentencia considera que, al tratarse de dos candidaturas rivales presentadas por sendas coaliciones electorales a unos comicios determinados, se debe comparar en conjunto la denominación, siglas y símbolos empleados, para inferir que la eventual similitud en el término “junts” y el topónimo Esparreguera, utilizados por la candidatura “Junts per Esparreguera-Ara Pacte Local” y la candidatura “Esparreguera 2031-Junts-Compromís Municipal”, pudiera incidir en la voluntad del electorado. En este caso, el Tribunal Constitucional entiende que, si bien hay una coincidencia parcial en la denominación de las candidaturas, la inclusión de la expresión “junts” en la candidatura excluida no impide identificar claramente su diferencia con el resto de las presentadas. De ahí que, en una consideración de conjunto, pueda apreciarse, que entre una y otra candidatura existen factores distintivos suficientes para evitar el riesgo de confusión para el electorado a consecuencia de su similitud que proscribire en el art. 46.4 LOREG.

La sentencia cuenta con un voto particular suscrito por dos magistrados, en el que se argumenta que las diferencias de las siglas y los símbolos de ambas coaliciones no son factores distintivos suficientes entre ambas candidaturas para evitar el riesgo de confusión por el electorado y, por ello, consideran que la decisión de revocar la candidatura por parte del Juzgado de lo Contencioso tutelaba correctamente el derecho constitucional del electorado a diferenciar las candidaturas concurrentes al proceso electoral.

b) No vulneración del derecho de sufragio pasivo de una candidatura por la denegación de solicitud de revisión del voto nulo por parte de una junta electoral cuando no aporta indicios de irregularidad

En la **STC 95/2023, de 12 de septiembre**, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de amparo electoral presentado por Partido Socialista Obrero Español de Madrid contra una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó la solicitud de revisión de todos los votos nulos en la circunscripción de Madrid en las elecciones generales del 23 de julio de 2023.

La sentencia aclara la doctrina sentada en la STC 159/2015, en punto a delimitar los contornos constitucionales del mecanismo de revisión de los votos nulos. En este sentido, el Tribunal Constitucional declara que, para revisar la totalidad de los votos nulos del conjunto de las mesas electorales de una circunscripción por parte de una junta electoral, el recurrente debe aportar indicios que generen incertidumbre razonable sobre la concordancia entre el resultado del escrutinio y la verdadera voluntad de los electores, de manera que se ponga de manifiesto la necesidad de poner en funcionamiento los mecanismos previstos para la indagación y el conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas. En el caso concreto, el hecho de que tras el recuento de los votos en el escrutinio general se produjese un resultado ajustado entre dos candidaturas por el último escaño en liza en una circunscripción, no puede considerarse motivo suficiente para instar la revisión de los votos nulos, si no se alegan indicios de irregularidad que pongan en cuestión el proceso electoral, carga alegatoria que los recurrentes no habrían asumido.

1.2. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

a) Obligación de los políticos de eliminar comentarios constitutivos de discurso de odio en su muro de Facebook en un contexto electoral

La Sentencia del Tribunal Europeo en el **asunto Sanchez contra Francia**, de 15 de mayo de 2023, considera que la condena a un político por no eliminar comentarios constitutivos de discurso de odio en su muro de Facebook en un contexto electoral no lesiona su libertad de expresión. Se impuso una multa de 3000 euros en un procedimiento penal contra el recurrente, que era concejal en el municipio y candidato en una elección parlamentaria. El candidato utilizaba su cuenta de Facebook como un medio de expresión para la campaña electoral. Su muro en la red social era público y había autorizado para que terceros pudieran escribir comentarios en él. La responsabilidad penal se originó por la falta de diligencia del candidato en borrar algunos comentarios publicados por terceros que culpaban de la inseguridad en la ciudad de Nimes a la comunidad musulmana.

I. DERECHO ELECTORAL

La Gran Sala confirma la solución de la Sentencia de Sala, de 2 de septiembre de 2021. El Tribunal Europeo hace hincapié en los deberes y responsabilidades que deben asumir los políticos cuando deciden utilizar las redes sociales con fines políticos, en particular en el contexto de una competición electoral. La Sentencia tiene en cuenta el contexto y la naturaleza de los comentarios vertidos -en tanto que se dirigían contra un colectivo específico y con un lenguaje clara y objetivamente ofensivo e hiriente vinculándolos con la delincuencia.

El Voto particular de los Jueces Wojtyczek y Zünd pone en duda el cumplimiento del requisito de la previsibilidad del sistema de “responsabilidad en cascada”. Además, estos Jueces señalan que la obligación del titular de la cuenta de supervisar los comentarios dificulta utilizar esta herramienta como foro de discusión política. Sugieren que un sistema proporcional debería incluir, al menos, un mecanismo para avisar previamente al titular de una cuenta la red social de su obligación de borrado, permitiendo un plazo razonable para la eliminación de comentarios ilícitos, antes de que se pueda considerar personalmente responsable al titular de la cuenta por no eliminar dichos comentarios.

b) El Tribunal Europeo reitera que la adhesión al Convenio obliga a Bosnia y Herzegovina a reformar su sistema electoral

El Tribunal Europeo en el asunto Kovačević contra Bosnia y Herzegovina, de 29 de agosto de 2023, aplica su jurisprudencia previa y declara que el sistema electoral de este país viola la prohibición general de discriminación (art. 1 del Protocolo 12). Esta sentencia se centra en el sistema de elección de la Cámara de los Pueblos, que es la segunda cámara de la Asamblea Parlamentaria de Bosnia y Herzegovina. El problema vuelve a ser la falta de representación de quienes no declaran afiliación a ninguno de los “pueblos constituyentes” del país (bosnios, croatas y serbios) ni a ningún otro grupo étnico.

1.3. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

a) La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea carece de una garantía general de los derechos políticos y electorales

La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 4 de mayo de 2023, en el asunto T. A. C. contra Agenția Națională de Integritate (ANI), da respuesta a la cuestión prejudicial planteada por un tribunal de apelaciones de Rumanía acerca de la compatibilidad con la Carta de derechos fundamentales de la Unión de la inhabilitación de un alcalde. Había sido privado de su cargo por una autoridad independiente (Agencia Nacional para la Integridad) por incumplir las normas sobre conflicto de intereses. Se le impuso además una sanción accesoria de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos por un período de tres años. La normativa nacional impone la inhabilitación de modo automático y sin posibilidad de modulación en función de la gravedad del incumplimiento cometido.

Se aplica la Carta porque la legislación nacional forma parte de las medidas adoptadas para cumplir la obligación de luchar contra la corrupción, que se impone en la Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción. Una obligación que Rumanía asume en el contexto de su adhesión a la Unión Europea.

La Carta carece de una garantía general de los derechos políticos y electorales. Solo un derecho de sufragio pasivo para las elecciones al Parlamento Europeo y un principio de igualdad entre nacionales y residentes respecto de las elecciones municipales. En esta Sentencia, el Tribunal de Justicia interpreta la Carta en relación con el principio de proporcionalidad de las penas (art. 49.3) el derecho a trabajar (art. 15.3) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 47). La Sentencia excluye la aplicación de las dos primeras libertades. Respecto del derecho a un recurso con todas las garantías, la Sentencia simplemente recuerda que la persona afectada debe tener la posibilidad de impugnar la declaración de que se ha incumplido la normativa de conflicto de intereses y la sanción impuesta, de forma que los tribunales nacionales puedan revisar su proporcionalidad.

1.4. JUNTAS ELECTORALES AUTONÓMICAS

a) Propaganda en redes sociales durante la jornada de reflexión

La Junta Electoral de la Comunitat Valenciana analiza en su Acuerdo número 59/2023, de 18 de abril, un supuesto cada vez más habitual en el periodo electoral: la difusión de contenido publicitario o propagandístico a través de las redes sociales fuera del periodo de la campaña. En este caso, la administración electoral autonómica valenciana lo hace en relación con la inserción de contenido publicitario en el perfil en redes sociales de la empresa META del candidato a la Generalitat Valenciana del PSPV-PSOE, Ximo Puig Ferrer, tras la denuncia del representante del Partido Popular que, en su escrito, estima el impacto de los tres anuncios publicitarios en una audiencia de 130.000 personas durante los días en que estuvieron activos, esto es, 27 y 28 de mayo, que corresponden a la jornada de reflexión y el día de la votación.

I. DERECHO ELECTORAL

Los contenidos publicitados y que son objeto de la denuncia están relacionados con el contexto electoral, toda vez que se hace referencia a los efectos de la abstención o la relevancia de votar con expresiones como “el domingo nos jugamos mucho”, “abstenerse es volver al PPasado” o “elige avanzar”. Además, la denuncia presentada también se acompañó de un archivo de audio que, según se argumenta, se difundió durante la jornada electoral desde el número de teléfono móvil corporativo de un cargo de la Generalitat valenciana, más en concreto, del secretario autonómico de Agricultura; en el audio se reconoce al candidato del PSPV-PSOE, Ximo Puig Ferrer, con mensajes claros para la movilización del electorado con un balance de la gestión realizada como President de la Generalitat en los años previos.

La administración electoral valenciana analiza los hechos denunciados concluyendo que ninguno de ellos obedece a la infracción del artículo 53 de la LOREG, en concreto, sobre si son conformes con lo establecido para el día de la votación: “no puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez ésta haya legalmente terminado”. Esta disposición normativa se conecta con el Acuerdo de la Junta Electoral Central núm. 113/2022 en relación con la contratación de espacios de publicidad que “puede dejar de emitirse el día de reflexión sin plantear las dificultades materiales que puede suponer para las formaciones políticas la retirada de pancartas y carteles electorales en cualquier lugar del territorio en que se celebra el proceso electoral”.

La ausencia de infracción electoral se sustenta en que los contenidos publicitados no pueden calificarse como propaganda electoral por no solicitarse directamente el voto para la formación política del candidato y, por tanto, no contraviene el contenido del artículo 53 de la LOREG. En cuanto a la difusión por un cargo de la Generalitat de un audio con la alocución del candidato a la presidencia autonómica, la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana tampoco observa infracción alguna del citado precepto, si bien recuerda que el denunciado “podría haber mostrado un mínimo de respeto en el uso de teléfono corporativo al principio de neutralidad política establecido en el artículo 50.2 LOREG”.

b) La información del voto por correo de los partidos políticos

La Junta Electoral Provincial de Madrid analiza en su **Acuerdo núm. 15/2023** la denuncia presentada por el PSOE en relación con la difusión de fotografías de la candidata a la Presidencia de la Comunidad de Madrid y a la alcaldía en diversos municipios insertadas en folletos que, además, contenían información relativa al procedimiento del voto por correo. La propaganda a través de esta vía, según formulan los denunciantes en su escrito ante la junta electoral madrileña, estaría prohibida por el último inciso del artículo 53 de la LOREG, introducido en la reforma electoral del año 2011: “desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio legal de la campaña, queda prohibida la realización de publicidad o propaganda mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales”.

La prohibición del artículo 53 de la LOREG fue, además, interpretada en la Instrucción de la JEC 3/2011, aclarando que, en el periodo antes y después de la campaña se “limita la posibilidad de que las entidades concurrentes a las elecciones puedan realizar determinados actos de propaganda electoral, como la contratación de espacios publicitarios o la petición directa del voto”. La finalidad de esta prohibición, de acuerdo con el espíritu de la reforma de 2011, es reducir los gastos electorales y no tanto que no se llevaran a cabo acciones dirigidas a la captación de sufragios.

La Junta Electoral Provincial de Madrid, en su acuerdo, que la imagen destacada de las personas candidatas “no cabe considerar como elemento accesorio” porque al estar vinculadas, además, al contenido del folleto sobre el voto por correo “permite asociar visualmente ambos elementos y entender implícitamente que se trate de una llamada al voto de ese candidato”. Aclarando, además, que “aun cuando no se pida explícitamente el voto, la inclusión de la fotografía y del procedimiento para ejercer el voto por correspondencia permite conectar fácilmente ambos aspectos de la publicidad”. Por tanto, la información del voto por correo, en realidad, no es principal, sino accesorio y la excusa para justificar la realización de los folletos con fines verdaderamente electoralistas; de tal forma que se resuelve la retirada de las fotografías de los folletos para promover el voto por correo hasta el inicio de la campaña electoral.

Esta decisión es de interés porque supone una diferenciación con respecto a la difusión de otro tipo de material que sí se ha admitido por la Administración electoral en periodo electoral antes del inicio de la campaña (por ejemplo, en el Acuerdo JEC núm. 129/2011). A diferencia de lo sucedido en este caso, sí se permite la difusión antes del comienzo de la campaña de fotografías de candidatos en actos destinados a presentar las candidaturas o el programa electoral “siempre que por el tamaño o por las circunstancias concurrentes no quepa considerarlas como acto prohibido por el artículo 53 de la LOREG”. Algo que no encaja con la difusión de fotografías que predominan en un folleto para incentivar el voto por correspondencia y, por tanto, resulta contrario a la legislación electoral.



II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

1. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

1.1. ÁMBITO ESTATAL

a) **VALORES, nuevo partido integrado por exdirigentes de VOX, presenta dos ILP en el Congreso de los Diputados**

Aunque la ILP o el referéndum se han definido siempre como instrumentos de participación política directa, lo cierto es que su práctica no es ajena a su utilización por algunas formaciones políticas que pueden ver en ellas la manera de obtener una mayor visibilidad de la que obtienen en las urnas. Así ha ocurrido con Valores, un nuevo partido cuyas caras más conocidas son Alfonso Galdón —expresidente del Foro de la Familia— y Macarena Olona —exdiputada y excandidata a la Junta de Andalucía por Vox—, a cuyos miembros se debe el registro en el Congreso de los Diputados de dos Proposiciones de ley para recabar las firmas del cuerpo electoral muy acordes con los postulados ideológicos de esta formación política.

La primera de ellas, la **Proposición del Ley de arraigo hispánico**, a tenor de la cual se pretendía conceder unas condiciones más favorables a la contratación laboral de hispanos recién llegados al territorio nacional y a su regularización que las de otros extranjeros, fue inadmitida en términos absolutos por la Mesa. Sin embargo, la segunda que se fundamenta en el rechazo a la noción de violencia de género, ha superado el trámite de admisión y se encuentra en plazo para la recogida de firmas. Se trata de la **ILP para la protección de los menores frente a la violencia y las denuncias falsas en el ámbito de las relaciones familiares** con la que se pretende ampliar los supuestos de suspensión de visitas de los progenitores a los casos en los que la persona en proceso por violencia contra su cónyuge sea una mujer, una pareja homosexual o haya mediado una denuncia falsa.

1.2. ÁMBITO AUTONÓMICO

a) **De la ILP para la restauración del himno gallego a una Comisión de estudio del Parlamento gallego**

En el anterior número, dimos cuenta del rechazo de las cuatro ILP que habían logrado superar las 10.000 firmas necesarias para la tramitación parlamentaria de la proposición de ley por el Parlamento gallego. Este segundo periodo de sesiones del año 2023 —debe recordarse que Galicia no se ha visto afectada por la disolución parlamentaria de las Comunidades Autónomas de régimen común— ha visto como el pasado 26 de septiembre no ha sido tomado en consideración tampoco la **Proposición de ley para la restauración del texto auténtico del himno gallego** y su difusión con los votos en contra del PP y del PSOE (54 votos) y el apoyo únicamente del BNG (18 votos).

Se trata de una ILP promovida por una treintena de personas, entre ellas las entidades Vía Galega y Galiza Cultura, el músico e investigador de la partitura Fernando López-Acuña y el catedrático de Filología gallega, Manuel Ferreiro, considerado el mayor estudioso de Pondal, autor del poema que sirve de letra al himno gallego. Sin embargo, tanto populares como socialistas, durante el debate pidieron a la comisión promotora que no interpretaran el “no” actual como una negativa final a su propuesta, comprometiéndose a presentar una propuesta conjunta para la constitución de una Comisión de Estudio sobre el tema. Comisión que acaba de iniciar su andadura el pasado 28 de noviembre. Esperemos que no opere la máxima atribuida a Napoleón Bonaparte: “si quieres que algo sea hecho, nombra un responsable. Si quieres que algo se demore eternamente, nombra una comisión”.

b) **La ILP para declarar a las antiguas pajarerías de La Rambla como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad no supera el debate de totalidad**

Aunque pueda parecer anecdótico, el resultado de la votación de la **Proposición de ley de declaración del Mercado de los Pájaros de la Rambla de Barcelona como patrimonio cultural e inmaterial de Cataluña** nos sirve para dar cuenta de las singularidades de este tipo de iniciativas legislativas populares en Cataluña. Se trata de una iniciativa promovida por los dueños de las antiguas pajarerías de la Rambla de Barcelona motivada por el hecho de que el proyecto de remodelación de esta vía no contempla estos quioscos, cuya existencia se remonta a 1855, aunque desde 2010 se dedican a la venta de souvenirs porque la normativa municipal les impide el comercio de animales.

Antes que nada, hay que mencionar que pese a ser una iniciativa restringida a un ámbito muy local, la proposición logró superar el elevado número de firmas que exige en Cataluña la **Ley 1/2006 de la iniciativa legislativa popular**, situado en 50.000. Tras este logro, en esta comunidad autónoma las ILP no se encuentran sujetas al trámite de la toma en consideración, abriéndose directamente la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa. No obstante, es posible presentar enmiendas a la totalidad, como han hecho en este caso tanto los socialistas como los comunes para la devolución del texto. Las dos enmiendas fueron aprobadas con el voto a favor de 96 diputados del Parlament pertenecientes al PSC, ECP, ERC y Junts. En contra, los 30 diputados de la CUP, Ciudadanos, PP, VOX y 2 diputados de Junts, que no respetaron la disciplina parlamentaria. Además, tres diputados de esta última formación se ausentaron del Pleno.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

1.3. ÁMBITO EUROPEO

a) Comunicaciones de la Comisión Europea en respuesta a Iniciativas europeas atendidas

Se hacen públicas en el período observado las respuestas a cuatro iniciativas. La Comunicación de la Comisión recoge las conclusiones jurídicas y políticas sobre la iniciativa. La Comisión está obligada a responder a las iniciativas que prosperan - aquellas iniciativas que han recogido el apoyo requerido- y declarar qué acciones, en su caso, tiene la intención de emprender.

- 1.- Comunicación relativa a la iniciativa ciudadana europea «¡Salvemos a las abejas y a los agricultores! Hacia una agricultura respetuosa con las abejas para un medio ambiente sano».
- 2.- Comunicación relativa a la iniciativa ciudadana europea «*Stop Finning – Stop the Trade*» (Prohibición del cercenamiento de las aletas de los tiburones — Prohibición del comercio).
- 3.- Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa ciudadana europea «Cosméticos sin crueldad – Por una Europa sin ensayos con animales».
- 4.- Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa ciudadana europea «Europa sin pieles» («*Fur Free Europe*»).

b) Iniciativas abiertas actualmente para firma

Se encuentran abiertas a firma (las iniciativas abiertas se presentan con sus correspondientes enlaces para facilitar el acceso a su contenido y el apoyo en su caso).

