



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: julio 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); **María Díaz Grego** (Universidad de Alcalá)

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; María Díaz Grego; **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); **Joan Ridao i Martín** (Universitat de Barcelona y Parlament de Catalunya).
- **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); **Alberto Díaz Montiel** (Universidad de Granada).

Diseño y maquetación: Ana Balderrábano.

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

Organiza:



Colaboran:



Con el aval de:



Con este tercer número de Escrutinio comenzamos a consolidar una publicación que pretende ser atractiva y de utilidad para expertos, profesionales, académicos y público en general.

En el período de observación que cubre este número (septiembre 2023 a marzo 2024) se han celebrado dos procesos electorales autonómicos que han generado algunas interesantes resoluciones de las Juntas electorales autonómicas de País Vasco y Galicia, pero quizá lo más relevante sea la Instrucción de la Junta Electoral Central sobre realización de encuestas por organismos públicos en período electoral, de febrero de 2024. La concurrencia de diversas elecciones en los últimos meses ha inspirado los **comentarios críticos** de este número, dedicados al voto CERA y a los senadores de designación autonómica.

Como suele ser habitual, el ámbito de la **participación no electoral** nos brinda muchas y variadas novedades, entre las que destaca la reforma del Reglamento de las Corts valencianas para adecuarlo a la ley de iniciativa legislativa popular y desbloquear así las iniciativas presentadas. También la esclarecedora resolución el TJUE sobre la iniciativa ciudadana europea y las atribuciones de la Comisión europea al respecto.

Precisamente la proximidad de las elecciones europeas en mayo de 2024 ha originado la adopción de algunas disposiciones de trascendencia, como el nuevo Código de conducta de los miembros del Parlamento Europeo, en relación con la obligación de presentar declaraciones de interés y de patrimonio, o el Código de conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024, que incluye los compromisos de los principales partidos europeos en defensa de la integridad, la transparencia, la privacidad, la seguridad, la equidad y la igualdad de condiciones. Y se esperan más, de las que daremos cumplida cuenta en el próximo boletín.

La crónica dedicada a los **partidos políticos** trae en esta ocasión varias resoluciones judiciales destacadas: la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de la ley de financiación de partidos políticos y la sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán que confirma la constitucionalidad de la exclusión del partido NDP de la financiación estatal. El principio de democracia militante consagrado por la Ley Fundamental permite situar en desventaja a los partidos políticos antidemocráticos. En nuestras fronteras, se han rechazado con contundencia dos iniciativas parlamentarias que pretendían vincular la actividad de los partidos al principio de unidad del Estado e incluir un nuevo supuesto de ilegalización cuando su actividad sea contraria a tal principio. Imposible en una democracia no militante como la nuestra.

El área de **corresponsalías** y observación internacional nos deja luces y sombras. El informe de la Comisión de Venecia sobre bicameralismo constituye un paso más en el fomento de estándares democráticos internacionales. Sin embargo, algunas misiones de observación han encontrado dificultades en su desarrollo, provocadas por la degradación institucional experimentada en diferentes latitudes.

En este número también inauguramos dos nuevas secciones: "**Elecciones y nuevas tecnologías**", que ofrece información sobre un tema cada vez más trascendental en los procesos electorales; y "**Actividades**", en la que damos noticia de los eventos celebrados y por celebrar referidos a las materias propias de Escrutinio. Esperamos que sean de interés y contribuyan a consolidar esta publicación, pensada para informar e ilustrar a nuestra creciente comunidad de lectores.

Como siempre, nos tenéis a vuestra disposición en mdp+escrutinio@uclm.es para atender 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 Europeo de Derechos Humanos	
a) Prohibición automática y generalizada del voto a los presos	
1.2. Junta Electoral Central	
a) Instrucción interpretativa de la Junta Electoral Central sobre la realización de encuestas por organismos públicos en período electoral	
1.3. Juntas Electorales Autonómicas	
a) Viaje experimental de nuevos trenes de alta velocidad con destino a Galicia	
b) Envío de mensajes de texto a personal del Servizo Galego de Saúde dos días antes de la jornada de votación	8
c) Veto informativo a un grupo de comunicación por parte de un partido político	9
d) Autorización del adelanto del sorteo de las mesas electorales	
1.4. Derecho comparado	10
a) La repetición parcial de las elecciones federales alemanas de 2021 en Berlín: la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 19 de diciembre de 2023.	
II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL	
1. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	
1.1. Ámbito autonómico	
a) Compromiso de creación de grupo de trabajo tras el rechazo por las Cortes de Aragón de una ILP sobre el transporte sanitario urgente	
b) Presentadas dos ILP en Cataluña para la declaración de la independencia	
c) Desbloqueo de la tramitación de las ILP en las Cortes Valencianas tras la reforma del reglamento parlamentario	
1.2. Ámbito europeo	12
a) Iniciativas registradas por parte de la Comisión	
b) Iniciativas abiertas y a la espera de apertura de periodo de firmas	
c) Retirada de iniciativas por sus organizadores	
d) La Sentencia del Tribunal De Justicia (Sala Novena) de 22 de febrero de 2024 ECLI:EU:C:2023:744 resuelve el recurso de casación en el que se discutía si la materia propia de una ICE estaba o no manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión Europea para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados	13
2. OTROS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS	
2.1. Ámbito estatal	
a) Definición participativa del procedimiento acreditación de cuerpos de profesorado funcionario: ACADEMIA2024	
2.2. Ámbito autonómico	14
a) Asamblea Ciudadana por el Clima: la participación ciudadana a partir de la selección aleatoria de los participantes	
b) Un miembro de una entidad con condición de elector en un proceso interno está legitimado para impugnar una elección si no se asegura la identidad de los electores que votan en remoto y el resultado se ve afectado	

	PAG
III. DERECHO PARLAMENTARIO	15
1. ORDENAMIENTO JURÍDICO	
1.1. Parlamento europeo	
a) Modificación del Código de Conducta de los miembros del Parlamento Europeo en relación con la obligación de presentar declaraciones de interés y de patrimonio	
1.2. Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas	
a) Incorporación extemporal de cuatro Diputados al Grupo Parlamentario Más Madrid	
2. JURISPRUDENCIA	17
2.1. Junta Electoral Central	
a) Posible incompatibilidad sobrevenida de un concejal del Ayuntamiento condenado por un delito de prevaricación urbanística por sentencia no firme	
2.2. Tribunal Constitucional	
a) La causa de incapacidad electoral pasiva por la condena a una pena de privación de libertad no es aplicable cuando esta es sustituida ex lege y ab origine por una de multa (STC 18/2024, de 16 de enero, en conexión con STC 8/2024, de 31 de enero)	
IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DE GOBIERNO	18
1. ORDENAMIENTO JURÍDICO	
1.1. Rechazo a propuestas de reforma de la Ley de Partidos para vincular su actividad al respeto a la unidad del Estado	
2. JURISPRUDENCIA	
2.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos	
a) La recopilación y divulgación del contenido de correos electrónicos de un miembro de un partido, en el ámbito de una investigación interna por parte de la dirección del partido no es contrario al Convenio siempre que esté prevista y cuente con las garantías adecuadas	
2.2. Tribunal Constitucional	19
a) Declaración parcial de inconstitucionalidad de una ley autonómica (ordinaria) por ser contraria a la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, al incidir en el derecho (fundamental) de autoorganización de los partidos	
b) Régimen económico-financiero de los partidos políticos y principio de legalidad sancionadora	
2.3. Jurisdicción ordinaria	20
a) Control judicial de los requisitos para concurrir a elecciones internas	
2.4. Derecho comparado	
a) El Tribunal Constitucional Federal alemán excluye al NDP (Die Heimat) de la financiación estatal por seis años	
3. AUTORREGULACIÓN, CÓDIGOS Y GUÍAS	21
a) Código de conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024	