- 1.- Garantizar la acogida digna de los migrantes en Europa.
- 2.- Iniciativa ciudadana europea en pro de la comida vegana.
- 3.- Llamamiento para lograr un entorno sin tabaco y la primera generación europea libre de tabaco de aquí a 2030.
- 4.- **Artículo 4: detener la tortura y el trato inhumano en las fronteras de Europa.**
- 5.- «*Trust and Freedom*» («**Confianza y libertad**»).
- 6.- **Introducción efectiva del concepto de precedente judicial en los Estados de la UE.**
- 7.- **Gravar las grandes fortunas para financiar la transición ecológica y social.**
- 8.- **End The Horse Slaughter Age (Acabemos con el sacrificio de caballos).**

Se abre en breve la recogida de firmas una vez que han sido registradas por la Comisión «**Creación de la Autoridad Europea de Medio Ambiente**

- 1.- **EU Live Bus Stop Info (Información en directo sobre paradas de autobús en la UE).**
- 2.- «*I'm Going European: An ECI to Connect your National and European Citizenship*» (**Me hago europeo: una ICE para conectar su ciudadanía nacional y su ciudadanía europea**). Destacamos la primera petición que recoge esta iniciativa que insta a la Comisión a, “mediante la práctica de la democracia participativa, (proponer) un acto jurídico europeo, de conformidad con el artículo 25 del TFUE, que introduzca, para todos los Estados miembros, el derecho de todos los niños y niñas a una educación sobre la ciudadanía europea y los valores de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho”.
- 3.- **Conservación y fomento de la cultura, la educación, la lengua y las tradiciones ucranianas en los Estados de la UE.**

El registro de estas dos últimas iniciativas pendientes de apertura y de la ya abierta a firma “*Trust and Freedom*” trae causa de la aplicación del art. 6 del Reglamento de la ICE (2019). Este artículo incorporó, en aras de facilitar el ejercicio del derecho de participación ciudadana a través de la herramienta de la iniciativa ciudadana, la posibilidad de registro parcial y la oportunidad de un diálogo de los organizadores con la Comisión que brinda a los primeros la ocasión de modificar la iniciativa de cara a su registro. Fue una de las mayores novedades del nuevo reglamento frente al obstáculo que en la primera regulación el registro por la Comisión suponía en la práctica.

c) El Parlamento Europeo muestra su preocupación por que algunas iniciativas no alcanzan el número de firmas requerido

En la **Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2023, sobre la aplicación de los Reglamentos sobre la iniciativa ciudadana europea (P9_TA(2023)0230)** Se muestra la preocupación por el hecho de que algunas iniciativas no alcancen el número de firmas requerido. Resaltamos la llamada a la colaboración de los Estados miembros en sus diferentes niveles de gobierno en la tarea de la información y la educación necesarias para conocimiento y uso de esta herramienta participativa y en la conveniencia de la rebaja de edad que propiciaría su amplia utilización por la juventud europea. Desde la Comisión Europea se han puesto en marcha herramientas y materiales de difusión de la iniciativa ciudadana en Centros de Educación Secundaria.

Por otra parte, el Parlamento Europeo en esta resolución llama especialmente la atención sobre la inacción de la Comisión en relación con la iniciativa *Minority safe pack* en defensa de la diversidad cultural europea y los derechos de las minorías.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

d) El TJUE resuelve recursos sobre la extensión de los derechos de ciudadanía europea a residentes de larga duración.

Hemos tenido noticia de las Sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 2023 en los asuntos C-499/21 P | Silver y otros/Consejo, C-501/21 P | Shindler y otros/Consejo, y C-502/21 P | Price/Consejo que desestiman de forma definitiva los recursos de ciudadanos británicos que impugnaban la pérdida de sus derechos de ciudadanos europeos como consecuencia del Brexit. El TJUE afirma que "(l)a pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión y, consiguientemente, de los derechos asociados a este estatuto es una consecuencia automática de la mera decisión de retirarse de la Unión, adoptada soberanamente por el Reino Unido, y no una consecuencia del Acuerdo de Retirada o de la Decisión del Consejo por la que se aprueba ese Acuerdo". Los ciudadanos británicos residentes en nuestro país o en cualquier otro de la Unión pierden conforme a la normativa actual el derecho a apoyar una ICE. Además, no olvidemos que el derecho ciudadano de petición europea se reconoce también a los residentes. La cercanía entre ambos instrumentos hace aún más pertinente la extensión del ámbito subjetivo de las iniciativas a los extranjeros residentes de larga duración. Por el momento este derecho únicamente se reconoce a los que sean ciudadanos nacionales titulares del derecho a la participación en las elecciones al Parlamento europeo dando la posibilidad de abrir la posibilidad a jóvenes mayores de 16 años.

En el contexto del proceso de retirada (art. 50 TUE) a partir del referéndum británico organizado en 2016 en el que la mayoría de los electores optó por la salida del Reino Unido de la UE, surgieron varias iniciativas con el objetivo de mantener la ciudadanía europea ("Votantes Sin Fronteras, plenos derechos políticos para los ciudadanos de la UE", "Ciudadanía permanente de la Unión Europea", "Mantenimiento de la ciudadanía europea o la de "Ciudadanía de la UE para los europeos: Unidos en la diversidad a pesar del ius soli y del ius sanguini"). El asunto de la extensión de los derechos de ciudadanía, a los residentes en el territorio de la Unión Europea, ha entrado en el debate sobre las propuestas del Parlamento Europeo para la reforma de los Tratados.

Merece la pena la lectura del Informe de la Comisión del Parlamento Europeo a la resolución para la modificación de los tratados presidida por J. F. López Aguilar

"la ciudadanía de la Unión se concede sobre la base de la nacionalidad de un Estado miembro, lo que restringe el acceso a una cantidad considerable de nacionales de terceros países que residen en el territorio de la Unión, como los nacionales de terceros países con estatuto de residente de larga duración en la Unión; pide una revisión del artículo 20 del TFUE mediante la introducción de un nuevo apartado 20, apartado 2 bis, en el que se establezca que, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para conceder la ciudadanía, el disfrute de los derechos mencionados en el artículo 20, apartado 2, debe ampliarse a los nacionales de terceros países que residan en el territorio de la Unión, en particular a los nacionales de terceros países con estatuto de residencia de larga duración en la Unión; pide que se prohíban en los Tratados los regímenes de ciudadanía por inversión en virtud de los cuales se ofrece la ciudadanía nacional, junto con la ciudadanía de la Unión, a los nacionales de terceros países por razones principalmente económicas"

2. DERECHO DE PETICIÓN**2.1. ÁMBITO ESTATAL****a) Información del portal de peticiones del Parlamento Europeo**

En la observación, a través del portal al efecto, de las peticiones de ciudadanos o residentes en nuestro país no limitadas a quejas de índole personal, constatamos que abundan las peticiones relativas a cuestiones medioambientales, algunas en particular sobre bienestar animal que conecta con la reciente publicación, en nuestro país de la Ley de Bienestar animal que algún que otro debate en la opinión pública ha suscitado. En numerosas ocasiones, son asociaciones vecinales (alguna hay especialmente activa en la presentación de peticiones) que se movilizan en torno a la defensa de derechos sociales en particular en contextos de pobreza (problemas de vivienda, desempleo). Otras veces ponen de manifiesto discriminaciones. Con frecuencia evidencia que la llamada a Europa se presenta como la última puerta en que ver atendidas sus demandas ante la inacción de las Administraciones Públicas concernidas. No falta alguna que otra petición animada por representante de un partido político, concretamente de Podemos. Otro tema que preocupa a algunos peticionarios es el de la protección de los denunciantes, de aquellos que informan sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión transpuesta en nuestro país por Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción). Por supuesto las demandas de la España rural están presentes, por ejemplo, las ampliamente conocidas quejas sobre falta conexiones ferroviarias. Por último, aparecen varias peticiones-denuncia que sitúan el problema en la queja sobre la manera en que se gestionan concretas partidas de fondos europeos.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

3. OTROS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS

3.1. ÁMBITO AUTONÓMICO

a) Hablemos de presupuestos – prueba piloto de presupuestos participativos de la Generalitat de Catalunya

La Generalitat de Catalunya impulsa una prueba piloto interna de participación en política presupuestaria dirigida al personal de la Generalitat de Catalunya. Posteriormente, se tiene la intención de extender esta experiencia a la ciudadanía en general.

La prueba piloto permite probar una parte sustancial de los elementos y el funcionamiento del proceso participativo y, por lo tanto, facilitar la realización más adelante de este proceso con el conjunto de la ciudadanía. Este proceso de participación en el ámbito de la política presupuestaria de la Generalitat de Catalunya tiene como objetivo recoger las preferencias, opiniones y aportaciones de la ciudadanía, para que la toma de decisiones presupuestarias esté más informada y, por ende, sea más completa y mejor.

Se trata de una experiencia novedosa dado que aplica las técnicas de los presupuestos participativos al nivel autonómico cuando, hasta el momento, se trataba de una práctica esencialmente local. El cambio de nivel de gobierno supone un cambio cualitativo tanto en los instrumentos como en el contenido y posible alcance del proceso. El hecho de que se haya optado por plantear una prueba piloto con personal de la propia administración supone, además, el diseño de un instrumento de deliberación intra-institucional que también resulta interesante.

Para más información se puede consultar en el enlace

<https://participa.gencat.cat/processes/politicapressupostaria?locale=es>

3.2. ÁMBITO LOCAL

a) El modelo de gobernanza colaborativa (Etokizuna Eraikiz) impulsado por la Diputación Foral de Gipuzkoa

Frente a la constatación de los cambios y los retos sociales, económicos, ambientales y políticos que actualmente nos afectan, la Diputación Foral de Gipuzkoa inició una estrategia de respuesta basada en la gobernanza abierta y colaborativa. Una estrategia basada en cinco principios: (1) liderazgo institucional, (2) coherencia con las particularidades del territorio, (3) facilitar el aprendizaje y la innovación, y (4) generar políticas públicas desde la confianza, la democracia y el valor público.

Después de 5 años, el resultado se puede cuantificar en 125 proyectos ciudadanos en los que han participado más de 200 agentes; 32 proyectos experimentales en ámbitos como los cuidados, la igualdad y la digitalización; 9 proyectos estratégicos desarrollados para hacer frente a retos como el envejecimiento sano, la nueva movilidad, la ciberseguridad, el cambio climático o la inserción de los más vulnerables. En palabras del Markel Olano Arrese, diputado general de Gipuzkoa:

“Las instituciones, las Universidades, las asociaciones del tercer sector social, las empresas y los agentes sociales y económicos hemos sido capaces de consensuar y desarrollar una agenda común sobre los grandes problemas y retos de nuestro territorio.”¹

Se trata, pues, de un proyecto ambicioso y con voluntad de proyección en el medio y largo plazo. Con esta vocación, en primer lugar, se ha trabajado una agenda compartida desde el diálogo y la participación; pero también, en segundo lugar, una estructura institucional que impulse y sostenga el proyecto. Disponemos de documentos para entrar en los detalles de este modelo que, en cualquier caso, es una apuesta colectiva por la anticipación y la innovación.²

b) Mesa de Gestión Marítima del Litoral del Baix Empordà

La Mesa de Gestión que presentamos consiste en un ámbito permanente de participación donde se debaten y se concretan propuestas de gestión y ordenación de los usos y actividades en el espacio marino protegido incluido en la Red Natura 2000 “Litoral del Baix Empordà” (ES5120015). La Mesa está vinculada al Consejo Catalán de Gestión Marítima y promovida desde la DG de Políticas Ambientales y Medio Natural y la DG Política Marina y Pesca Sostenible, ambas de la Generalitat de Catalunya. El proyecto LIFE IP INTEMARES, que coordina la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, colabora con esta iniciativa dando soporte y dinamizando su funcionamiento.

La Mesa se ha concebido como un espacio de encuentro de los diferentes actores vinculados al litoral marítimo (administraciones, agentes económicos, entidades sociales y ambientales, academia, etc.) y ha trabajado siguiendo tres fases: (1) análisis y diagnóstico (documentación, observación participante, entrevistas y estudios técnicos), (2) propuestas (a través de grupos focales y lo que se ha denominado en consejo de dinamizadores), y (3) la redacción del informe final de retorno (realizado desde el grupo motor y con la colaboración de la Fundación Biodiversidad).

¹ *Etokizuna Eraikiz (2022) Construcción de una Nueva Cultura Política en Gipuzkoa. Conceptos, Metodología y Experiencias. Diputación Foral de Gipuzkoa.*

² *Etokizuna Eraikiz (2023) Balance 2023 de Etokizuna Eraikiz. Un Propósito Común y Compartido. Diputación Foral de Gipuzkoa. Barandiarán, X., Canel, M.J. & Bouckaert, G. (eds)(2023) Building Collaborative Governance in Times of Uncertainty. Pradeimc Lessons from the Basque Gipuzkoa Province. Leuven University Press.*

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

A partir de este trabajo, la Mesa no solo ha favorecido el encuentro y el diálogo entre los diferentes agentes, sino que ha ido conformando una agenda compartida de los principales retos de este complejo espacio marítimo. El objetivo es equilibrar las voces de los diferentes participantes, pero siempre garantizando la sostenibilidad social, económica y ambiental de la iniciativa.

3.3. ÁMBITO EUROPEO

a) El programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV)

El programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV) -que debe ser accesible para toda la sociedad civil -se puso en marcha en 2021 y tendrá una duración de siete años, hasta 2027 (Reglamento (UE) 2021/692 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de abril de 2021 por el que se establece el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores)

Según la información de la página de presentación “(e)l programa CERV busca apoyar y desarrollar sociedades abiertas, basadas en los derechos, democráticas, igualitarias e inclusivas basadas en el Estado de Derecho. Esto incluye una sociedad civil vibrante y empoderada, que fomente la participación democrática, cívica y social de las personas y cultive la rica diversidad de la sociedad europea, sobre la base de nuestros valores, historia y memoria comunes” Contiene cuatro pilares: igualdad, derechos e igualdad de género, Daphne, valores de la Unión y el **pilar relativo al compromiso y participación de los ciudadanos que agrupa los objetivos de promover el compromiso y la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión, los intercambios entre ciudadanos de diferentes Estados miembros y dar a conocer la historia común europea**. Destaco su importancia desde el punto de vista de la construcción de una identidad europea, un verdadero sentimiento de pertenencia a la ciudadanía europea, fundamento de la democracia europea. Hacíamos referencia antes a una iniciativa ciudadana abierta dirigida a garantizar esa educación cívica europea.

Las organizaciones de la sociedad civil activas a nivel local, regional, nacional y transnacional, así como otras partes interesadas, pueden solicitar financiación del CERV para iniciativas destinadas a la participación ciudadana, la igualdad para todos y la protección y promoción de los derechos y los valores de la UE.

Aquí se puede solicitar el **Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV)**.

Para conocer las últimas noticias sobre las oportunidades de financiación y los proyectos financiados en el marco de los programas CERV y Justicia, podemos suscribirnos **aquí** para recibir el **boletín informativo de financiación** de forma regular.

Muchos países cuentan ya con un punto de contacto nacional para ayudar a los solicitantes y beneficiarios con preguntas y cuestiones relacionadas con el programa, en el nivel europeo está el contacto Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Aquí se enlaza a puntos de interés al efecto a través del **Ministerio de Cultura**. Desde el **punto europeo de la ciudadanía** se puede acceder a las convocatorias para el año 2024

- 1.- Información de interés: El **paquete de ciudadanía de la Unión Europea** (información agrupada sobre derechos de los ciudadanos europeos)
- 2.- Comunidad en red “Todos juntos por la democracia”. Merece la pena registrarse en esta comunidad a través de la que recibiremos información sobre encuentros en muchos de los cuales se facilita el acceso *on line*. De próxima celebración un evento de **diálogo intergeneracional** en nuestro país.



1. ORDENAMIENTO JURÍDICO

1.1. ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

a) Actualización del régimen de votaciones de las Cortes de Aragón por resolución de la Presidencia de las Cortes

Los “Boletines Oficiales” núms. 1 y 2 de la XI Legislatura de esta Cámara, de 29 de junio y 10 de julio de 2023 respectivamente, dan cuenta de la conformación no sólo de los Grupos Parlamentarios de la misma, sino también de las Agrupaciones Parlamentarias, que el art. 47 del Reglamento de las Cortes posibilita constituir a *“los Diputados pertenecientes a una formación política que, como tal, hubiese concurrido a las elecciones incorporados al Grupo Parlamentario Mixto”*, y ello *“dentro de los ocho días siguientes a la constitución de las Cortes o a la adquisición de la condición de Diputado”* y consignando su denominación, miembros y Portavoz más su eventual sustituto, como sientan, singularmente, las reglas contenidas en los apartados 1 a 3 de aquel precepto. El Reglamento de 28 de junio de 2017 refleja, a lo largo de su articulado, la relevancia de estos subgrupos, que dan vida al pluralismo político (art. 1.1 de la C.E.) dentro del Grupo Mixto de las Cortes de Aragón, junto con los Grupos Parlamentarios de estricta adscripción partidaria.

Así pues, además de los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, Vox en Aragón, Chunta Aragonesista y Aragón-Teruel Existe, dentro del Grupo Mixto se han conformado aquellas agrupaciones en número de tres y a razón de un Diputado cada una, dado que se exige un número mínimo de tres Diputados para constituir Grupo propio (art. 43.1 del Reglamento de las Cortes). Son las Agrupaciones Parlamentarias Podemos, Izquierda Unida Aragón y Partido Aragonés: ésta forma parte, en principio, de la mayoría parlamentaria, mientras que aquellas dos, desde el punto de vista político, se ubican en la oposición.

El art. 47.6 del Reglamento dispone que *“La presencia en las Comisiones de los Diputados pertenecientes a agrupaciones parlamentarias será fijada por la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, en el momento de establecer su composición, atendiendo a criterios de proporcionalidad”*. Por su parte y según el art. 68.1, *“Las Comisiones, salvo precepto en contrario, estarán integradas por los miembros que designen los grupos parlamentarios o agrupaciones parlamentarias en el número que, respecto de cada uno de ellos, fije la Mesa de las Cortes, de acuerdo con la Junta de Portavoces, de forma proporcional a la importancia numérica de aquellos en la Cámara. Todos los grupos parlamentarios tendrán derecho a contar, como mínimo, con un representante en cada Comisión”*. Y también impone el respeto a la proporcionalidad el art. 98.1 en la integración de la Diputación Permanente, con el añadido de que son miembros de la misma los de la Mesa de la Cámara; si bien el art. 98.2 señala que *“Todos los grupos parlamentarios deberán estar representados en la Diputación Permanente, así como las agrupaciones parlamentarias, en los términos que fije la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces”* [los subrayados son nuestros].

En aplicación de estos preceptos, el “Boletín Oficial” núm. 6 de la XI Legislatura de las Cortes de Aragón, de 6 de agosto de 2023, publica varios acuerdos y resoluciones de sus órganos rectores, de fecha 1 de agosto, que merece la pena reseñar. Así, en la composición de la Diputación Permanente, integrada por 25 Diputados, corresponde a cada Agrupación un Diputado, con lo que los 3 Diputados del Grupo Mixto están integrados en ella, en tanto que los Grupos Parlamentarios Chunta Aragonesista y Aragón-Teruel Existe, cada uno de los cuales cuenta, asimismo, con 3 Diputados, sólo tienen uno en este órgano. Sin embargo, en la composición de las Comisiones Permanentes, la interpretación de las normas transcritas ha llevado a otra consecuencia: cada una de estas Comisiones está integrada por 19 Diputados, de los cuales corresponde uno al Grupo Mixto y también uno a cada uno de los otros dos Grupos que cuentan con 3 Diputados.

La Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 1 de agosto de 2023, sobre votaciones en las Comisiones y en la Diputación Permanente explica la diferencia ya aludida y viene a afirmar que la pluralidad del Grupo Mixto *“dificulta la fijación de una composición”* de estos órganos *“que respete la proporción numérica de los grupos existente en el Pleno de la Cámara”*. Son esenciales estos dos párrafos del Preámbulo, de los que hemos destacado algunas frases:

“Sin embargo, la aludida complejidad existente en la presente Legislatura es causa de que en los citados órganos parlamentarios, en particular en la Diputación Permanente, puedan producirse varios supuestos de hipotéticas votaciones en las que no sólo no se reproduciría fielmente la composición real del Pleno de las Cortes sino que se modificaría profundamente ésta, falseándola, y alterándose la regla de las posibles mayorías existentes en el Pleno de la Cámara en dichos supuestos, en los que por consiguiente se incumpliría lo exigido en los artículos 68.1 y 98.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón (R.C.A.). Para dichas votaciones, además, resultaría inaplicable lo establecido en el artículo 138.2¹ R.C.A., sobre los casos en los que se produzca empate en las votaciones en las Comisiones y en la Diputación Permanente.

De igual forma, resulta preciso hacer frente a la posibilidad de que en las votaciones en Comisión **la posición del Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto en cada una de ellas pueda no responder a la posición de las diferentes Agrupaciones Parlamentarias que lo integran**. Para ello, se prevé la posible constancia en acta de estas discrepancias, así como la posible extensión de la posibilidad regulada en el artículo 187.3² R.C.A. para el procedimiento legislativo a otras iniciativas parlamentarias en las que sea preciso hacer constar una posición política divergente de las Agrupaciones que conforman el Grupo Parlamentario Mixto”.

¹ *“Se entenderá que no existe empate en las votaciones en Comisión cuando, estando presentes todos sus miembros, el empate pueda dirimirse ponderando el número de votos con que cada grupo parlamentario o agrupación parlamentaria cuente en el Pleno de la Cámara”*.

² *“A solicitud del Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, en los casos en los que difiera la intención de voto de los Diputados o agrupaciones parlamentarias en él integrados, se aplicará a las votaciones el sistema de voto ponderado”. Este apartado está incardinado dentro del Capítulo III del Título VI del Reglamento, dedicado a la competencia legislativa plena de las Comisiones como modalidad del procedimiento legislativo.*

III. DERECHO PARLAMENTARIO

Con la finalidad, pues, de garantía de la reproducción fiel de la composición de la Cámara, plasmada en el Pleno, y de que las votaciones “permitan reflejar adecuadamente su voluntad política” [la de los Grupos Parlamentarios], esta Resolución se aplica, en Comisión o en la Diputación Permanente, “cuando concurra la totalidad de los siguientes requisitos: a) Estén presentes todos los miembros que formen parte de la Comisión permanente o de la Diputación Permanente. b) Se trate de votaciones públicas, mediante votación ordinaria o por llamamiento. c) Todos los miembros de un mismo Grupo Parlamentario hubieran expresado su voto en el mismo sentido. d) El resultado final de la votación no se ajuste a la composición numérica que los Grupos parlamentarios tienen en el Pleno de la Cámara” (art. 1).

El art. 2 regula la constancia del voto de las Agrupaciones Parlamentarias en Comisión, a solicitud de sus Portavoces, en el supuesto de que el voto del Portavoz del Grupo Mixto en la misma pueda no responder al sentido del voto que deseen expresar una o varias de las Agrupaciones integradas en él (ap. 1), en tanto que el ap. 2 supone la citada extensión de la regla del art. 187.3 a las que denomina “iniciativas o votaciones especialmente relevantes” –sin que se especifique a cuáles puede referirse esta expresión–, a solicitud del Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto en la Comisión o de un Diputado de una Agrupación Parlamentaria, con carácter previo al inicio de la votación y con los requisitos de “que estén presentes los Diputados de las Agrupaciones parlamentarias que deseen votar en un sentido diferente del expresado por el Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto en la Comisión y que ningún Grupo Parlamentario se oponga a ello”.

Esta Resolución es un ejemplo del carácter contingente de estas fuentes o normas subordinadas del Derecho parlamentario, las cuales revisten carácter interpretativo, supletorio o complementario, en cada caso, del Reglamento y se amoldan a la situación existente en las Cámaras en cada momento, adaptándose a la realidad política fruto de los resultados electorales. Las consecuencias de lo dispuesto en sus arts. 1 y 2 son las prescritas en los artículos siguientes.

Así, según su art. 3, “En las votaciones en que concurran todos los requisitos señalados en los artículos anteriores, los votos emitidos se computarán ponderando el número de votos con que cada Grupo o Agrupación Parlamentaria cuente en el Pleno de la Cámara”. El art. 4 dispone: “Si aplicada la regla de ponderación del número de votos prevista en los artículos anteriores, en alguna votación se produjera un empate, se estará a lo previsto con carácter general en el artículo 138 del Reglamento de las Cortes de Aragón”, esto es, la repetición sucesiva de las votaciones con el resultado dirimente final de rechazo (art. 138.1), pues entonces ya se está aplicando el sistema del voto ponderado tal como lo prevé el art. 138.2. Finalmente, el art. 5 señala que “En la proclamación del resultado de cada una de las votaciones en que se aplique lo dispuesto en la presente Resolución, la Presidencia de la Comisión permanente o de la Diputación Permanente mencionará expresamente la aplicación de esta norma, debiendo quedar igualmente constancia de ello en el acta correspondiente de la sesión”.

b) Aplicación de la regla D'Hondt para la distribución de miembros en las Comisiones parlamentarias en la Asamblea de Madrid

En este Parlamento autonómico, es digno de mención el que, al comienzo de su XIII Legislatura, la aplicación de la regla de proporcionalidad consistente en el método D'Hondt, que desde la VIII Legislatura ha regido –y sigue rigiendo– la designación de los Senadores en representación de la Comunidad de Madrid, se haya hecho extensiva tanto a la composición de los órganos de la Cámara como a la distribución, entre los Grupos Parlamentarios y con algunos correctores, de los cupos de iniciativas en el Pleno³. Si el principio de proporcionalidad se impone a aquella designación en virtud de los arts. 69.5 de la C.E., 165.4 de la L.O.R.E.G., 16.3.i) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 225.2 del Reglamento de la Asamblea, también lo hace a la composición de dichos órganos en los términos del art. 12.2.c) del Estatuto de Autonomía, el cual dirige un mandato al Reglamento en tal sentido.

Los preceptos reglamentarios relativos a tal composición son muy parecidos, por tanto, a los vistos en las Cortes de Aragón. Así, como regla general, según el art. 63 del Reglamento de la Asamblea, “1. Las Comisiones, salvo norma en contrario, estarán compuestas por el número de Diputados que en cada caso establezca la Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces. 2. La Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, establecerá asimismo el número de miembros de las Comisiones que corresponderá a cada Grupo Parlamentario, en proporción a su importancia numérica en la Cámara, garantizándose en todo caso el derecho de todos los Grupos Parlamentarios a contar, cuando menos, con un representante en cada Comisión”. Esa proporción matemática sólo halla la excepción de las Comisiones, Permanentes no Legislativas o no Permanentes, que adoptan sus decisiones en función del criterio del voto ponderado, en las que cada Grupo cuenta con el mismo número de Diputados: tal combinación supone una excepción del principio de proporcionalidad en estos concretos supuestos.

Por otra parte y conforme al art. 80 del propio Reglamento, “2. La Diputación Permanente estará compuesta por la Presidencia y por un número de Diputados equivalente al tercio de los Diputados de la Cámara, incluidos los miembros de la Mesa, que serán miembros natos de la Diputación. 3. La Mesa, oída la Junta de Portavoces, establecerá el número de miembros de la Diputación Permanente que corresponderá a cada Grupo Parlamentario, en proporción a su importancia numérica en la Asamblea de Madrid, garantizándose en todo caso el derecho de todos los Grupos Parlamentarios a contar, cuando menos, con un representante. A estos efectos, los miembros de la Mesa se computarán y serán imputados a los respectivos Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan”.

³ Regulada en el Acuerdo de la Mesa sobre programación de las líneas generales de actuación de la Asamblea, aprobado con arreglo, entre otros preceptos, al art. 106.2 del Reglamento de 7 de febrero de 2019.

III. DERECHO PARLAMENTARIO

En lo que hace a la composición de las Comisiones, el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, de 30 de junio de 2023 –publicado en el “Boletín Oficial” núm. 3 de la XIII Legislatura, de 4 de julio–, fija en 17 el número de Diputados de todas las Comisiones Permanentes Legislativas y de dos de las no Legislativas, y atribuye a cada Grupo Parlamentario los siguientes: 10 Diputados el Popular; 3 Diputados el de Más Madrid; 3 Diputados el Socialista; y 1 Diputado el de Vox en Madrid. Como puede comprobarse, se trata de un reparto que obedece al método D’Hondt, al contar el Grupo Popular con 70 Diputados en el Pleno, los Grupos Más Madrid y Socialista con 27 Diputados cada uno y el de Vox en Madrid con 11 Diputados.

Y en lo que se refiere a la Diputación Permanente, el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, también de 30 de junio de 2023, fija el número de miembros de la misma en 45 titulares e igual número de suplentes; para su distribución entre los Grupos Parlamentarios, cita expresamente “el sistema proporcional D’Hondt, en función del número de escaños obtenidos, resultando el siguiente reparto”: 24 Diputados el Grupo Popular; 9 Diputados el de Más Madrid; 9 Diputados el Socialista y 3 Diputados el de Vox en Madrid. Formalizadas las oportunas propuestas por estos Grupos, el Pleno de la Cámara, de conformidad con el art. 80.4 del Reglamento, aprobó la designación de los miembros de este órgano por Acuerdo de 13 de julio de 2023, el cual fue publicado en el “Boletín Oficial” de la Asamblea núm. 5 de la XIII Legislatura, de 20 de julio.

2. JURISPRUDENCIA

2.1. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

a) La sanción extrapenal de inhabilitación para desempeñar cargos públicos representativos no viola el Derecho de la UE (STJUE, 4 de mayo de 2023, asunto C-40/21) El Parlamento Europeo carece de competencias en la declaración de escaños vacantes por condena penal

La sentencia resuelve una cuestión prejudicial de un tribunal rumano en la que se pregunta sobre la conformidad con el Derecho de la UE de una medida nacional que impone ex lege la inhabilitación para desempeñar cargos públicos representativos por un periodo de tres años cuando la Agencia Nacional de la Integridad (ANI), organismo autónomo, aprecia la existencia de un conflicto de interés por el titular del cargo público tras la tramitación del oportuno procedimiento administrativo. El Tribunal de Justicia declara la conformidad de la medida con el Derecho de la UE: por un lado, aclara que la proporcionalidad de la medida no puede evaluarse a tenor del art. 49 CDFUE, ya que esta disposición está dirigida a las sanciones penales y, a tenor del test aplicado (calificación jurídica de la infracción en el Derecho interno, propia naturaleza de la infracción y gravedad de la sanción), la medida no reviste carácter penal; por otro lado, afirma que el principio de proporcionalidad, en tanto principio general del Derecho de la UE, sirve como parámetro de control de la medida, aduciendo seguidamente que la medida respeta tal principio cuando su imposición persigue el buen funcionamiento de las instituciones y la conducta sancionada presenta suficientes elementos de gravedad que justifican la repercusión de la medida en la situación personal, profesional y económica del afectado; por último, niega que el derecho al trabajo incluya el derecho a desempeñar cargos públicos representativos y rechaza que el derecho a la tutela judicial efectiva se oponga a la medida, siempre que el informe de la ANI (tanto la constatación de la infracción como la sanción impuesta, incluida su proporcionalidad) pueda ser revisado por los tribunales.

b) Las decisiones que suspendieron la inmunidad de los eurodiputados Puigdemont, Comín y Ponsatí respetaron el Derecho de la UE (STGUE, 5 de julio de 2023, asunto T-272/21)

La sentencia rechaza el recurso de anulación presentado por los Sres. Puigdemont, Comín y Ponsatí, contra las decisiones del Parlamento Europeo que estimaron los suplicatorios del TS para la suspensión de su inmunidad. A propósito del recurso, el Tribunal General aclara algunas cuestiones sobre la tramitación, examen y resolución de los suplicatorios por el Parlamento Europeo: primero, señala que, dado que los miembros de la Comisión de Asuntos Jurídicos, así como el ponente designado para la redacción del informe, no son políticamente neutros, toda denuncia sobre la violación del principio de imparcialidad deben acompañarse de razones que apunten a algún interés personal en el suplicatorio o algún perjuicio de orden personal en la resolución del mismo; segundo, recuerda que las decisiones del Parlamento Europeo en los suplicatorios vienen condicionadas por el Derecho de los EEMM, ya que, descartada la concurrencia del supuesto del art. 8 del Protocolo nº7, el paso siguiente es resolver si los hechos imputados quedan, o no, dentro de la aura protectora de la inmunidad según la legislación nacional, lo cual -añade- no ocurría en el caso de los recurrentes; tercero, y en relación con lo anterior, precisa que las decisiones no incurrirán en falta de motivación ni podrán tacharse de ambiguas por no tener un pronunciamiento separado sobre la vertiente de la inmunidad relativa al desplazamiento al lugar de reunión del Parlamento cuando esta no plantee en el caso concreto una protección autónoma o diferenciada respecto a la dispensada por las del apartado primero del art. 9 del citado Protocolo; por último, a la luz de las órdenes de detención y entrega formuladas, advierte de que el control de la legalidad de los actos dictados en los procesos judiciales internos competirá exclusivamente a las autoridades nacionales.

III. DERECHO PARLAMENTARIO

2.2. JUNTA ELECTORAL CENTRAL

a) Inelegibilidad sobrevenida.

La JEC declara que concurren en Laura Borrás, Diputada del Parlamento de Cataluña, la causa de inelegibilidad sobrevenida del artículo 6.2 b) de la LOREG, y la consiguiente incompatibilidad conforme a lo dispuesto en el artículo 6.4 de la LOREG, por haber sido condenada por Sentencia de 29 de marzo de 2023, de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de empleos o cargos públicos electivos por considerarla responsable de un delito de prevaricación administrativa tipificado en el artículo 404 del Código Penal. Y, por tanto, se dejar sin efecto la credencial de la diputada electa al Parlamento de Cataluña por la circunscripción electoral de Barcelona declarando su vacante y se expide la credencial al siguiente candidato de la lista de la formación política con la que concurrió a las elecciones de 14 de febrero de 2021 (Acuerdo 144/2023 de 3 de mayo).

https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2023&idacuerdoinstruccion=118373&idsesion=1034&template=Doctrina/JEC_Detalle

b) Proclamación de alcalde sin haber prestado el juramento o promesa.

Una vez producida la proclamación como Alcalde del concejal que previamente había prestado el juramento o promesa legal correspondiente al cargo de concejal, la ulterior toma de posesión del cargo de Alcalde por el definitivamente proclamado no reiterando en relación con tal cargo el juramento o promesa ya prestado como concejal, no constituye irregularidad invalidante de dicha toma de posesión del cargo de Alcalde, sin perjuicio de la prestación de dicho juramento o promesa en el primer Pleno de la Corporación que se celebre. En ese sentido, en opinión de la JEC, al tratarse de una irregularidad no invalidante, debe entenderse que son válidas las actuaciones del alcalde hasta la toma de posesión en la primera sesión plenaria de la corporación (Acuerdo 466/2023 de 28 de junio).

https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2023&idacuerdoinstruccion=120825&idsesion=1044&template=Doctrina/JEC_Detalle

2.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Sentencias relativas a juramentos parlamentarios: STC 65/2023, de 6 de junio, cuya doctrina se aplica después en otras siete (SSTC 125/2023, de 27 de septiembre; 133 y 135/2023, de 23 de octubre; y 139 a 142/2023, de 24 de octubre).

Desestimación de los recursos de amparo contra las resoluciones que aceptaron las fórmulas utilizadas por numerosos parlamentarios para acatar la Constitución.

En la primera sentencia de esta serie (STC 65/2023, Pleno, de 6 de junio de 2023, con ponencia de la magistrada Segoviano Astaburuaga) desestimó el amparo parlamentario promovido contra las resoluciones de la presidencia y de la mesa del Congreso de los Diputados que tuvieron por cumplimentado el requisito de promesa de acatamiento de la Constitución en la sesión constitutiva de la XIII Legislatura del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2019. Los parlamentarios demandantes de amparo consideraban que numerosos diputados electos utilizaron expresiones que limitaban la eficacia de la fórmula de acatamiento y eran contrarias a la legalidad parlamentaria, por lo que la decisión de la presidenta resultaba lesiva del núcleo de su función representativa y de la igualdad entre representantes, vulnerando el derecho de representación política. Estas alegaciones fueron desestimadas por el Tribunal, por entender que la validez de las fórmulas de acatamiento no supone un trato desigual entre los diputados y que el principio de igualdad no garantiza un derecho a imponer o exigir diferencias de trato. Además, “los demandantes de amparo no han identificado ninguna limitación o incidencia de la decisión impugnada en el núcleo esencial de su *ius in officium*” (FJ 4).

Apoyándose en su jurisprudencia sobre el derecho de representación política, el Tribunal apunta que se trata de un supuesto en el que “la alegación de la perturbación del *ius in officium* de los demandantes de amparo se vincula con decisiones de los órganos parlamentarios respecto del ejercicio de facultades de terceros diputados” por lo que su labor de control, “bajo la invocación del art. 23.2 CE, se extiende también a verificar que los acuerdos parlamentarios impugnados inciden sobre concretas funciones integrantes del núcleo esencial del *ius in officium* de los demandantes de amparo, en aras de evitar convertir el recurso de amparo del art. 42 LOTC en una suerte de control de la legalidad parlamentaria que lo desnaturalice y rompa el equilibrio de poderes diseñado por la Constitución” (FJ 3).