	PAG
V. CORRESPONSALÍAS	22
1. COMISIÓN DE VENECIA – Óscar Sánchez Muñoz	
1.1. Documentos de carácter general	
1.2. Opiniones relativas a países en concreto	23
2. OBSERVACIÓN ELECTORAL – Jordi Barrat Esteve y Mar Aguilera Vaqués	24
2.1. UNIÓN EUROPEA	
a) Senegal (Elecciones presidenciales / 24 de marzo de 2024)	
b) República Democrática del Congo (Elecciones generales / 20 de diciembre de 2023)	25
2.2. OSCE / ODIHR	
a) Federación de Rusia (Elecciones Presidenciales 15 al 17 de marzo de 2024)	
b) Azerbaiyán (Elecciones Presidenciales / 7 de febrero de 2024)	
2.3. COMISIÓN DE VENECIA	26
3. DERECHO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS – Rafa rubio núñez	
a) Medidas de autoregulación relacionadas con el uso de IA en elecciones	
b) Regulación del uso IA en campañas electorales en EEUU	27
c) Respuesta organismos electorales uso IA en campañas electorales	
d) Autoregulación uso tecnología en campañas electorales	28
APUNTES DE INTERÉS	30
I. El voto de los españoles residentes en el exterior	
II. El voto de los españoles en el exterior tras su última reforma	31
III. Las normas aplicables a las elecciones europeas de junio de 2024: una mirada desde el parlamento europeo	32
IV. La democracia participativa a debate: análisis de las posibilidades de participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico	33
V. Sobre un hipotético referéndum de independencia de cataluña	34
VI. La designación de senadores autonómicos: los límites al margen de apreciación de las mesas parlamentarias y la garantía de la proporcionalidad, a prósito de la stc 56/2022	35
COMENTARIOS CRÍTICOS	36
I. La institucionalización de la participación ciudadana o como fortalecer el ejercicio democrático del poder. Expósito, e. (2021). Deliberación y participación ciudadanas: derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional. Madrid: marcial pons	
II. La designación de senadores autonómicos: los límites al margen de apreciación de las mesas parlamentarias y la garantía de la proporcionalidad	38
ACTIVIDADES	40



I. DERECHO ELECTORAL

1. JURISPRUDENCIA

1.1. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

a) Prohibición automática y generalizada del voto a los presos

La Sentencia del Tribunal Europeo en el asunto Tingarov y otros contra Bulgaria, de 10 de octubre de 2023, reitera que la prohibición legal del voto que impide con carácter general a los presos votar en las elecciones legislativas es incompatible con el artículo 3 P1. Sigue la estela de asuntos previos contra Bulgaria (Kulinski y Sabev, de 21 de julio de 2016). Uno de los jueces discrepa de la decisión del Tribunal de rechazar la indemnización por daño moral solicitada por los recurrentes.

En cambio, en la Sentencia Myslihaka y otros contra Albania, de 24 de octubre de 2023, el Tribunal desestima el recurso. Considera que es compatible con el artículo 3 P1 la prohibición de votar en las elecciones parlamentarias a los presos condenados por delitos graves. Destaca que la restricción no es general ni universal, sino que se aplica a una lista específica de delitos. La aplicación está condicionada a la naturaleza y gravedad del delito cometido y finaliza cuando se cumple la pena de prisión.

1.2. JUNTA ELECTORAL CENTRAL

a) Instrucción interpretativa de la Junta Electoral Central sobre la realización de encuestas por organismos públicos en período electoral

La Junta Electoral Central (JEC) dictó la Instrucción 1/2024, de 1 de febrero de 2024 de interpretación del artículo 69.8 de la LOREG, sobre la realización de encuestas de intención del voto por organismos dependientes de las Administraciones Públicas durante los periodos electorales ([link](#)).