Esta sentencia contó con tres votos particulares. El primero, formulado conjuntamente por los magistrados Enríquez, Arnaldo y Espejel, califica la sentencia de elusiva y carente de congruencia, enfatizando la importancia del acatamiento de la Constitución como condición para acceder al cargo. Así, por un lado, considera que la sentencia altera el modo de enjuiciamiento de este tipo de pretensiones y por otro, que el recurso debió estimarse ya que, a su juicio, las fórmulas de acatamiento no estaban amparadas en la legalidad ni en la doctrina con la consiguiente vulneración de los derechos fundamentales de los recurrentes. El segundo, de la magistrada Balaguer, coincide con el fallo pero señala que se trata de un contra-amparo que no debió admitirse a trámite por falta de legitimación y que, en todo caso, el juramento para acatar la condición de diputado no es una exigencia constitucional. El tercero, formulado por César Tolosa, considera que la presidenta vulneró los derechos de los diputados desnaturalizando la representatividad de las Cortes Generales y aceptando expresiones desafiantes a la Constitución. Tales votos y argumentos se reiteran, con mínimas variaciones, en todas las decisiones de esta serie.

III. DERECHO PARLAMENTARIO

b) STC 116/2023, de 25 de septiembre. Desestima un recurso de amparo que cuestiona la utilización de la fórmula *Imperiali* para designar senadores autonómicos en el Parlamento de Cataluña.

La STC 116/2023, de 25 de septiembre (Sala Segunda) desestimó (con ponencia de la magistrada Segoviano Astaburuaga) el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Vox en el Parlamento de Cataluña, alegando que los acuerdos de la mesa de la Cámara sobre propuestas de senadores que corresponde designar al Pleno del Parlamento —en la que se escogió la aplicación de la fórmula *Imperiali* para el reparto— vulneraron el derecho a la igualdad en el acceso a los cargos públicos. Para los recurrentes, la selección de dicha fórmula se apartó de las utilizadas en legislaturas anteriores, incumpliendo la exigencia de escoger fórmulas cuya proporcionalidad sea igual o supere la regla general de aplicación (la fórmula d'Hondt).

El Tribunal, citando su doctrina sobre la proyección del derecho de representación a la designación proporcional de los senadores autonómicos (STC 56/2922, de 5 de abril) y sobre la capacidad de contribuir al *ius in officium* de los usos parlamentarios (STC 28/2022, de 11 de marzo), consideró que los acuerdos impugnados no contradijeron el principio de proporcionalidad ya que, aunque la designación afecta al *ius in officium* de los recurrentes, no se contravienen las disposiciones aplicables ni usos parlamentarios y la normativa deja libertad a la mesa para decidir en cada legislatura la fórmula que considere adecuada (STC 4/1992). En este caso, la fórmula *Imperiali* aplicada es desventajosa para los recurrentes, pero no es contraria a la exigencia de proporcionalidad.

c) STC 93/2023, de 12 de septiembre (estimatoria).

Asignación de condición de no-adscritos a diputados del Parlamento de Andalucía por causar baja en el partido y en el Grupo.

Esta sentencia (dictada en Pleno, también con ponencia de la magistrada Segoviano Astaburuaga) otorgó el amparo solicitado por nueve diputados del Parlamento de Andalucía respecto de los acuerdos de la mesa de la Cámara que les asignaron la condición de diputados no adscritos. Se otorga el amparo por vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes. Tras exponer en el FJ 3 la doctrina sobre la proyección del derecho de representación a los supuestos en los que las mesas parlamentarias deben valorar la acreditación de la voluntad de los grupos parlamentarios para declarar que se ha causado baja en el mismo como presupuesto normativo para la adquisición de la condición de diputado no adscrito, el Tribunal estimó que la decisión de asignarles la condición de no adscritos se fundamentó en que habían dejado de pertenecer a la formación política con la que concurrieron a las elecciones autonómicas, incidiendo en el núcleo esencial del derecho de representación política de los recurrentes. Asimismo, la redacción del reglamento vigente no establecía ninguna previsión expresa respecto de la obligación de los grupos parlamentarios de, entre otras cosas, establecer el procedimiento de baja (FJ 4).

d) STC 82/2023, de 3 de julio.

Inadmite el recurso de amparo formulado por un diputado autonómico catalán contra la Instrucción de la Secretaría General del Parlamento que ordena tramitar su baja.

Esta sentencia, de la Sala Segunda, inadmitió (con ponencia del magistrado Arnaldo Alcubilla) el recurso, planteado contra el acuerdo de la Secretaría General del Parlamento de Cataluña por el que se dieron instrucciones a la administración parlamentaria para darle de baja como diputado de la Cámara, en el marco de un procedimiento por delito de desobediencia en el que se declaró vacante el escaño del ahora solicitante de amparo, el cual alegaba la vulneración de los derechos a las funciones representativas, a la libertad de expresión y a la tutela judicial efectiva. El demandante tenía abierta y pendiente de resolución la vía contencioso-administrativa, con relevancia directa para la simultánea pretensión de amparo, por lo que el Tribunal decidió inadmitir la pretensión por falta de agotamiento de la vía judicial previa.



En el periodo observado, no se han identificado novedades normativas reseñables.

1. ORDENAMIENTO JURÍDICO

1.1. PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO (UE, EURATOM) N.O 1141/2014 SOBRE EL ESTATUTO Y LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS Y LAS FUNDACIONES POLÍTICAS EUROPEAS

El objetivo de esta propuesta de reforma es doble. De un lado, responder a la necesidad de (alcanzar/aprobar) normas más claras sobre la financiación de los partidos políticos europeos y para lograr una mayor transparencia en materia de contenidos políticos patrocinados y propaganda política; en este sentido, se considera que la normativa actual no asegura suficientemente la transparencia en la publicidad y propaganda políticas, algo esencial para garantizar el debate democrático en condiciones justas (de igualdad de oportunidades). De otro lado, puesto que el citado Reglamento ha sido objeto de múltiples reformas desde su aprobación, y se quieren introducir contenidos y nuevas modificaciones, sería necesario revisar todo el texto y ofrecer una nueva versión actualizada del mismo.

Así, el contenido del proyecto de reforma incluye una regulación mínima de la actividad de publicidad y propaganda política (fundamentalmente una definición de publicidad política y de publicidad política pagada para aumentar su transparencia) y diversas disposiciones sobre financiación. Entre otras, introduce una categoría adicional de fuentes de ingresos, vinculada a los ingresos financieros generados por la actividad del partido o fundación, y la necesidad de su limitación; aclara el concepto de financiación indirecta; introduce una tasa de cofinanciación para los partidos políticos europeos del 5% para abordar las dificultades que enfrentan los partidos políticos europeos más pequeños; reduce el porcentaje de cofinanciación al 0% en el año de las elecciones al Parlamento Europeo para ayudar a los partidos políticos europeos a aumentar el número e intensidad de sus actividades de campaña y aumentar su visibilidad a nivel nacional; introduce un mecanismo de diligencia debida para las donaciones superiores a 3 000 EUR y un límite a las contribuciones de los miembros de fuera de la UE del 10% de las contribuciones totales.

Pero la propuesta también incluye otras disposiciones dirigidas a: modificar la definición de fundación política europea para permitirles realizar que realicen actividades de desarrollo de capacidades y formación de liderazgo político en Europa; incluir en el estatuto de los partidos políticos sus normas internas sobre igualdad de género; y aclarar que la obligación de respetar los valores de la Unión del art. 2 TUE se aplica no sólo a los partidos políticos y fundaciones europeos, sino también a sus partidos y organizaciones que los integren.

La propuesta ha superado el trámite de la primera lectura en el Parlamento Europeo y actualmente está de vuelta en la comisión responsable.

2. JURISPRUDENCIA

2.1. JURISDICCIÓN ORDINARIA

a) Afiliación masiva previa al Congreso del partido

En fechas próximas a la celebración del Congreso del Partido Aragonés Regionalista, se inscribe en el censo electoral del partido un grupo de 311 militantes. Un militante pone en cuestión la regularidad de dicha inclusión y, derivada de ella, de la aprobación definitiva de compromisarios y de los acuerdos adoptados en la Asamblea.

La **sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza 305/2023**, de 10 de abril (ECLI:ES:APZ:2023:305) recuerda el criterio jurisprudencial del Tribunal Supremo de exigir a los partidos un importante control a la hora de admitir nuevos militantes, especialmente en fechas próximas a la celebración de Asambleas o Congresos, por el potencial peligro de desequilibrar la composición del partido en favor de alguno de los candidatos internos. Así, el control de la inclusión de militantes ha de realizarse por los órganos competentes, tras comprobar la concurrencia de los requisitos exigidos en los Estatutos sin que pueda considerarse que se produzca un “silencio positivo” si no se llega a un acuerdo formal.

En el caso concreto, nada se había acordado en relación con la solicitud de ingreso de las 311 personas que, además, se había producido en la misma fecha, con impresos preconfigurados y con irregularidades en el pago de las cuotas. Finalmente, bajo la cobertura de una supuesta reclamación que sí podía resolver la Comisión Organizadora del Congreso, esta adopta una decisión sobre la inclusión de los nuevos afiliados que no tenía legitimidad para adoptar.

Por otra parte, se revisa la decisión adoptada en el Congreso de suprimir los distritos electorales de la ciudad de Zaragoza, configurando la ciudad como una circunscripción única. Considera la Audiencia que esta decisión supone un claro perjuicio para un gran bloque de militantes -los urbanos- que pierden capacidad de designación de compromisarios y derecho de representación en beneficio de los militantes rurales sin que haya un principio ideológico del partido que sustente esta decisión -por ejemplo, un principio de preferencia de lo rural por lo urbano-, que se tiñe de arbitraria.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DE GOBIERNO

b) Sistema telemático de recogida de avales: ha de ser transparente y garantista

En el proceso de elección de los miembros del Comité Ejecutivo Provincial de Vox, una candidatura vio cómo se ponía en duda la validez de los avales aportados a través del sistema telemático y era relegada del procedimiento interno. Ante la sospecha de manipulación del procedimiento, acude a la justicia.

Tras el análisis del sistema informático, la **Sentencia de la Audiencia Provincial de Granada 792/2023**, de 15 de junio (ECLI:APGR:2023:792), observa que permitía avalar a afiliados que, sin embargo y en contra de lo esperado, no reunían los requisitos exigidos en la convocatoria. Además, impedía a las candidaturas conocer qué avales se anulaban y por qué razones, no permitiéndoles subsanar tales irregularidades. La complejidad del diseño y el funcionamiento del mismo no daba suficientes garantías para quienes concurrían al proceso electoral ni respetaban los cánones que impone el funcionamiento democrático de un proceso participativo, vulnerando los derechos a ser elegible y a la igualdad de los afiliados.

c) Apoyo a una formación política distinta como causa de expulsión del partido

Una afiliada fue expulsada de Ciudadanos por retuitear y participar en el acto de creación de una nueva formación política -escindida del partido- en Huelva. El partido político entendía que se trataba de la participación en un acto electoral de una formación política distinta y ponía en duda, por lo tanto, el compromiso de la afiliada con la organización. Ella, por el contrario, consideraba que se trataba de una cuestión meramente personal de apoyo a un excompañero a quien apreciaba y con quien tenía una buena relación. Además, la afiliada tenía una participación significada y voluntaria en Ciudadanos, por lo que la decisión de expulsión le resultó sorpresiva.

Valora la **sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva 380/2023**, de 1 de junio (ECLI:ES:APH:2023:380) que ni el retuiteo -de escasa repercusión, pues fue reproducido 17 veces y comentado 20- ni la mera presencia en el acto de presentación de la nueva formación política puede considerarse un acto de colaboración, promoción a la afiliación o propaganda electoral del nuevo partido. En consecuencia, anula -por desproporcionado- el acuerdo de expulsión del partido. Por otra parte, no considera que haya una afectación al derecho al honor de la recurrente, pues más allá de la lógica afectación personal que supuso la decisión de expulsión, no hubo una trascendencia pública de la decisión que le generase perjuicio moral.

2.2. TRIBUNAL DE CUENTAS**a) Fiscalización de las cuentas anuales de partidos políticos**

El pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el 28 de septiembre de 2023 un **informe de fiscalización de las cuentas anuales de los partidos políticos correspondientes a los ejercicios 2018 y 2019**. En el marco de esta actividad, prevista en la LoTCu y en la LOFPP, examina las cuentas presentadas por 29 entidades en 2018 y 32 en 2019, ya que el informe abarca (no es la primera vez esto ocurre) dos ejercicios anuales (pero no expresa cuántos partidos de los inscritos en el registro llegaron a presentarlas, sino solo cuántos fiscalizó por recibir subvenciones).

El informe, que llega varios años después del fin del plazo legalmente previsto, recoge algunos aspectos ya presentes en informes anteriores: se trata de una fiscalización limitada, entre otros motivos, por no integrar la contabilidad datos de los grupos institucionales, de la organización local o de los partidos federados, así como por otras deficiencias documentales; elevado nivel de endeudamiento (en cifras globales, unos 160 millones de euros, un 31 % del balance); casos en los que se advierte un patrimonio neto negativo o incluso quiebra técnica; el habitual desequilibrio entre financiación pública y privada (aquella triplica, aproximadamente, a esta), con especial protagonismo, dentro de la primera, de las subvenciones a grupos (60 %), recordando que en el ámbito local sigue sin haber regulación de la materia; por último, respecto a la fiscalización en otros aspectos, cabe destacar, en materia de igualdad, que algo más del 60 % de las formaciones tienen plantillas equilibradas; en relación con las instrucciones de contratación, que hay formaciones que no las tienen publicadas y la gran heterogeneidad de las que la tienen, lo que dificulta fiscalizar la observancia de los principios legales; también es muy desigual la comprobación de la existencia de un sistema de prevención de la responsabilidad penal (inexistencia, carácter parcial, deficiencias...).

El Tribunal, en función de la fiscalización, expresa su opinión favorable sobre las cuentas (15), favorable con salvedades (25), desfavorable (18) o denegada (3), enumerando finalmente algunas irregularidades que considera sancionables (que en su caso darán lugar a la apertura de los correspondientes procedimientos sancionadores): donaciones por personas jurídicas o finalistas; ingresos por cajero automático; donaciones sin identificar; falta de respuesta a los requerimientos; inexistencia de cuentas específicas previstas legalmente o ingresos no realizados en dichas cuentas; cuotas abonadas por otras personas, incluso jurídicas; ingresos de subvenciones a grupos en las cuentas de los partidos (no puede haber subvenciones de entidades locales a partidos); pagos en efectivo superiores a lo permitido en la legislación general; falta de publicación de los datos legalmente exigidos.

Finalmente, cabe destacar que, como es también habitual, el informe recoge algunas recomendaciones dirigidas a diversos sujetos: fijar un contenido mínimo de la inscripción en el registro de partidos, en el que debería facilitarse la inscripción de coaliciones que continúan funcionando concluido el proceso electoral; regular los microcréditos (por una cuantía máxima no superior a la prevista para donaciones, fijando tipo y condiciones de la devolución, no por personas jurídicas y estableciendo que la renuncia a la devolución, hecha por escrito, se equipara a una donación); elaboración de plan de saneamiento en los casos en los que una formación registre un patrimonio neto negativo dos años; reconsideración de la subvención por gastos de seguridad; y por último, respecto al control interno, regular su contenido, la sanción por inexistencia y la publicación en la página electrónica.

Junto al extenso informe, el Tribunal ha difundido también un resumen mucho más breve con los datos principales de esta fiscalización y abundante información gráfica.

3. OBSERVATORIO DE COALICIONES

3.1. NORMALIDAD COALICIONAL EN LA FORMACIÓN DE GOBIERNOS AUTONÓMICOS EN 2023

Aunque hasta 2019 el ámbito político estatal español no había contado con ningún gobierno de coalición, lo cierto es que el funcionamiento del parlamentarismo en España sí había dado como resultado todas las variedades de gobiernos en los ámbitos autonómico y local. Así, desde las primeras elecciones autonómicas de 1980 -así como las locales de 1979- se ha constatado la existencia de gobiernos de todo tipo: unipartidistas mayoritarios; unipartidistas minoritarios -con o sin apoyo parlamentario externo formalizado-; gobiernos de coalición minoritarios -con o sin apoyos externos-; gobiernos de coalición mayoritarios e incluso gobiernos de coalición sobredimensionados. Es decir, las dinámicas coalicionales se han expresado en todo su esplendor, como era previsible en un contexto parlamentario multipartidista.

Tras las elecciones autonómicas del pasado 28 de mayo se abre una etapa más en la activación de las exigencias negociadoras, toda vez que la creciente fragmentación de los sistemas de partidos autonómicos han alejado en gran medida -salvo la excepción de las Comunidades Autónomas de Madrid, Castilla-La Mancha o La Rioja- la obtención de mayorías absolutas. De esta forma, siete de los doce ejecutivos formados tras el 28M son gobiernos de coalición (Aragón, Asturias, Canarias, Comunidad Valenciana, Extremadura, Murcia y Navarra).

Respecto a los cinco ejecutivos restantes, sólo Baleares y Cantabria se configuran como ejecutivos unipartidistas en minoría del Partido Popular (PP): en Baleares con 25 escaños -a 5 de la mayoría absoluta-, habiendo negociado el apoyo parlamentario externo de los ocho diputados de Vox, otorgando a esta formación la presidencia del Parlament Balear. Y en Cantabria, tras el acuerdo alcanzado con el Partido Regionalista de Cantabria (PRC) únicamente para la investidura, estando el PP a 3 escaños de la mayoría absoluta (18). En el caso de los gobiernos formados en Castilla-La Mancha (Partido Socialista Obrero Español – PSOE), Comunidad de Madrid (PP) y La Rioja (PP) todos responden al formato unipartidista mayoritario, al haber alcanzado la mayoría absoluta de los diputados de sus respectivas cámaras legislativas.

En el resto de CCAA se han activado, como se ha señalado, las dinámicas coalicionales necesarias para garantizar la formación de sus siete ejecutivos. El resultado ha sido la configuración de sendos gobiernos de coalición en los que la fórmula más repetida ha sido la coalición entre el PP y VOX (Aragón, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia), no sin dificultades en la negociación de los acuerdos, en especial en los casos de Extremadura y Murcia. En Aragón, la suma del PP y Vox les permitió superar en un escaño el umbral de la mayoría absoluta (34); en la Comunidad Valenciana, dicho acuerdo les situó tres escaños por encima de la mayoría absoluta (50), mientras que en Extremadura la situación de empate técnico entre PSOE y PP se decantó a favor de éstos gracias a los cinco escaños de VOX (por los cuatro de Podemos); y finalmente en Murcia se concretó la formación de gobierno con el tardío acuerdo entre PP y VOX. Más allá de los detalles concretos de cada uno de esos acuerdos de gobierno entre ambas formaciones, resulta relevante incorporar al análisis un concepto que meses después se vería confirmado en el intento del PP por investir a su líder como nuevo presidente del gobierno: las dinámicas multinivel. Con dicho concepto centramos la atención en las influencias que ejercen entre sí los diferentes niveles político-territoriales en estados descentralizados, no sólo en el plano vertical sino también en el horizontal. Es decir, no sólo resulta de interés para el análisis considerar qué influencias y/o condicionantes en la toma de decisiones coalicionales se producen de arriba abajo para replicar formatos de gobiernos existentes en niveles superiores o de abajo a arriba para intentar exportar fórmulas coalicionales testadas en niveles inferiores; sino que es interesante acercarse a las influencias ejercidas en el plano horizontal. Situaciones como las descritas -o como la formación de los ejecutivos locales, éstos en una fecha concreta y común a todos ellos- permiten identificar y evaluar la existencia de estrategias de partido en lo que a configuración de acuerdos se refiere puesto que es un escenario de múltiples partidas simultáneas.