El art. 69.8 LOREG es el precepto que, en el supuesto de que algún organismo dependiente de las Administraciones Públicas realice en periodo electoral encuestas sobre intención de voto, permite que sus resultados sean puestos en conocimiento de las entidades políticas concurrentes a las elecciones en el ámbito territorial de la encuesta, cuando así lo soliciten, en el plazo de cuarenta y ocho horas.

La Instrucción 1/2024 viene a sustituir a otra anterior (Instrucción 2/1993, de 26 de abril), que habría quedado obsoleta, pues los avances en las tecnologías de la información y de la comunicación han incidido seriamente en esta materia. Su propósito es que los resultados sobre intención de voto obtenidos por organismos públicos durante un proceso electoral, en el que los plazos de actuación son especialmente breves, estén disponibles en condiciones de igualdad de condiciones para todas las candidaturas que concurren a las elecciones, evitando así posibles usos privilegiados de esa información. Pero también pretende que las entidades políticas dispongan de toda la información necesaria, por lo que es preciso que la comunicación a la JEC de inicio del estudio incluya toda la previsión sobre las características técnicas del mismo, así como las fechas previstas para su realización y puesta a disposición.

La Instrucción especifica que la comunicación a la JEC deberá hacerse con anterioridad al comienzo del trabajo de campo y, en todo caso, al menos cuarenta y ocho horas antes del inicio de su realización. Además, la comunicación a la JEC detallará lo que se conoce habitualmente como "ficha técnica": sistema de muestreo, previsión del tamaño de la muestra, margen de error, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados, técnicas de encuesta y fechas previstas de realización del trabajo de campo y de la conclusión del estudio. También deberá recoger el borrador de cuestionario planteado en el momento de la comunicación. Si a la luz de la información remitida la JEC considera que el estudio puede implicar riesgos para la garantía de los principios de objetividad, transparencia o igualdad del proceso electoral, adoptará las medidas que considere necesarias.

Cabe destacar, por último, que se trata de una Instrucción cuyos destinatarios son actualmente tres organismos públicos: el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), organismo autónomo adscrito al Ministerio de Presidencia; el Centre d'Estudis d'Opinió (CEO), como organismo autónomo adscrito a la Generalitat de Catalunya; y la Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces (CENTRA), fundación vinculada a la Junta de Andalucía.

1.3. JUNTAS ELECTORALES AUTONÓMICAS

a) Viaje experimental de nuevos trenes de alta velocidad con destino a Galicia

La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de Galicia de 12 de enero de 2024 se posiciona sobre el escrito de denuncia por infracción del artículo 50 de la LOREG. El representante general del Partido Popular presentó escrito de denuncia contra Óscar Puente Santiago, ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, y contra Abel Caballero Álvarez, alcalde de Vigo, por una posible infracción del artículo 50 de la LOREG, solicitando la admisión de denuncia e incoación del procedimiento sancionador por el viaje experimental de prueba del tren Talgo 106 el día 5 de enero de 2024 y la posterior rueda de prensa donde participaron los denunciados para anunciar la llegada de nuevos trenes de alta velocidad hasta las ciudades de Vigo y de A Coruña a partir de marzo de 2024.

I. DERECHO ELECTORAL

El denunciante argumenta que el acto fue organizado por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, “puesto que es imposible que Óscar Puente, en otra condición que no sea la de ministro, pueda viajar en un tren en pruebas, así como utilizar las instalaciones de la zona de plataformas de la estación de ferrocarril para dar una rueda de prensa e invitar a entrar a periodistas al interior del tren”. Añade, además, que el acto no puede haber sido organizado por el PSDG-PSOE y no por poderes públicos porque, en ese caso, “nos encontraríamos ante un gravísimo fraude de ley”, así como que los participantes usaron “sus cargos públicos para hacer campaña electoral y captar sufragios para el partido al que pertenecen, con anuncios de puesta en funcionamiento de servicios públicos y declaraciones subjetivas haciendo alardes de supuestos logros”.