Por otro lado, el PSOE ha liderado la formación de gobierno en dos CCAA: Asturias y Navarra. En el caso de Asturias, el nuevo ejecutivo de coalición está en situación minoritaria, puesto que la suma del PSOE y CxAST (Izquierda Unida-Más País-IAS) alcanza 22 de los 23 escaños que suponen el control de la mayoría absoluta, con lo que el diputado de Podemos será clave en determinadas votaciones durante la legislatura. En Navarra el escenario es muy similar: el acuerdo entre el Partido Socialista de Navarra (PSN-PSOE), Geroa-Bai y Contigo-Zurekin (coalición integrada por Podemos e Izquierda Unida) posee 21 de los 26 escaños que marcan la mayoría absoluta, otorgando a EH Bildu un papel central en la determinación de las principales decisiones políticas de la legislatura con sus 9 escaños.

Finalmente, el caso de la formación de gobierno en Canarias ilustra a la perfección -al igual que en Navarra- la esencia de la política de las coaliciones: como afirmó Robert Axelrod (1970), "en sistemas parlamentarios las elecciones no forman gobierno, quien lo hace son los partidos mediante negociaciones entre ellos". Así, en ambos casos el partido con más escaños -Unión del Pueblo Navarro con 15 o el PSOE en Canarias con 23- no consiguieron reunir una mayoría suficiente para formar gobierno. En el caso canario quien lo hizo fue Coalición Canaria (CCa) con el PP y la Agrupación Herreña Independiente (AHI), quedándose sólo a un escaño de la mayoría absoluta (36).

El escenario tras las elecciones autonómicas de 2023 consolida en el funcionamiento del sistema político español, aún más si cabe, la práctica habitual y normalizada de las negociaciones interpartidistas como procedimiento indispensable para alcanzar el gobierno. Negociaciones que no sólo se orientan a un único resultado -la formación de un gobierno de coalición mayoritario- sino que con buen criterio exploran las diferentes posibilidades coalicionales a disposición de los actores: gobiernos unipartidistas en minoría con apoyos parlamentarios externos estables; gobiernos de coalición minoritarios y, obviamente, gobiernos de coalición que controlan la mayoría absoluta de los escaños. En cualquier caso, se evidencia que los partidos deben pactar para gobernar.

1. COMISIÓN DE VENECIA – Óscar Sánchez Muñoz¹

1.1. DOCUMENTOS DE CARÁCTER GENERAL²

No se ha aprobado ningún documento de carácter general relacionado con la materia electoral durante el año 2023.

1.2. OPINIONES RELATIVAS A PAÍSES EN CONCRETO³

Las opiniones relativas a países en concreto relacionadas con la materia electoral y de partidos políticos y aprobadas durante el año 2023 han sido las siguientes:

- 1.-Azerbaiyán: Opinión sobre la Ley sobre los partidos políticos.⁴
- 2.-Georgia: Opinión sobre el proyecto de Ley sobre desoligarquización.⁵
- 3.-Moldavia: Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre limitación de la excesiva influencia en la vida política y económica (desoligarquización).⁶
- 4.-Alemania: Opinión sobre la reforma de la Ley electoral federal.⁷
- 5.-Ucrania: Opinión sobre el proyecto de ley relativo a la restricción de la participación en el poder del estado de personas asociadas con partidos políticos cuyas actividades han sido prohibidas por la ley.⁸
- 6.-Ucrania: Opinión sobre el proyecto de reforma del artículo 51 del Reglamento de la Verkhovna Rada sobre la responsabilidad política de los parlamentarios asociados con partidos políticos cuyas actividades han sido suspendidas.⁹
- 7.-Armenia: Opinión sobre el proyecto de reforma del Código electoral y legislación relacionada.¹⁰
- 8.-Moldavia: Opinión sobre las reformas del Código electoral y otras leyes en relación con la inelegibilidad de personas conectadas con partidos políticos declarados inconstitucionales.¹¹
- 9.-Polonia: Opinión urgente sobre la Ley relativa a la Comisión estatal para investigar la influencia rusa sobre la seguridad nacional entre 2007 y 2022 y sobre el proyecto de Ley de reforma de la misma.¹²
- 10.- Georgia: Opinión sobre el proyecto de reforma del Código electoral y del Reglamento del Parlamento.¹³
- 11.- Moldavia: Opinión de seguimiento sobre la Opinión relativa a la reforma del Código electoral y de otras leyes en relación con la inelegibilidad de personas conectadas con partidos políticos declarados inconstitucionales.¹⁴
- 12.- Moldavia: *Amicus curiae sobre la inelegibilidad de personas conectadas con partidos políticos declarados inconstitucionales.*¹⁵

- 1 *En el primer número del boletín se hizo referencia a las actividades de la Comisión de Venecia durante el segundo semestre del año 2022. En este número se van a cubrir las actividades realizadas durante los dos semestres del año 2023, de manera que, a partir de ahora, en cada nuevo boletín se haga referencia al semestre inmediatamente anterior.*
- 2 *Los Informes, o los documentos de Lineamientos o Códigos de Buenas Prácticas, tienen un alcance más general y una pretensión de contribuir al patrimonio electoral común europeo mediante la creación de estándares o normas de soft law. A pesar de su alcance general, no pretenden proporcionar soluciones rígidas ni establecer un modelo uniforme. Por el contrario, la Comisión parte siempre del reconocimiento de la gran diversidad de las tradiciones jurídicas nacionales –lo cual es evidente en el ámbito electoral– y lo único que trata de hacer es ofrecer recomendaciones de buenas prácticas potenciales para los Estados.*
- 3 *Las opiniones responden a una petición de las autoridades nacionales o a una iniciativa de los propios órganos del Consejo. En todo caso, tienen un alcance limitado a dicho país.*
- 4 *CDL-AD(2023)007. Azerbaijan -Joint opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the Law on political parties, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023).*
- 5 *CDL-AD(2023)017. Georgia - Final Opinion on the draft law on de-oligarchisation, adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023).*
- 6 *CDL-AD(2023)019. Republic of Moldova - Final Opinion on limiting excessive economic and political influence in public life (de-oligarchisation), adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023).*
- 7 *CDL-AD(2023)020. Germany - Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the amendments of the German Federal Election Act, adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023).*
- 8 *CDL-AD(2023)025. Ukraine - Joint opinion on the draft law amending certain legislative acts of Ukraine which restrict the participation in the state power of persons associated with political parties whose activities are prohibited by law, adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023).*
- 9 *CDL-AD(2023)026. Ukraine - Opinion on the draft law on Amendments to Article 51 of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada on political liability of Members of Parliament of Ukraine associated with political parties whose activities have been suspended, adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023).*
- 10 *CDL-AD(2023)030. Armenia -Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the Draft Amendments to the Electoral Code and related legislation, adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023).*
- 11 *CDL-AD(2023)031. Republic of Moldova - Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on amendments to the Electoral Code and other related laws concerning ineligibility of persons connected to political parties declared unconstitutional, adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023).*
- 12 *CDL-AD(2023)037. Poland - Urgent Opinion on the Law on the State Commission to Investigate Russian Influence on Internal Security in the Republic of Poland between 2007 and 2022 and on the draft law amending that Law, issued on 26 July 2023, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023).*
- 13 *CDL-AD(2023)047. Georgia - Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on the Draft amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia, adopted by the Venice Commission at its 137th Plenary Session (Venice, 15-16 December 2023).*
- 14 *CDL-AD(2023)048. Republic of Moldova - Joint Follow-up Opinion of the Venice Commission and ODIHR to the Joint Opinion on amendments to the Electoral Code and other related laws concerning ineligibility of persons connected to political parties declared unconstitutional, adopted by the Venice Commission at its 137th Plenary Session (Venice, 15-16 December 2023).*
- 15 *CDL-AD(2023)049. Republic of Moldova - Joint amicus curiae brief of the Venice Commission and ODIHR on the ineligibility of persons connected to political parties declared unconstitutional, adopted by the Venice Commission at its 137th Plenary Session (Venice, 15-16 December 2023).*

a) Las leyes anti-oligarcas de Georgia y Moldavia

Las leyes anti-oligarcas o leyes de desoligarquización han tenido un papel protagonista en los últimos años en los países del Este de Europa y la Comisión de Venecia se ha tenido que enfrentar con ellas en diversas ocasiones. Estas leyes tratan de afrontar los peligros para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, derivados de la excesiva concentración de poder en manos de un particular o de unos pocos, como consecuencia de su influencia sobre la vida económica, política y pública, sin transparencia, legitimidad ni rendición de cuentas. La mayoría de los países afectados por este fenómeno han concebido y puesto en marcha un conjunto de medidas diversas con un enfoque sistémico, por ejemplo, en el ámbito de la competencia económica, de la lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero, y de garantía del pluralismo de los medios de comunicación. Por supuesto, otro ámbito en el que se prevén medidas es el de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales.

La ley georgiana propone, en cambio, un enfoque subjetivo: identifica a ciertas personas como “oligarcas” en función de diversos criterios –riqueza y propiedad de medios de comunicación, entre otros– y les aplica una serie de limitaciones que pueden afectar incluso a los derechos políticos. Este tipo de medidas personales son vistas con gran desconfianza por la Comisión y solo son aceptables en circunstancias muy extremas y rodeadas de garantías jurídicas. De lo contrario, corren el peligro de convertirse en un instrumento de persecución de los oponentes políticos en manos del gobierno de turno, probablemente también dominado por oligarcas. Por ello, la Comisión recomienda un enfoque sistémico con medidas legislativas generales, no con medidas personales.

Gran parte de lo señalado en el apartado anterior relativo a Georgia es aplicable igualmente respecto a Moldavia. Este país había previsto también medidas personales para luchar contra los oligarcas. Sin embargo, gracias a la colaboración de la Comisión de Venecia, el legislador moldavo optó finalmente por abandonar ese enfoque personal y adoptar un enfoque sistémico.

La Ley prevé un Plan de Acción destinado al refuerzo del marco legislativo e institucional en una serie de ámbitos como: la gestión de la propiedad pública; las medidas contra el blanqueo de dinero y los monopolios; la transparencia de la propiedad efectiva; la eficacia de la recuperación de activos en el contexto de las sanciones internacionales ya impuestas; la mejora de la gestión de riesgos en los sectores bancario y de seguros y la mejora de la transparencia de la financiación de los partidos políticos.

b) La reforma de la Ley electoral federal alemana¹⁶

La reforma del sistema electoral alemán llevada a cabo mediante la Ley aprobada en marzo de 2023 tenía como objetivo resolver el problema creado por los “mandatos excedentes”, que son los escaños obtenidos por los partidos en los distritos uninominales que excedían de los que les correspondían en el reparto proporcional en el *Land*. Dichos mandatos excedentes obligaban a atribuir a los demás partidos “mandatos compensatorios” para preservar la proporcionalidad del sistema, lo que llevaba a un aumento desmedido del número de miembros del *Bundestag*. La reforma suprime los mandatos excedentes y compensatorios sin renunciar a la combinación de representación proporcional y personal, que constituye el núcleo del sistema electoral desde la fundación de la República Federal.

Con las modificaciones de la Ley electoral federal, el número total de escaños del Bundestag se fija en 630. Se mantienen los dos votos para cada elector (primer voto “personal”, para la circunscripción uninominal y segundo voto “de lista” para el partido). Sin embargo, el voto de lista es el único que se utiliza para el reparto final de los escaños. El voto personal (primer voto) solo sirve para la asignación de escaños dentro de cada partido.

Según la nueva redacción de la Ley electoral federal, en primer lugar, se realiza el reparto a nivel nacional entre los partidos en función de los votos de lista y se determina el número de escaños que corresponden a cada partido (reparto primario), antes de que estos escaños se distribuyan a continuación entre las listas de los *Länder* (reparto secundario). El número de escaños asignados a la lista del *Land* de un partido definirá entonces el número máximo de candidatos de ese partido que pueden obtener un escaño en función del voto de la circunscripción. En el artículo 5 se regula la asignación de escaños dentro de cada partido: los candidatos más votados en su respectiva circunscripción se clasifican según su porcentaje de votos. Si los escaños obtenidos por el partido en el *Land* son menos que los candidatos más votados en su circunscripción, los candidatos con menor porcentaje se quedan sin escaño.

El otro cambio principal del sistema electoral introducido por esta ley es la supresión de la llamada “cláusula de los tres mandatos”, es decir, la posibilidad de que los partidos que hayan obtenido al menos tres escaños en circunscripciones uninominales eludan la aplicación de la cláusula de barrera del 5 % nacional y puedan participar en el reparto proporcional de escaños entre las listas. A partir de ahora esto ya no será así y solo conservarán los escaños obtenidos directamente en las circunscripciones.

¹⁶ CDL-AD(2023)020. *Germany - Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the amendments of the German Federal Election Act, adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023).*

V. CORRESPONSALÍAS

El análisis de la Comisión de Venecia no entra en las cuestiones de constitucionalidad interna, que serán resueltas en su día por el Tribunal Constitucional Federal, ya que la ley ha sido recurrida, y se circunscribe a la conformidad de las reformas con los estándares europeos. La Opinión de la Comisión admite dicha conformidad, toda vez que los estándares europeos en materia de sistemas electorales otorgan un amplio margen de maniobra a los Estados. Sin embargo, tal y como subraya Bustos Gisbert¹⁷, “dos críticas se formulan en la opinión: por una parte, la ausencia de previsiones específicas para una adecuada representación paritaria en términos de género (aunque se recuerda que no se trata de una reforma general de la ley); por otra, la ausencia de un consenso horizontal entre los partidos políticos, aspecto sobre el que la Comisión recuerda que la construcción de un consenso amplio en los aspectos esenciales de un sistema electoral ‘contribuye a la aceptación, legitimación y estabilidad’ del gobierno”.

c) Las propuestas de leyes anti-oposición prorrusa en Ucrania

La Comisión ha tenido que analizar dos proyectos legislativos relacionados con la situación de guerra que está viviendo Ucrania tras la invasión rusa. El primero de ellos prevé la inelegibilidad de los miembros de un partido prohibido que hayan ocupado un cargo electo, desde la entrada en vigor de la Ley marcial, introducida el 24 de febrero de 2022 y hasta diez años después de su finalización o cancelación. El segundo propone modificar el Reglamento de la Rada Suprema para limitar los derechos de los diputados asociados con partidos políticos disueltos.

No es objeto de esta Opinión analizar la Ley marcial en sí o las modificaciones de la Ley de partidos políticos, pero sí puede ser conveniente hacer una breve recapitulación de los hechos.

El 24 de febrero de 2022 se instauró la ley marcial en Ucrania bajo la cual se permiten restricciones extraordinarias de derechos fundamentales de las personas y también de los partidos políticos. Amparándose en estos poderes, el 18 de marzo de 2022 el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa de Ucrania suspendió las actividades de 11 partidos políticos, incluyendo al principal partido de oposición (Plataforma de Oposición “Por la vida”), con un 13,05% de los votos y 44 escaños en la Rada Suprema. El grupo parlamentario fue también suspendido y finalmente disuelto en mayo de 2022.

El 3 de mayo de 2022, la Rada Suprema aprobó una reforma de diversas leyes para permitir la disolución de los partidos considerados culpables de justificar o negar la agresión rusa, o de justificar o glorificar las acciones u omisiones de los agresores. Inmediatamente, se iniciaron acciones contra 16 partidos, que fueron prohibidos por decisión judicial. Los recursos presentados ante el Tribunal Supremo por algunos de estos partidos (entre ellos la Plataforma de Oposición “Por la vida”), fueron desestimados.

Respecto a la primera de las leyes analizadas, la relativa a la inelegibilidad de los miembros de un partido prohibido que hayan ocupado cargos electos, la Comisión de Venecia entiende que no está justificada una restricción tan intensa del derecho a ser elegido, consagrado, entre otros, en el artículo 3 del Protocolo nº 1 del CEDH y en el artículo 25 del PIDCP. Si bien se reconoce que ciertas limitaciones podrían estar potencialmente justificadas por la defensa de la independencia del Estado, del orden democrático y de la seguridad nacional, incluso durante un período de tiempo limitado posterior al fin de la ley marcial, su prolongación durante 10 años resulta excesiva.

Por otra parte, la aplicación de estas limitaciones sobre la única base de la pertenencia al partido y el desempeño de un cargo electo, y de forma indiscriminada, sin distinguir entre aquellos miembros del partido que han contribuido activamente a los actos ilegítimos atribuidos al partido político, y por lo tanto, en caso de ser elegidos, supondrían una amenaza para el orden democrático y la seguridad nacional, y aquellos que sólo desempeñaban funciones “neutrales”, también resulta desproporcionada.

Además, la Comisión entiende que debe proporcionarse a las personas afectadas toda la gama de garantías procesales en el proceso de evaluación, incluida una decisión suficientemente motivada y la posibilidad de un recurso judicial.

Respecto a la segunda propuesta legislativa, relativa a la modificación del Reglamento de la Rada Suprema, la Comisión entiende que la ley, de ser aprobada, limitaría considerablemente los derechos parlamentarios de los diputados afectados hasta el punto de equivaler a un despojo de facto de su mandato.

A la luz de la situación histórica única a la que se enfrenta Ucrania, la Comisión de Venecia opina que el proyecto de ley se basa, al igual que el anterior, en el objetivo legítimo de proteger, entre otras cosas, la independencia del Estado, el orden democrático y la seguridad nacional. Sin embargo, el análisis del proyecto muestra que la severidad de las sanciones, junto con la falta de una verdadera evaluación individual, la aplicación ilimitada *ratione temporis* y la falta de garantías procesales conllevan un riesgo excesivo de aplicación arbitraria y desproporcionada.

17 BUSTOS GISBERT, Rafael. “Crónica de la 135ª Sesión Plenaria (9 y 10 de junio de 2023) de la Comisión de Venecia. Las “viejas” democracias ante la Comisión de Venecia”. Blog CEPC, 22/06/2023. Disponible en <https://www.cepc.gob.es/blog/cronica-de-la-135a-sesion-plenaria-9-y-10-de-junio-de-2023-de-la-comision-de-venecia-las-viejas>

1.3. ACTIVIDADES DE IMPULSO AL CONOCIMIENTO EN MATERIA ELECTORAL

a) Participación en el Congreso internacional sobre “Elecciones en tiempos de crisis: Retos y oportunidades” (Berna, 9-10 de mayo de 2023).

Este acto fue organizado por Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en cooperación con el Parlamento suizo en el marco del 60º aniversario de la adhesión de Suiza al Consejo de Europa. **La Comisión de Venecia ha sido otro de los partners** que ha colaborado en la organización. Los organizadores señalaron que, en los últimos tres años, las democracias de Europa se han visto golpeadas por sucesivos y dramáticos desafíos al funcionamiento de sus instituciones democráticas. Por ello, la conferencia incluyó tres sesiones dedicadas al impacto y las lecciones aprendidas de Covid-19; al impacto de los conflictos armados en los procesos electorales; y a otros retos, como la Inteligencia Artificial, los ciberataques, la injerencia extranjera, la crisis energética o las catástrofes ecológicas.

b) Participación en el Congreso Internacional sobre “Ciberseguridad y Elecciones” (Madrid, 10-12 de mayo de 2023).