La Junta Electoral gallega dio traslado a los denunciados para formular alegaciones. Por parte del ministro de Transportes y Movilidad se alegó que el viaje experimental no fue un acto institucional que no figuraba en su agenda y su participación “no tuvo como finalidad realizar una promoción de los logros políticos del Gobierno con el ánimo de influir en el proceso electoral en Galicia”, añadiendo que el viaje “se enmarca en la programación de pruebas de fiabilidad conforme al contrato de suministro de los nuevos trenes”, negando el contacto previo con los medios de comunicación y las declaraciones producidas “fueron espontáneas y no responden a un discurso previamente preparado”. Finaliza las alegaciones por parte del titular del Ministerio de Transportes y Movilidad asegurando que el viaje experimental de pruebas y las respuestas a los periodistas de medios de comunicación no pueden considerarse contrarios al artículo 50 de la LOREG “al tratarse de acciones que proporcionan información de interés público que da cuenta de un hecho cierto como es la realización de un viaje experimental de pruebas de un tren para un servicio ferroviario”.

Por parte del alcalde de Vigo, en su escrito de alegaciones presentado, alude a que el acto no fue convocado por el Gobierno municipal, que no se trataba de una inauguración sino de un viaje de pruebas “y de la llegada de los Reyes Magos a la ciudad” y que, “en el transcurso de dicho acto no se ha solicitado el voto para ninguna candidatura, ni se ha hecho otra cosa que destacar la importancia que tienen la llegada de un nuevo modelo de tren para reducir los tiempos de desplazamiento entre Vigo y Madrid”.

La Junta Electoral de Galicia, tras recordar distintos acuerdos de la JEC, así como la Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central sobre la interpretación del artículo 50 de la LOREG, analiza el caso concreto relacionado con el acto de viaje experimental de los nuevos trenes de alta velocidad con paradas y destino en Galicia. La administración electoral gallega sí aprecia el carácter institucional y electoralista del acto, argumentando que “la presencia conjunta en ese acto de autoridades de la Administración del Estado (ministro y delegado del Gobierno en Galicia), de la Administración Local (alcalde de Vigo) y de uno de los candidatos a la Presidencia de la Xunta (...) no puede ser casual, como tampoco lo es la amplia presencia de medios de comunicación”; además, el contenido de las declaraciones efectuadas “evidencian elogios a los logros obtenidos en materia de infraestructuras y tienen indudables connotaciones electoralistas”.

Este conjunto de circunstancias sirve para calificar estos hechos como “violación de los principios de neutralidad de los poderes públicos y de igualdad entre los actores electorales que exige la LOREG, y la vulneración de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 50 de la LOREG”. Por último, añade que dado el contexto en el que se produjo el acto en un andén de estación de tren, “no puede considerarse como imprescindible para la salvaguarda del interés general para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos” ni en lo dispuesto en la Instrucción 2/2011 de la Junta Electoral Central. Por todo ello, se estima parcialmente la denuncia presentada declarando que Óscar Puente Santiago, ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, y Abel Caballero Álvarez, alcalde de Vigo, incurrieron en las prohibiciones establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 50 de la LOREG, procediendo a la incoación de los respectivos expedientes sancionadores, resolución contra la que se podrá interponer recurso de alzada ante la Junta Electoral Central.

b) Envío de mensajes de texto a personal del Servizo Galego de Saúde dos días antes de la jornada de votación

La Junta Electoral de Galicia, en acuerdo de fecha 12 de enero de 2024, examina tres denuncias presentadas por representantes de las formaciones políticas del Bloque Nacionalista Galego (BNG), Sumar Galicia y VOX por los mismos hechos: el envío de SMS por parte del Servizo Galego de Saúde (en adelante, SERGAS), dependiente de la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia, a los teléfonos móviles del personal sanitario con información sobre la carrera profesional y mejoras retributivas, mensajes recibidos con fecha 16 de febrero de 2024, esto es, dos días antes de la jornada de votación de las elecciones autonómicas al Parlamento de Galicia. Según los denunciados, estos envíos suponen la vulneración de lo previsto en los artículos 8 y 50 de la LOREG, al considerar que estos mensajes corresponden a una campaña de logros y “son incompatibles con los principios de neutralidad institucional, libertad e igualdad electoral”, solicitando el inicio de un procedimiento sancionador.