Se trata del Congreso final del Proyecto SN-Disorders de la Agencia Estatal de Investigación (Proyecto/AEI/10.13039/501100011033), dirigido por Rafael Rubio Núñez. Este año, además del grupo de investigación mencionado, la organización ha corrido también a cargo del Proyecto NextGen Cyber-elections. Igualmente han sido co-organizadores la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Red Mundial de Justicia Electoral. La Comisión de Venecia colaboró en la organización y diversos miembros de este organismo –incluido el que suscribe– participaron en sus sesiones. El Congreso se ha centrado en estudiar temas como la democracia, el derecho a la información en períodos electorales y en general en las campañas políticas, la legislación y avances tecnológicos, la democracia on-line, la transparencia y buen gobierno en procesos electorales, el análisis de la realidad electoral y las campañas políticas en las redes sociales, el papel de plataformas y redes sociales y su respuesta frente a las recomendaciones europeas. Se ha propuesto también estudiar la AI (Inteligencia Artificial) en los procesos electorales, y las oportunidades que ofrece la transparencia en este campo tecnológico, en concreto en la moderación o bloqueo de contenidos por las plataformas.

c) Participación en el Congreso sobre voto electrónico y uso de las TIC en las elecciones, con el título “Hacer balance y seguir adelante”, organizado por la División de gobernanza democrática y la División de elecciones y democracia participativa del Consejo de Europa (Estrasburgo, 16 de junio de 2023).

El objetivo de este congreso ha sido hacer balance de la aplicación actual de la Recomendación CM/Rec(2017)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre normas para el voto electrónico y el uso de las Directrices del Comité de Ministros sobre el uso de las TIC en el proceso electoral y debatir sobre las mejores prácticas y los desafíos que se presentan, identificando aquellas áreas que deban ser objeto de mayor desarrollo, así como evaluar el impacto de nuevas tecnologías, como la IA, en este campo.

d) Participación en el Congreso Internacional sobre “Tecnologías digitales: democracia y regulación en Europa y América” (Ciudad de México, 20-21 de junio de 2023).

La Comisión de Venecia, en colaboración con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, organizó este congreso, cuyo objetivo principal fue profundizar en los debates en curso sobre el proceso de regulación de las tecnologías digitales, las redes sociales y la inteligencia artificial que se están llevando a cabo actualmente en Europa y América Latina. Hasta 30 ponentes internacionales participaron en el evento, tanto de forma presencial como virtual. La Presidenta de la Comisión de Venecia, Claire Bazy-Malaurie, y su Secretaria, la Directora Simona Granata-Menghini, junto con varios miembros y representantes de la Comisión de Venecia –incluido el que suscribe– participaron en el evento.

e) Participación en el Seminario de expertos sobre “Estabilidad del Derecho electoral” (Barcelona, 3 de noviembre de 2023).

La Universidad de Barcelona y la Comisión de Venecia celebraron la 4ª ronda de los Debates Científicos de Expertos Electorales. El tema fue “La estabilidad de la ley electoral”, un principio básico incluido en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral en 2002 y objeto de una declaración interpretativa adoptada en 2005, a la que hace referencia regularmente en sus dictámenes. A pesar del énfasis puesto en este principio, en muchos países la legislación electoral se revisa regularmente poco antes de las elecciones. ¿Significa esto que el principio de estabilidad de la ley electoral simplemente no se tiene en cuenta? ¿O más bien que la revisión tardía de la legislación electoral está justificada? Para responder a estas preguntas, los participantes en este debate científico –entre ellos, el que suscribe– cuestionaron el alcance del principio y abordaron los niveles normativos de la legislación electoral, el momento de la modificación, así como la forma de tratar las situaciones de emergencia. A raíz de este debate, el Consejo para las Elecciones Democráticas y la Comisión de Venecia podrían preparar una nueva declaración interpretativa.

f) Participación en la Segunda Cumbre sobre Democracia Electoral sobre “Autoridades electorales frente a la desinformación” (Ciudad de México, 4-6 de diciembre de 2023).

El Instituto Nacional Electoral de México (INE), apoyado especialmente por la Comisión de Venecia, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES), IDEA Internacional y la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha organizado este evento. El objetivo principal ha sido discutir el papel de las autoridades electorales en la lucha contra la desinformación y las *fake news*, con el fin de garantizar una mejor y más justa competencia electoral, que contribuya a la integridad de las elecciones y al fortalecimiento de las democracias. Entre los ponentes ha estado Rafael Rubio Núñez, antiguo miembro suplente de la Comisión de Venecia por España, que ha participado en el panel “Comunicación digital e inteligencia artificial: nuevos retos para las autoridades electorales”.

g) Participación en el Congreso Internacional sobre “Dinero y democracia: una relación difícil” (Colonia, 7-8 de diciembre de 2023).

La Comisión de Venecia y la Academia Europea para la Protección de los Derechos Humanos han organizado este evento, en el que han participado miembros de la Comisión, además de políticos, académicos, representantes de organizaciones internacionales y periodistas de diversos países, y en el que se ha debatido sobre cómo exponer, controlar, contener o incluso prevenir la influencia indebida del gran capital en la toma de decisiones democráticas. Uno de los temas tratados ha sido la influencia poco transparente de los llamados “oligarcas”, magnates empresariales que controlan recursos suficientes para influir decisivamente en la política nacional o magnates de los medios de comunicación que pueden decidir el resultado de unas elecciones nacionales. A este respecto, y en conexión con algunas de las propuestas legislativas analizadas por la Comisión y sobre las que hemos tratado anteriormente en esta crónica, los debates se han centrado en los métodos para reducir la influencia adversa de los oligarcas en la vida pública, en la compatibilidad de las llamadas leyes de “desoligarquización” con el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, y de los retos específicos a los que se enfrentan en los países poscomunistas. Otros temas tratados han sido “el gran capital en la política” y su conexión con el principio de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales, “la influencia extranjera en la toma de decisiones democráticas” y “el dinero y los medios de comunicación”.

1.4. ACTIVIDADES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

La Comisión de Venecia ha proporcionado asistencia jurídica¹⁸ a las delegaciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en las misiones de observación de los siguientes procesos electorales:

- 1.-Elecciones presidenciales de Montenegro (19/03/2023).
- 2.-Elecciones parlamentarias anticipadas de Bulgaria (02/04/2023).
- 3.-Elecciones presidenciales y parlamentarias de Turquía (14/05/2023, 1ª vuelta; y 28/05/2023, 2ª vuelta).
- 4.-Elecciones parlamentarias anticipadas de Montenegro (11/06/2023).
- 5.-Elecciones parlamentarias de Polonia (15/10/2023).
- 6.-Elecciones parlamentarias anticipadas de Serbia (17/12/2023).

2. OBSERVACIÓN ELECTORAL – Jordi Barrat Esteve y Mar Aguilera Vaqués

Se ofrece a continuación información sobre las misiones de observación electoral de la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA) y OSCE/ODIHR¹⁹. El análisis se limita a estas tres entidades porque son las que reciben candidatos propuestos por el gobierno español. En esta ocasión, se han seleccionado supuestos jurídicamente significativos relativos concretamente a las misiones de Guatemala, Maldivas y Zimbabue. También se alude a un litigio suscitado en el Parlamento europeo en relación con el derecho de los diputados a participar en las misiones de observación electoral organizadas por la asamblea.

a) Guatemala (Elecciones Generales / 25.06.2023 y 20.08.2023 / Informe final)²⁰

Las elecciones en Guatemala se han visto envueltas en disputas políticas y litigios de enorme relevancia que han puesto en peligro incluso la propia estabilidad democrática del país. Entre diversos aspectos controvertidos, conviene centrarse en el caso quizás de mayor incidencia dado que afectaba directamente los derechos del candidato finalmente vencedor en los comicios, es decir Bernardo Arévalo.

Poco antes del anuncio de los resultados en primera vuelta y bajo el amparo de la Ley contra la Delincuencia Organizada, un juez penal de primera instancia ordenó a las autoridades electorales suspender de forma cautelar el *Movimiento Semilla* e impedir adjudicar cargos a candidatos de tal formación, Arévalo entre ellos. Se alegaban presuntas irregularidades cometidas en 2018 en el proceso de recogida de firmas para la inscripción de la formación. La Corte Constitucional permitió que Arévalo concurren a la segunda vuelta, pero la investigación penal siguió su curso con acciones que algunos actores no han dudado en calificar de acoso e intimidación. A mediados de agosto, la Corte Suprema de Justicia concedió amparo al *Movimiento Semilla*, pero tal decisión no impidió nuevos episodios contradictorios en los días siguientes y relativos a la suspensión o no del *Movimiento*.

A nivel doctrinal, y más allá de las acusaciones de utilización espuria de mecanismos jurisdiccionales para interferir en el proceso electoral, el supuesto suscita preguntas relativas a los efectos de medidas cautelares penales sobre un proceso electoral en curso y el impacto que una decisión sobre un partido político pueda tener en el derecho de sufragio pasivo de un candidato que de hecho ya se había presentado a la primera vuelta electoral. Las dudas aumentan si se tiene en cuenta que, en paralelo a la ley de Seguridad Ciudadana, la legislación electoral, a la sazón orgánica, impide explícitamente suspender un partido político durante el periodo electoral.

¹⁸ La Comisión participa en las misiones de observación electoral de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en las cuales se responsabiliza de las labores de asesoramiento jurídico y de asistencia a la redacción de los informes.

¹⁹ El listado completo de misiones de observación electoral incluye los siguientes países:

[1] OEA: Antigua y Barbuda, Colombia, Ecuador, Guatemala y Paraguay (<https://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es>)

[2] UE: Liberia, Sierra Leona, Maldivas, Guatemala, Zimbabue, Paraguay y Guyana (Election Follow-up Mission / EFM), Ghana (EFM) (<https://www.eods.eu/eom-reports>). Existen asimismo Election Expert Missions (EEM) cuyos informes normalmente no se publican.

[3] OSCE / ODIHR: Países Bajos, Moldavia, Suiza, Serbia, Polonia, Luxemburgo, Eslovaquia, España, Uzbekistan, Montenegro, Turquía, Grecia, Albania, Bulgaria, Finlandia y Andorra (<https://www.osce.org/odihr/elections>).

²⁰ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EU%20EOM%20GT%202023%20FINAL%20REPORT%20SPANISH_0.pdf

V. CORRESPONSALÍAS

En este sentido, la Corte Constitucional, ya en octubre de 2023 y en virtud de una cuestión de competencia, admitió la potestad de la jurisdicción penal para aplicar a partidos políticos las previsiones de la Ley contra la Delincuencia Organizada sobre la suspensión cautelar de personas jurídicas. En todo caso, la Corte llama la atención sobre las particularidades del supuesto habida cuenta de su eventual repercusión en el proceso electoral y requiere a los órganos penales competentes obrar como *ultima ratio* considerando que la legislación electoral prevé supuestos análogos de suspensión.

Además, la aplicación de las previsiones penales a partidos políticos adquiere tintes particulares “pues por la mencionada función de las organizaciones políticas en el régimen democrático y representativo, y la particular regulación que sobre ellas se realiza en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la norma penal, si bien eventualmente pertinente, impone que su aplicación esté condicionada a que esta se haga acorde con las previsiones constitucionales, *pues no resulta exactamente equiparable una organización política con otras personas jurídicas de derecho privado*. Lo anterior, como materialización de la reflexionada conclusión de que la persecución penal no se traduzca en violación al sistema electoral del país y lo que este conlleva” (cursiva añadida). En definitiva, se admite la suspensión cautelar de un partido político en vía penal siempre que cuente con “una justificación razonable, sea proporcional, idónea, útil al fin que persigue, necesaria y estrictamente indispensable, lo que debe ser tomado en cuenta por los órganos del ámbito penal”.

b) Maldivas (Elecciones Presidenciales, 09.09.2023 y 30.09.2023 / Solo Declaración Preliminar)²¹

Tras la primera vuelta de las elecciones presidenciales en Maldivas, la formación The Democrats, cuyo candidato no había conseguido superar la primera ronda, determinó que su posicionamiento político dependería de las negociaciones entabladas con los candidatos en liza para impulsar un referéndum en el que se decidiría la forma presidencial o parlamentaria de la República.

Se solicitaba asimismo que tal consulta tuviera lugar antes de la segunda vuelta. Cabe señalar, en este sentido, que la petición se registró en sede parlamentaria el 13 de septiembre, es decir, a 17 días de la fecha establecida para la segunda vuelta, es decir, el 30 de septiembre. El Parlamento nacional debatió e incluso aprobó la propuesta antes de dicha fecha, aunque programó el referéndum para finales de octubre, es decir, una vez ya concluidas las elecciones presidenciales. Finalmente, ni el referéndum fue objeto de especial controversia durante la campaña ni de hecho tampoco llegó a celebrarse a finales de mes, seguramente porque su papel como instrumento negociador se había ya desvanecido tras los resultados de las presidenciales.

Sea como sea, se trataba de un caso extremo en el que se ponía en entredicho el principio de estabilidad normativa que, según los estándares internacionales, es necesario preservar para la celebración de elecciones democráticas. Además de plantear la reforma en pleno periodo electoral e incluso entre su primera y segunda ronda, la petición no se limitaba a moldear aspectos colaterales o incluso medulares del proceso, sino que alteraba por completo el sistema político convirtiendo Maldivas en una república parlamentaria. Se avecinaban, por lo tanto, unas elecciones que, de haberse aprobado lo propuesto en referéndum, hubieran carecido de todo sentido ya que en tales sistemas parlamentarios los Presidentes no se eligen por sufragio directo de los ciudadanos.

c) Zimbabue [Elecciones Generales (harmonised) / 23.08.2023 / Informe final]²²

Conforme a los numerosos informes de organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales las elecciones en Zimbabue se llevaron a cabo en un contexto de violencia, intimidación y vulneración grave y reiterada de los derechos fundamentales. La falta de información y la ausencia de transparencia durante todo el proceso electoral mermó la confianza en la contienda electoral.

Justo antes de las elecciones una batería de leyes draconianas, algunas reformando incluso el Código Penal, tipificaban conductas que afectaban directamente el derecho de manifestación, el derecho a la información y la libertad de expresión de manera que las críticas al gobierno podían ser criminalizadas incluso con la pena de muerte.

Durante la contienda electoral muchos periodistas nacionales e internacionales no consiguieron acreditación y las oenegés de derechos humanos que hasta entonces habían denunciado lo sucedido fueron perseguidas. La noche de las elecciones, fueron detenidos 39 jóvenes, observadores civiles de ZESN (Red de Apoyo Electoral de Zimbabue) y ERC (Centro de Recursos Electorales) (organizaciones forman parte de la Red Global de Observadores Electorales Nacionales (GNDEM), red que sigue la Declaración de Principios para la observación electoral no partidista). Estas dos misiones civiles de observación estaban recopilando datos de los colegios electorales que hubiesen podido contrastar la veracidad de los resultados electorales y arrojar luz y transparencia al proceso electoral. Los jóvenes fueron acusados de graves delitos que podían comportar más de diez años de cárcel.

El día de las elecciones en algunos centros de votación hubo largas esperas y los registros de votantes no se mostraron de manera consistente fuera de los colegios electorales. La comunicación de la junta electoral (ZEC) sobre estos retrasos, sus razones y las horas reales de votación fue insuficiente.

Todo esto junto con un sistema judicial partisan que responde tarde o nunca y de manera fraudulenta a los retos planteados por los candidatos y votantes acabó por deslegitimar todo el proceso electoral.

²¹ https://www.eods.eu/library/PS_EOM_Maldives2023_02.10.2023.pdf

²² <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EU%20EOM%20ZWE%202023%20FR.pdf>

d) Derecho a participar en las delegaciones de observación electoral del Parlamento europeo

Decisión del Tribunal General de la Unión Europea / Tercera Sala, T 196/22, 14 de marzo de 2023.23

El 3 de marzo de 2022 el diputado Thierry Mariani fue excluido de toda misión de observación electoral del Parlamento europeo hasta el término de su mandato en 2024 y tal decisión sucedía a otra anterior en idéntico sentido por un periodo más limitado de tiempo. Mariani había asistido como observador a título particular a diversas elecciones en territorios como, entre otros, la península de Crimea en 2020 y Kazakstán, Rusia y Uzbekistán en 2021. Se adoptaron además decisiones similares, sea como suspensiones o como meros apercibimientos, en relación con actividades de otros diez parlamentarios europeos entre los que figuraban los españoles Manu Pineda e Idoia Villanueva.

En el caso de Mariani y tras el oportuno recurso, el Tribunal General de la Unión Europea, en fecha de 14 de marzo de 2023, desestimó la demanda al entender que “les responsabilités et les tâches d’un membre du Parlement sont bien plus vastes que la participation occasionnelle à des délégations officielles du Parlement visant à observer les conditions dans lesquelles se déroulent les élections dans un État tiers et il ne saurait donc être considéré que l’exclusion de la participation à ces délégations affecte de manière significative le bon exercice des fonctions d’un membre du Parlement” (Decisión del Tribunal General de la Unión Europea / Tercera Sala, T 196/22, 14 de marzo de 2023, § 42).

El Parlamento europeo envía delegaciones de parlamentarios para observar elecciones a diversos países y, según su reglamento interno, corresponde a la Conferencia de Presidentes, que se halla compuesta por la Presidencia de la cámara y la de cada uno de los grupos políticos, la decisión tanto de qué países observar como de la composición de la propia delegación de observadores. La Conferencia de Presidentes se apoya en los trabajos preparatorios de DEG (Democracy Support and Election Coordination Group), que a su vez se halla copresidido por los Presidentes de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Desarrollo.

Existe asimismo un Código de Conducta que los parlamentarios deben respetar cuando se hallan en misión de observación electoral y que, en líneas generales, atiende sobre todo a la imparcialidad de las actuaciones y al respeto a la integridad de la propia misión, es decir, a la necesidad de actuar como grupo en representación oficial del Parlamento y no como una suma de individualidades. La normativa interna prevé que, en casos de incumplimiento, un parlamentario puede ser excluido de tales delegaciones.

Restaba, sin embargo, la duda sobre cómo gestionar casos de observación a título individual, es decir, no cubiertos por las disposiciones anteriores y en los que se hallarían las actividades tanto del diputado Mariani como de los otros afectados. A tal fin, el 13 de diciembre de 2018 el DEG adoptó una resolución señalando que dichas actividades serían examinadas caso por caso y que podrían desembocar en las mismas sanciones previstas para las misiones oficiales. Tal disposición “*visait à lutter contre les visites d’observation électorale individuelles non officielles par des députés portant atteinte à la réputation du Parlement*” (§ 19, cursiva añadida).