La Junta Electoral de Galicia trasladó a la Dirección General de Relaciones Institucionales y Parlamentarias copia de la denuncia para formular alegaciones, cosa que hizo a través de la Asesoría Jurídica de la Xunta de Galicia en los días posteriores. Entre los argumentos esgrimidos por la Asesoría Jurídica consta que la comunicación al personal del SERGAS a través de los SMS individuales se realizó en el momento en que se cerró la nómina del mes de enero y que integraban conceptos que se abonaron en el mes siguiente, esto es, febrero; siendo el envío de SMS al personal del SERGAS un método habitual para comunicar información o novedades. La Administración gallega niega que exista infracción electoral por el envío de los SMS ni se trate de una campaña de logros o difusión de contenido electoralista, puesto que “los mensajes son meramente informativos y atienden a una finalidad en la que existe un interés público concreto, como es el conocimiento por los profesionales de los cambios incorporados en la siguiente nómina”, añadiendo que son “actuaciones ordinarias acaecidas en el seno de la relación del servicio con el personal propio” y solicitando el archivo de las actuaciones.

I. DERECHO ELECTORAL

La Administración electoral gallega, en su acuerdo, realiza un repaso acerca de la doctrina de la Junta Electoral Central sobre los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en periodo electoral, así como las denominadas campañas o declaraciones de logros. Las alegaciones de la Xunta de Galicia, a juicio de la junta electoral autonómica, “no son convincentes porque los mensajes tienen una connotación electoralista” porque el contenido de tales mensajes individuales “resultaban objetivamente innecesario e inoportuno transmitirlos en el curso de un proceso electoral, máxime cuando el personal recibirían esas modificaciones retributivas sin necesidad de ninguna comunicación previa”, ni su puesta en conocimiento suponía “ninguna medida para salvaguardar el interés público, garantizar el correcto funcionamiento de los servicios públicos, ni una información relevante que ese personal debiera conocer en ese momento”. Además, no considera “justificable que los mensajes fueran enviados el último día de la campaña electoral desde la Consellería de Sanidade, cuando no se iban a hacer efectivas ni en ese día ni en los inmediatamente posteriores”, señalando que, por el propio contenido de los mensajes, se podía identificar claramente una campaña de logros.

Las consideraciones realizadas por la Junta Electoral de Galicia culminan en la estimación de las denuncias presentadas y declarar que la Consellería de Sanidade de la Xunta incurrió en una prohibición del artículo 50.2 de la LOREG por no haber respetado los principios de objetividad y neutralidad, determinando la apertura de un procedimiento sancionador. Sin embargo, según lo trasladado por los medios de comunicación, la propia Junta Electoral gallega, en el mes de mayo, adoptó la decisión de archivar el expediente sin sanción alguna porque “no concurren los presupuestos subjetivos necesarios para poder imponer una sanción” al no haberse podido identificar “en la específica conducta de una concreta autoridad o funcionario” ni justificar “la existencia de una decisión específica, de una concreta autoridad o funcionario ordenando el envío de los SMS con una finalidad de interferir en el proceso electoral”. Se justifica la propia Junta Electoral de no existir contradicción por haber abierto el procedimiento sin concluir en sanción porque la infracción existe, si bien no tiene por qué finalizar automática y necesariamente con una resolución sancionadora porque no se ha identificado a quien imputar la responsabilidad de tal infracción.

c) Veto informativo a un grupo de comunicación por parte de un partido político

La Junta Electoral autonómica vasca, en acuerdo de fecha a 29 de mayo de 2024, examinó la denuncia presentada por el grupo PRISA, empresa editora del diario El País, contra el partido político VOX por no haber permitido a periodistas del citado medio la entrada durante la noche electoral al hotel donde esta formación política seguía el recuento de los resultados que arrojaban las urnas e iba a realizar una valoración ante los medios de comunicación. El veto a periodistas ya había sido objeto de análisis en casos similares por parte de la Junta Electoral Central que, por ejemplo, en su Acuerdo número 540/2023, de 27 de julio, reflejaba su posición obligando al partido VOX a permitir “al representante del diario El País que esté presente en el acto de la noche electoral en la sede de VOX”. Sin embargo, en sentido contrario al criterio que se venía aplicando por otras juntas electorales, la decisión de la Junta Electoral vasca fue la del archivo de la denuncia planteada.

La falta de publicación de la resolución adoptada por parte de la Administración electoral vasca dificulta su análisis, por lo que sólo puede hacerse una valoración en función de lo que han trasladado los medios de comunicación. En este sentido, se destaca cómo el archivo de la denuncia se argumenta por la imposibilidad de incoar un expediente sancionador porque el veto a un medio de comunicación “no se encuentra tipificado en la legislación electoral”. El hecho de que un partido político impida el acceso a determinados medios de comunicación de titularidad privada no tiene efectos prácticos y, en el caso que nos ocupa, todavía menos porque no se trataba de negar el acceso a una sede de la formación política, sino a un hotel privado por motivos de aforo.

La decisión de la Junta Electoral autonómica del País Vasco sobre el archivo de esta denuncia no gozó de unanimidad, sino que fue objeto de controversia en su seno como pone de manifiesto la oposición de cuatro de sus miembros que emitieron voto particular frente al criterio de la mayoría. Además de señalar la contradicción que supone en relación con la doctrina electoral anterior de la JEC, se señala la relevancia del derecho a la información protegido por el artículo 20 de la Constitución española del que son titulares los ciudadanos y los profesionales de la información, y cuyo respeto por los partidos políticos no es incompatible con que éstos ejerzan sus derechos constitucionales como tales organizaciones políticas. Se añade, como refuerzo de la posición discrepante, que aceptar el criterio de la mayoría del órgano electoral supondría “que los partidos puedan vetar a los medios de comunicación que tengan por conveniente”. Por ello, se argumenta que no se entiende la decisión adoptada de archivar la denuncia cuando hay motivos fundados para atenderla e incoar el procedimiento sancionador por el veto a medios de comunicación en actos electorales.

d) Autorización del adelanto del sorteo de las mesas electorales

La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma Vasca, en su sesión de 6 de marzo de 2024, adoptó el Acuerdo núm. 44/2024 en relación con el proceso de las elecciones autonómicas al Parlamento Vasco de 21 de abril de 2024. Este Acuerdo resuelve la solicitud de la Junta Electoral de Zona de Bilbao a través de la que se pedía modificar el periodo de realización de los sorteos en los ayuntamientos para la elección de miembros de mesa, a instancias de consistorios vascos como fueron, entre otros, el de Portugalete (en Vizcaya) o Éibar (en Guipúzcoa), según reflejaron los medios de comunicación.

I. DERECHO ELECTORAL

En el calendario oficial publicado inicialmente, el periodo para el sorteo de las mesas electorales por parte de los ayuntamientos vascos para la conformación de las mesas en sus respectivos municipios se debía realizar entre los días 23 y 27 de marzo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43.4 de la Ley 5/1990, de Elecciones al Parlamento Vasco. Sin embargo, la coincidencia de los días para comunicar a las personas que resultasen elegidas a través de los sorteos con la Semana Santa dificultaba la notificación personal