La decisión del Tribunal General de la Unión Europea antes reseñada viene a resolver la duda sobre si tales decisiones atañen a la mera organización interna del Parlamento, que se hallaría en capacidad de juzgar el daño causado a su reputación institucional, o en cambio afectan al propio mandato del parlamentario. En este segundo caso, el derecho de participación política podría verse afectado y, de forma más concreta, la capacidad del diputado para defender, en lo referente a las relaciones de la Unión Europea con terceros países, un planteamiento propio e incluso contrario a la estrategia institucional de la asamblea. El Tribunal se decanta por la primera de las opciones.

23 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D8B135B9DEF5E48E547A0601533C1A6B?text=&docid=271441&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10489697>



I. INICIATIVA CIUDADANA VINCULADA A REFERÉNDUM

Andrés Iván Dueñas Castrillo
Profesor Ayudante de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

De esta obra, también hay un **Comentario Crítico**.

1. PALABRAS CLAVE

Iniciativa ciudadana; referéndum; Derecho comparado.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Garrido López, C. y Cebrián Zazurca, E. (coords.) (2023). *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi

3. RESUMEN

Quien se acerque a este libro encontrará en él un amplio estudio realizado por dieciséis autores sobre la iniciativa ciudadana en términos comparados, pero no sólo, también sobre interesantes instrumentos participativos como el referéndum revocatorio del mandato.

Esta publicación está coordinada por Carlos Garrido y Enrique Cebrián, investigadores principales del proyecto de investigación que la cobija, que estudia, precisamente, la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum. Una herramienta y forma de participación política, a su juicio, apenas abordada por la doctrina española y que, a su vez, es la más funcional dado que “confiere a un número o porcentaje cualificado de ciudadanos la posibilidad de operar a través de sus propuestas de referéndum propositivo, consultivo o abrogatorio como un eficaz instrumento de estímulo y, en su caso, de contrapeso de la actuación de los representantes políticos” (p. 19).

En esta obra, que deviene de la primera parte del proyecto de investigación que se acaba de mencionar, se aborda en perspectiva comparada la regulación y práctica de las diversas modalidades de iniciativa ciudadana, sus problemas y si funciona realmente como un contrapeso capaz de fiscalizar a los representantes. Los coordinadores, además, persiguen el objetivo de extraer conclusiones de cara a una posible introducción de alguna de sus variantes al ordenamiento constitucional español.

Teniendo en cuenta este contexto, el lector se encontrará con dos primeros capítulos generales escritos por los coordinadores donde, por un lado, Garrido López aborda las distintas modalidades, objeto y límites de la iniciativa ciudadana y, luego, Cebrián Zazurca desarrolla la iniciativa ciudadana de reforma constitucional vinculada al referéndum.

Posteriormente, el lector encontrará sugestivos estudios acerca de estas figuras en diversos países. Esther Seijas desarrolla la regulación del referéndum y el *recall* en los EEUU, Eva Sáenz se ocupa de la iniciativa popular de referéndums e iniciativa de revocación en Suiza, Carlos Fernández Esquer estudia la interesante posibilidad de destituir a los diputados en el Reino Unido, Laurence Morel Gil se dedica a la historia de la iniciativa popular y la legislación directa en Francia y Miguel Fernández Andújar continúa con el caso francés y explica las últimas propuestas realizadas para institucionalizar la iniciativa ciudadana en Francia. Después encontramos tres capítulos dedicados a Italia escritos por Silvio Troillo, Pietro Masala y Daniel López Rubio en los que se habla de la iniciativa popular de referéndum constitucional, abrogativo y la iniciativa ciudadana en el plano regional; Alemania también es objeto de estudio por Sonsoles Arias, que aborda los mecanismos de democracia directa de manera general y, en particular, la iniciativa revocatoria en el plano local; Neliana Orlandi realiza un extenso estudio sobre este instrumento en Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia; mientras que Francisco Palacios se ocupa del caso del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Los tres últimos capítulos están escritos por Yolanda Gamarra, Víctor Cuesta y Pablo Guerrero. La primera se ocupa de los referéndums celebrados en los territorios ucranianos ocupados por Rusia, el segundo del modelo irlandés de asambleas ciudadanas y el último del particular caso de la iniciativa ciudadana reforzada y el *recall* en la provincia canadiense de la Columbia Británica.

Un libro, en definitiva, extenso y que todo el que quiera acercarse al estudio del instrumento de la iniciativa ciudadana o al revocatorio de mandato ha de leer, ya que se llevará una visión amplia y detallada de este instrumento en perspectiva comparada, una visión que, cada vez más, se está convirtiendo en fundamental dentro de la disciplina del Derecho Constitucional.



II. TEORÍA Y PRÁCTICA SOBRE LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS

Joaquim Brugué Torruella
Catedrático de Ciencia Política
Universitat de Girona

1. PALABRAS CLAVE

Asambleas ciudadanas; mini-públicos; participación; deliberación; ciudadanía.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Reuchamps, M., Vrydagh, J, y Welp, Y. (2023). *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*. Berlín: De Gruyter.

3. RESUMEN

Cuando en junio de 2008, el Lendakari del Gobierno vasco convoca una consulta popular para determinar el futuro político de esta comunidad autónoma, se abre el debate sobre la viabilidad del referéndum autonómico. Las Asambleas Ciudadanas (AC) se han convertido en una práctica habitual para fomentar la participación ciudadana y profundizar en la democratización de las decisiones públicas. Estas AC proliferan en ámbitos tanto nacionales como locales, y se presentan como una innovación y una mejora respecto formas más tradicionales de promover la participación ciudadana.

Tal como propone el texto, las AC se asientan sobre tres principios centrales: la deliberación, la inclusión y la influencia pública. Se trata, pues, de una herramienta que pretende articular el debate público, garantizar la inclusión de diversos perfiles poblacionales y, finalmente, asegurar su capacidad para influir en las decisiones de los responsables públicos. A partir de estos principios, las AC se diseñan como muestras representativas dónde los ciudadanos son elegidos por sorteo (conformando los llamados *mini-públicos*) y dónde se combina el acceso a la información con la dinamización deliberativa entre los participantes.

La ambición de las AC, sin embargo, llega acompañada de frecuentes dudas e interrogantes tanto sobre su alcance como sobre su funcionamiento. Profundizar en la discusión sobre el porqué, el qué y el cómo de las AC es el objetivo de los 29 capítulos que componen el texto que estamos reseñando. Utilizando sus propias palabras, “este manual pretende poner el foco en la proliferación de interrogantes que emergen del debate científico y social acerca del potencial y los límites de las AC”.

A partir de este objetivo, el libro recoge una amplia diversidad de aportaciones de académicos referentes a nivel internacional, organizados a partir de 4 bloques. En el primero se construye la perspectiva teórica, abordando la conceptualización de aspectos como la relación entre representación y participación, la rendición de cuentas, el papel de la esfera pública o el proceso de toma de decisiones. El segundo bloque se dedica al análisis del funcionamiento y las dinámicas de las AS, centrando la atención en tensiones clásicas como las que se producen entre las lógicas *top-down* y *bottom-up*, entre profesionales y ciudadanos, o entre la autoridad pública y la democracia directa. En tercer lugar, encontramos un bloque dedicado a la evaluación de estas experiencias, tanto a nivel operativo como valorando los efectos sobre los propios participantes y, también, claro está, sobre las decisiones públicas. El libro concluye con un bloque final que da voz a las perspectivas de los diferentes actores involucrados en las AC.

Acabamos esta reseña subrayando la solidez de un texto que pretende “ir más allá de las aproximaciones utópicas o distópicas” de las AC. Un texto pausado y reflexivo que nos ayuda a superar la presión de las modas participativas y a reflexionar sobre unas herramientas que debemos utilizar desde la madurez y el conocimiento.



III. RESTRICCIONES AL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO POR SENTENCIA

Daniel Simancas Sánchez
Profesor Ayudante de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

1. PALABRAS CLAVE

Elecciones libres; sufragio pasivo; inelegibilidades; inhabilitaciones; pérdida del mandato; parlamento.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

García Vitoria, I. (2023). “La exclusión de los infractores del Parlamento: entre la libertad política y el imperio de la ley”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 441-480.

3. RESUMEN

A rebusco de diversos casos ocurridos en los últimos tiempos en el panorama político español, el autor se centra en definir los términos del debate subyacente a tales casos. Inspirándose en el homónimo título del informe de la Comisión de Venecia, tal debate se sitúa en aclarar si es, o no, democrática la exclusión de los infractores del Parlamento, esto es, si cabe, o no, la restricción del derecho al sufragio pasivo de los que han infringido el pacto social. Se advierte pronto que este debate, contemporáneo al surgimiento de la democracia como forma de gobierno, aguarda en ocasiones intereses irreconciliables, a saber: por un lado, la libertad de los ciudadanos a elegir a sus representantes y, por otro, el respeto a la ley como suelo ético exigible a todos los cargos públicos representativos.

Definido en tales términos, el autor aborda el debate a partir de dos puntos. Por una parte, apunta a la configuración legal del sufragio pasivo como foco de diálogo normativo. En este sentido, indica varios problemas: primero, la duplicidad de las disposiciones del Código Penal, que establecen penas de inhabilitación que impiden el acceso, permanencia y/o ejercicio de cargos públicos, con las de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que recogen los conocidos como efectos extrapenales, esto es, consecuencias que inciden en la capacidad electoral pasiva del ciudadano y que, aunque tienen como presupuesto la existencia de una sentencia condenatoria, no se derivan directamente de esta; segundo, la ausencia de regulación parlamentaria con la que ejecutar la pérdida del mandato parlamentario por mor de una sentencia condenatoria, sea por efectos penales (inhabilitación), sea por efectos extrapenales (incapacidad electoral pasiva); tercero, el solapamiento de reglamentos parlamentarios con la legislación procesal en mecanismos que separan temporalmente del ejercicio del cargo a su titular mientras dura la concurrencia de resoluciones judiciales interlocutorias, como los autos de procesamiento o prisión provisional.

Por otra parte, asumiendo la inevitable convivencia de estos problemas hasta que se produzca una reforma legislativa, el autor torna su mirada a lo cotidiano, esto es, a la exégesis y aplicación de estas normas. En esta línea, enfatiza una idea sidental como es la capacidad de los tribunales para revisar la ponderación del legislador entre la libertad política y otros bienes constitucionales, como el buen funcionamiento del Parlamento, en el diseño de restricciones del sufragio pasivo de acusados y/o condenados. Advirtiendo de que estas restricciones cuentan generalmente con un gran respaldo en la opinión pública, el autor defiende un control de constitucionalidad y convencionalidad deferente, que, partiendo de un juicio de adecuación, vele por la correlación entre el alcance de la restricción y la finalidad perseguida por esta. Esta misma operación -concluye- deberá practicarse al momento de la interpretación y aplicación de las restricciones, pues, en caso contrario, estas sufrirán una desvirtuación y constituirán una amenaza para la democracia.



IV. POLARIZACIÓN POLÍTICA

Fátima García Díez
 Profesor Titular de Ciencia Política
 Universidad de Salamanca

1. PALABRAS CLAVE

Polarización política; polarización afectiva; comportamiento electoral; elecciones.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Miller, L. (2023). *Polarizados: La política que nos divide*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Orriols, L. (2023). *Democracia de trincheras: por qué votamos a quienes votamos*. Barcelona: Ediciones Península.

Torcal, M. (2023). *De votantes a hooligans: la polarización política en España*. Madrid: Los libros de la Catarata.

3. RESUMEN

La polarización se ha generalizado en el lenguaje académico, político y mediático como uno de los principales focos de problemas que aquejan a las democracias contemporáneas. Esto ha producido una ola de investigación y publicaciones dirigidas a clarificar, ordenar y ahondar en la comprensión de este fenómeno tan complejo. Entre ellas, hay que destacar, por el impacto y la relevancia de sus aportaciones, los recientes trabajos de Luis Miller, Lluís Orriols y Mariano Torcal, que dirigen, además, una mirada atenta a la situación de España y su historia de polarización creciente en el contexto global, a lo largo de los últimos años.

En este esfuerzo por ganar en diferenciación y evitar el alargamiento del concepto, se opta en los tres casos por una estrategia de adjetivación: polarización política, ideológica, y afectiva, fundamentalmente, aunque también en algún momento tribal, identitaria, cotidiana, incluso positiva, o negativa, con sus correspondientes implicaciones sobre la extensión del concepto, la identificación de indicadores y el funcionamiento de las relaciones causales.

Luis Miller, científico titular del CSIC, caracteriza la naturaleza de la polarización como multidimensional, con distintas caras, entre las que destaca la ideológica en actuación simultánea con otros procesos de refuerzo de identidades. No se trata de subtipos excluyentes, sino que podrían complementarse o incluso establecer relaciones de interacción entre ellos. Miller se refiere a estas combinaciones, sobre todo la que aúna polarización ideológica y afectiva, como “la tormenta perfecta de la polarización”.

Mariano Torcal, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra, sitúa el punto de mira de su libro en la polarización afectiva, que es la que, de acuerdo con su sistemático y exhaustivo análisis del fenómeno, predomina y la que es verdaderamente problemática. El libro de Torcal proporciona una enorme riqueza empírica y una revisión de la literatura que revela muchos años de publicaciones y experiencia de investigación en ese campo.

Lluís Orriols, profesor de Ciencia Política en la Carlos III, excelente comunicador, es el más gráfico en esta concepción de la democracia como una forma de tribalismo, al representarla como una “guerra de trincheras”. La polarización se manifiesta en este sentido más como alineación que como extremismo. Orriols vuelca en este trabajo una década de reflexión e investigación del fenómeno en el marco, sobre todo, de la competencia electoral. En este sentido, es especialmente popular su distinción entre votantes racionales e identitarios, ilustrada en el debate entre Belén Esteban y Jorge Javier Vázquez con que se abre el libro, y la necesidad de convivencia armoniosa entre ambos para la salud de la democracia.

Es así como la identidad cobra un papel fundamental en estos análisis, tanto para la estabilidad del sistema como en la responsabilidad de sus efectos más perniciosos. La política se convierte en la identidad principal, tanto así que Torcal y Miller hablan de megaidentidades. Se identifica así una impronta de la Psicología Social en los tres trabajos; un giro del conductismo más clásico a otras aproximaciones en las que la ilusión de la objetividad, o los sesgos y atajos cognitivos tienen su papel en la toma de decisiones en momentos de incertidumbre.

Pero no se trata solo de la naturaleza, sino de los niveles de polarización; Orriols, desde una posición no inequívocamente contraria a las trincheras partidistas, identifica la virtud en las escalas de grises. Tanto Miller como Torcal coinciden en que España, si bien posiblemente en el período más polarizado de su historia, se encuentra en un nivel intermedio en términos globales, y para Miller “en vías de polarización”, sobre todo a nivel ciudadano.

Los autores coinciden en los riesgos de la polarización extrema para las democracias; crispación y bloqueo político en el caso de Miller, déficit de cohesión social y confianza política, o la transformación de votantes en hooligans se subrayan en libro de Torcal y el consentimiento de los perdedores en los análisis de Orriols. Un arma peligrosa, en cualquier caso, sobre todo por la incidencia que puede llegar a tener en la tolerancia hacia comportamientos no democráticos.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Los autores ahondan también en la identificación de agentes y herramientas de polarización; cosa de élites, cosa de cúpulas de los partidos, lo cierto es que los análisis muestran cómo la polarización no es, sino se hace. La polarización es así también una estrategia de movilización y obtención de votos. Para Miller se trata de respuestas estratégicas divisivas a unas condiciones económicas determinadas. Para Torcal se trata sobre todo de las estrategias discursivas de las élites.

Qué se puede hacer es posiblemente la pregunta más difícil de contestar, aunque los autores no dejan de evaluar el potencial de distintas propuestas; normas sociales, mecanismos institucionales o el rol de los medios de comunicación. Son en definitiva tres libros brillantes, con un lenguaje accesible y una apuesta clara por el retorno a la sociedad de los conocimientos muchas veces hiperespecializados de la academia. Tres libros al alcance de todos los públicos que nadie debería dejar sin leer.

María Garrote de Marcos
Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

De esta obra, también hay un **Comentario Crítico**.

1. PALABRAS CLAVE

Sistemas electorales; reformas electorales; diseño institucional; sistemas multinivel.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Fernández Esquer, C. (2022). *Sistemas electorales regionales en Estados multinivel: los casos de Alemania, Bélgica, Italia y España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

3. RESUMEN

El análisis de los sistemas electorales es un clásico en el elenco de temas abordados por la Ciencia Política. Desde que Duverger publicara *Les partis politiques* en 1951 han sido multitud los estudios centrados en sistemas electorales desde diferentes perspectivas de análisis. Lo más habitual ha sido contemplar el sistema electoral como variable independiente, de modo que se trata de identificar los efectos del sistema electoral utilizado sobre el sistema político, especialmente sobre el sistema de partidos, aunque también sobre la representatividad y gobernabilidad. Mucho menos abundantes son los estudios que contemplan el sistema electoral como variable dependiente, centrandó el interés en las causas que explican la adopción de un determinado sistema electoral o sus reformas. En ambos enfoques el sistema electoral nacional ha sido el protagonista absoluto, mientras que los estudios dedicados a los sistemas electorales de otros niveles institucionales (regionales, locales o europeo) han sido escasos, de relevancia menor e individualizados por países.

El libro que firma Carlos Fernández Esquer viene a reparar este desequilibrio, y lo hace por partida doble: se trata de un análisis de los sistemas electorales regionales como variables dependientes. De esta forma, la obra contribuye a fortalecer y actualizar las investigaciones sobre las causas que determinan el diseño de los sistemas electorales y sus reformas. Pero, además, esa perspectiva se proyecta sobre los sistemas electorales utilizados para elegir a los miembros de los parlamentos regionales, un ámbito apenas explorado. La novedosa aportación del libro no se queda ahí, pues se muestra un auténtico estudio comparado de los sistemas empleados en Alemania, Bélgica, Italia y España. Y decimos auténtico porque no se limita a exponer de manera acotada los mecanismos electorales de cada país, sino que ofrece una visión comparada de los cuatro, basada en las preguntas de investigación e hipótesis de trabajo que impulsan toda la obra.

Los objetivos que se persiguen, como afirma el propio autor, son los siguientes: identificar las razones que explican la imitación del sistema electoral nacional, o su diferenciación, analizando también el grado de homogeneidad de los sistemas regionales entre sí; detectar las influencias o pautas de difusión en el diseño de los sistemas electorales y de sus reformas (vertical *top-down*, vertical *bottom-up* u horizontal; analizar las reformas efectuadas en los sistemas electorales de referencia para descubrir las motivaciones que las impulsan y el papel de los diferentes actores implicados.

De todas estas cuestiones da sobrada cuenta el libro, que disecciona los sistemas electorales regionales de los cuatro modelos políticos multinivel en su contexto. Todo ello sin olvidar los sistemas electorales nacionales, a los que se dedican interesantes capítulos.



Lluís Subiela Escat
 Contratado predoctoral (FPI-UNED)
 Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. PALABRAS CLAVE

Partidos políticos; Derecho de partidos; Derecho constitucional.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Salvador Martínez, M. (coord.) (2022). *Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*. Madrid: Marcial Pons.

3. RESUMEN

El libro que coordina María Salvador Martínez, profesora titular del Departamento de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y directora del Centro de Estudios de Partidos Políticos de dicha universidad, titulado *Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, recoge parte de los resultados finales del proyecto de investigación DER2017-84733-R: «Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional» (financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades). La obra colectiva, en la que participan hasta 11 investigadores de distintas disciplinas, goza de un innegable interés académico, debido, principalmente, a tres razones: su carácter completo, ya que comprende la práctica totalidad de los elementos de estudio jurídico de los partidos políticos; su enfoque del tema desde una perspectiva multidisciplinar, combinando el derecho, la ciencia política y la sociología; así como la necesaria actualización de la materia analizada.

La obra está dividida en dos partes. La primera se dedica a la función de los partidos políticos. En ella se aborda este tema desde la perspectiva jurídica, pero también desde la ciencia política, con capítulos dedicados a la función de los partidos, a su evolución y a la plasmación de dicha función en las constituciones (constitucionalización). La segunda parte se ocupa del estatuto constitucional de los partidos, para lo cual se subdivide en diferentes partes para cada uno de los elementos que componen este estatuto: libertad, democracia interna, igualdad de oportunidades y transparencia y rendición de cuentas.

Esta estructura permite presentar toda la información de una manera clara y ordenada y refuerza la idea de una sistematización jurídica de los partidos políticos basada en su relevante función. Tomando como referencia esta postura doctrinal, la obra aborda la cuestión de los partidos partiendo de una premisa: los partidos están en crisis porque no pueden cumplir adecuadamente su función.

En suma, se trata de una obra especialmente interesante no solo para el derecho de partidos, sino para el derecho constitucional y, en general, el estudio de las democracias. A esto contribuye especialmente el hecho de que toda la obra viene estructurada a partir de unas premisas teóricas y metodológicas claras. Los partidos políticos no son producto del derecho y, por tanto, su análisis no puede ser únicamente jurídico. De hecho, este último solo puede venir después de que hayan sido las ciencias sociales las que haya examinado el objeto de estudio. En particular, se agradece que el análisis social trate de llegar hasta la actualidad de los partidos, teniendo en cuenta los cambios más recientes. En un segundo estadio de la investigación, se asume el derecho de partidos no como meramente descriptivo, sino también prescriptivo. Partiendo de esta premisa, se pretende construir toda una teoría constitucional de los partidos, con su función como elemento esencial. Esta cuestión, efectivamente, sigue uno de los grandes retos del derecho constitucional español. Pero no cabe duda, a pesar de que la propia investigación advierte de que quedan elementos por analizar, de que este libro contribuye enormemente a su consecución.



I. GARRIDO LÓPEZ, C. Y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (COORDS.) (2023). LA INICIATIVA CIUDADANA VINCULADA AL REFERÉNDUM: MODELOS COMPARADOS. CIZUR MENOR (NAVARRA): ARANZADI.

Amir Al Hasani Maturano
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional
Universitat de les Illes Balears

De esta obra, también hay un **Apunte de Interés**.

Las políticas de participación ciudadana se han presentado como una vía para mejorar la democracia, e implicar a la ciudadanía en los asuntos públicos, ofreciendo alternativas tanto para la deliberación como, eventualmente, para tomar parte en las decisiones públicas, con la voluntad de superar los límites de la democracia representativa. Esta obra colectiva coordinada por los profesores Carlos Garrido López y Enrique Cebrián Zazurca, ambos de la Universidad de Zaragoza, constituye un estudio interesante sobre la regulación de las distintas modalidades de iniciativa vinculadas al referéndum desde una visión comparada. Entre otras: la regulación de iniciativa ciudadana de referéndum popular de los EEUU; la iniciativa popular de referendums e iniciativa de revocación en Suiza; la iniciativa popular de referéndum de reforma constitucional en Italia y el referéndum abrogativo; etc.

Por ello, el trabajo extenso enmarcado en un Proyecto de Investigación cuenta con más de quinientas páginas, y tiene la intención de una identificación de algunos riesgos y limitaciones de las diversas modalidades de referéndum en derecho comparado. Al mismo tiempo, la formulación de propuestas de *lege ferenda* para una regulación más acorde en España. El interés en derecho comparado ofrecerá un mayor conocimiento de las prácticas en torno a la posible adopción de la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum. Basta pensar en Italia, dónde el referéndum abrogatorio a iniciativa popular está consolidado; o el usual ejemplo de Suiza donde el consenso se refuerza ante la posibilidad de instar referéndum derogatorios o propositivos.

A grandes rasgos, en el texto se remarca a la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum con eficacia como instrumento de contrapeso de la actuación de los representantes políticos. Como se apunta, su alcance no es mero impulso, sino que confiere la decisión de las propuestas al cuerpo electoral. Así pues, la importancia del estudio deriva principalmente que en España no ha sido institucionalizado a nivel nacional -a excepción de ámbitos autonómicos-; en contraposición con otras democracias avanzadas donde opera con naturalidad.

En ese análisis de los problemas de impulso y contrapeso, entre las distintas modalidades, se desarrolla ampliamente como en los *Länder* y en estados de EE.UU. existe la iniciativa ciudadana de referéndum sobre materias constitucionales; o en países como Nueva Zelanda o Países Bajos se recoge la iniciativa ciudadana de referéndum sobre cuestiones de trascendencia nacional. Así como la derogación total o parcial de leyes instada a iniciativa popular en Uruguay o Italia.

Por la extensión de la obra, no desarrollamos una reseña detallada a los dieciséis capítulos redactados por especialistas en democracia directa nacionales y extranjeros. Nos detendremos en breves cuestiones que pueden suscitar interés al lector.

En los dos primeros capítulos que son elaborados por los coordinadores de la obra, se pone el foco en la crisis de la democracia representativa actual, y se explica la regulación y la funcionalidad de la iniciativa vinculada directa o indirecta al referéndum. De este modo, se apunta a que debe institucionalizarse la misma a nivel nacional en alguna de sus modalidades, tras la incorporación en algunas reformas estatutarias. En este punto, el debate sobre los riesgos y fortalezas, junto a la modalidad a escoger, continúa siendo un tema de análisis por parte de la doctrina. Así como la posible incorporación de la iniciativa ciudadana de reforma constitucional vinculada al referéndum podría activar las funciones del Parlamento en su representatividad y para hacer frente a la desafección política.

En otro capítulo, la profesora Seijas Villadangos conceptualiza los *recall* de carácter político, por los cuales los ciudadanos deciden sobre un proceso de remoción de cargos públicos que han elegido. Curioso que en algunos estados de los EE.UU. no se tipifica las causas, a diferencia de otros. Aunque el procedimiento revocatorio tiene una estructura similar. Al igual, un posterior capítulo el profesor Fernández Esquer desarrolla la destitución y elección anticipada de diputados en el Reino Unido. Lo estima propicio en conjunción con el propio sistema electoral británico.

Asimismo, la profesora Sáenz Royo desarrolla el tema de la iniciativa popular de referendums e iniciativa de revocación en Suiza (ámbitos cantonales). Considera que posee una gran funcionalidad como instrumento de control externo a los representantes y como elemento favorecedor de consensos entre las fuerzas políticas.

En atención a las recientes propuestas de institucionalización en Francia continúan en pleno debate según la orientación ideológica de los grupos parlamentarios. En cambio, los instrumentos de democracia directa sí cuentan con un reconocimiento en Alemania, principalmente en el ámbito local. Por ejemplo, la iniciativa de revocación directa de alcaldes o la posibilidad de participar en el proceso de elaboración de leyes en los *Länder*.

En otro capítulo, el profesor López Rubio trata la iniciativa ciudadana reforzada en las regiones italianas. En concreto, hay distintas modalidades y vinculaciones, lo que requiere un mayor debate. Dicho esto, que quede directamente aprobada la propuesta o marque la obligación de examen del proyecto por parte de la Asamblea, se valora de manera positiva.

I. GARRIDO LÓPEZ, C. Y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (COORDS.) (2023). LA INICIATIVA CIUDADANA VINCULADA AL REFERÉNDUM: MODELOS COMPARADOS. CIZUR MENOR (NAVARRA): ARANZADI.

Cabe destacar los interesantes estudios -dado el menor conocimiento actual-, tanto de la profesora Orlandi sobre países del centro-este europeo, como del ámbito latinoamericano realizado por el profesor Palacios Romeo. Además, los *recall* en la Columbia Británica desarrollados por el profesor Guerrero Vázquez. O el curioso modelo irlandés de asambleas ciudadanas, elaborado por el profesor Cuesta López. En ocasiones, las decisiones de estos espacios consultivos son luego trasladados a procedimientos reglados.

En síntesis, esta obra da un paso sugestivo para la doctrina política y jurídica en lo que refiere al estudio de la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum (tanto de reforma constitucionales como propuestas legislativas). Con un examen concienzudo de la regulación y límites materiales de diferentes modalidades que se recogen en otros estados. Junto a ello, la anotación a los que resultarían provechosos para nuestra realidad constitucional. En suma, una obra valiosa para el conocimiento de este instrumento y con contribuciones interesantes para el futuro.



II. FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2022). SISTEMAS ELECTORALES REGIONALES EN ESTADOS MULTINIVEL: LOS CASOS DE ALEMANIA, BÉLGICA, ITALIA Y ESPAÑA. MADRID: CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES.

Javier Sierra Rodríguez
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia

De esta obra, también hay un **Apunte de Interés**.

La obra objeto de este comentario crítico, primera monografía del profesor Carlos Fernández Esquer, estudia los sistemas electorales regionales de cuatro países europeos. Como subraya su autor desde el primer capítulo de la obra, el ámbito regional es un nivel de gobierno poco analizado en los estudios electorales, a diferencia de la abundante bibliografía centrada en el nivel nacional. El libro no examina, como suele ser habitual, los efectos de los sistemas electorales sobre la representación parlamentaria, la formación de gobiernos o los sistemas de partidos, sino que trata de comprender los motivos por los que los sistemas electorales se diseñan inicialmente de un determinado modo e indaga también en las razones que desencadenan las pocas reformas electorales que tienen lugar. Estamos, por tanto, ante una obra que adopta una aproximación novedosa en el estudio de los sistemas electorales.

En mi opinión, hay tres hilos conductores que recorren el libro y que tratan de ofrecer respuesta a las preguntas que guían la investigación. El primero explica el grado de mimetismo o diferenciación de los sistemas electorales regionales de cada uno de los cuatro países estudiados con relación al sistema electoral nacional, así como el grado de homogeneidad o heterogeneidad entre los propios sistemas regionales entre sí. El segundo hilo identifica las influencias habituales en el diseño y reforma de las reglas electorales en el seno de Estados compuestos a nivel territorial. Y el tercer hilo conductor, uno de los más interesantes, da cuenta del abanico de actores que pueden intervenir y ser decisivos en los procesos de reforma electoral en perspectiva comparada, abordando las distintas motivaciones que pueden condicionar la postura de los partidos políticos.

Para dar respuesta a las preguntas de investigación, estudia los sistemas electorales subnacionales en cuatro Estados europeos caracterizados por su estructura multinivel: Alemania, Bélgica, Italia y España. En cada uno de los capítulos se realiza un completo estudio sobre el nacimiento y las reformas experimentadas por los sistemas electorales empleados a nivel regional en cada país. Aunque el interés de la obra se orienta hacia el nivel regional, en todos los capítulos se utiliza como elemento de contraste el sistema electoral nacional de cada país. Es destacable que se aporta una abundante cantidad de información sobre la evolución de los sistemas electorales en cada uno de los cuatro países, lo que sin duda puede resultar de utilidad para aquellos investigadores que quieran profundizar en la investigación sobre asuntos electorales de estos países.

Conviene subrayar algunas contribuciones que hace la investigación. La primera es que el autor evidencia la existencia de influencias en el diseño y reforma de los sistemas electorales entre los niveles nacional y regional, es decir, identifica distintos tipos de lo que él denomina difusión institucional multinivel: vertical *top-down*; vertical *bottom-up*; y horizontal. La primera clase de difusión es particularmente intensa en el diseño de los sistemas electorales a causa de la tendencia de las regiones a emular el sistema electoral existente a nivel nacional a la hora de decidir sobre el sistema electoral regional propio. Los otros dos tipos de difusión, en cambio, son más comunes cuando los sistemas electorales ya tienen cierta trayectoria, ya que su principal motivación es el aprendizaje sobre los rendimientos que son exitosos en términos de ingeniería electoral.

Asimismo, el libro subraya la relevancia que la secuencia u orden en que se celebran las elecciones tiene sobre el diseño de los sistemas electorales. Así, el autor muestra que, cuando las elecciones a nivel nacional se celebran con anterioridad a las elecciones regionales, el sistema electoral nacional tiende a convertirse en el modelo de referencia para los sistemas electorales regionales. Por el contrario, cuando el orden de elecciones es el contrario y, por tanto, las regiones no han tenido un modelo previo a nivel nacional al que imitar, los sistemas electorales regionales presentan mayor diversidad e innovación. Se trata de una apreciación sugerente y que podría ser interesante comprobar en otros ámbitos del diseño constitucional e institucional. Los distintos capítulos también demuestran la importancia del diseño de los sistemas electorales en "sociedades divididas" (*divided societies*). Los casos estudiados ponen de manifiesto cómo los intentos de encauzar el conflicto político a través de diseños institucionales singulares conducen a sistemas electorales regionales diferenciados en aquellas regiones donde existen importantes minorías nacionales o lingüísticas.

Otra de las aportaciones de la obra consiste en evidenciar que es a todas luces incompleta una explicación de las reformas electorales únicamente a partir de los intereses estratégicos de los partidos políticos en el poder. Es verdad que algunas reformas estudiadas responden, efectivamente, a ese patrón por el que las formaciones políticas manipulan las reglas electorales en su propio beneficio. Sin embargo, algunos tipos de reforma electoral se apartan de ese modelo teórico. En primer lugar, porque, en determinadas circunstancias, los partidos pueden posicionarse en torno a una reforma electoral de acuerdo con otras motivaciones distintas a la de mejorar sus perspectivas electorales en el corto plazo; o persiguiendo otros objetivos, como puede ser el de granjearse el apoyo de otros partidos para mantenerse en el poder. Y, en segundo lugar, la obra trata de enfatizar la idea de que, en algunos procesos de reforma electoral, no sólo influyen los partidos políticos, sino también las asociaciones o grupos de interés cívico, cuya presión en favor de la reforma puede resultar decisiva en su materialización.

II. FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2022). SISTEMAS ELECTORALES REGIONALES EN ESTADOS MULTINIVEL: LOS CASOS DE ALEMANIA, BÉLGICA, ITALIA Y ESPAÑA. MADRID: CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES.

Ahora bien, entre esos actores ajenos a los partidos políticos cuya contribución puede ser relevante en las reformas electorales, resulta de particular interés para los constitucionalistas la actuación de los tribunales. Todos los casos estudiados, con la llamativa excepción de España, ofrecen ejemplos en los que la causa directa o indirecta de las reformas electorales radica en decisiones judiciales, en una muestra del papel cada vez más relevante de los tribunales en la vida política de los países. Por lo que respecta al caso español, el autor sostiene la tesis de que el Tribunal Constitucional habría tenido una actitud muy permisiva con el legislador español. Esto se ejemplifica con las SSTC 225/1998, 197/2014 y 15/2015, decisiones en las que, con relación a los sistemas electorales de Canarias y Castilla-La Mancha, el Tribunal habría realizado un control laxo respecto a barreras electorales elevadas o bien respecto a reducciones significativas en la magnitud de las circunscripciones que generaron elevados umbrales efectivos. La jurisprudencia española contrastaría con la observada en los otros tres países estudiados. Es reseñable la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, que ha intervenido de manera creciente respecto a los sistemas electorales de las elecciones al Bundestag y al Parlamento Europeo. No obstante, es la Corte Constitucional italiana la que destaca por el impacto de sus decisiones, habiendo declarado inconstitucionales, hasta en dos ocasiones, elementos centrales de distintos sistemas electorales a nivel nacional en sus sentencias 1/2014 y 35/2017. Si en la primera sentencia consideró contrarios a la Constitución italiana un premio de mayoría sin umbral para su concesión y las listas cerradas y bloqueadas con una gran cantidad de candidatos, en la segunda rechazó la segunda vuelta electoral sin exigencia de un porcentaje mínimo de votos, así como la posibilidad de candidaturas múltiples.

Este fenómeno del mayor activismo judicial en el control de constitucionalidad de la legislación electoral tiene implicaciones positivas y negativas. Puede suponer una protección de las minorías políticas y, eventualmente, tener como consecuencia que se sientan alentadas a recurrir legislaciones electorales abusivas cuando se vulneren derechos fundamentales (derecho de sufragio activo y pasivo) o principios constitucionales (proporcionalidad, igualdad o libertad de sufragio). Es decir, los tribunales constitucionales pueden cumplir adecuadamente su papel como instancias contramayoritarias frente a reformas de la mayoría política que cae en la tentación de manipular el sistema electoral en beneficio propio. Una interpretación menos optimista, por el contrario, cuestionaría la legitimidad de los tribunales para incidir sobre el diseño de los detalles de un sistema electoral, en la medida en que invadirían un terreno, el electoral, cuyas reglas del juego correspondería establecer a los representantes de los ciudadanos revestidos de la necesaria legitimidad democrática.

Parece conveniente, en fin, concluir este comentario con algunas objeciones. A mi juicio, la principal limitación consiste en la cuestionable generalización de los hallazgos que se realiza por el autor en algunos de los pasajes de la obra. Es aventurado asumir como regularidades en materia de diseño y reforma de los sistemas electorales, hipótesis basadas en la evidencia empírica que ofrece el limitado número de casos estudiado. En otras palabras, no podemos sostener que las conclusiones de este estudio sean extrapolables a otros países y regiones no estudiados. No obstante, sus hallazgos constituyen propuestas a tener en cuenta y, aparte, podría ser útil que futuras investigaciones futuras ampliaran su estudio a otros Estados multinivel, para analizar qué sucede en su nivel regional, y comprobar así si las tesis del libro se corroboran o si, por el contrario, deben ser rechazadas o matizadas.

Por último, tras la lectura del libro, cabe sugerir una interesante línea de investigación sobre una cuestión que el autor deja apuntada, pero en la que no profundiza lo suficiente: la forma en que los tribunales ejercen el control de constitucionalidad sobre los sistemas electorales. Se trata de una materia que hasta hace poco pasaba desapercibida, en buena medida porque los tribunales se mantenían al margen del control de las reglas del juego electoral, pero en la que sus intervenciones son cada vez más frecuentes. En consecuencia, es preciso que se impulse una agenda investigadora que dé lugar a estudios exhaustivos y de Derecho comparado acerca de la jurisprudencia constitucional en esta materia, contribuyendo así a consolidar un flanco descubierto en los estudios sobre cuestiones electorales.





ESCRUTINIO

Boletín de novedades electorales y de participación

Organiza:



Colaboran:



Con el aval de:

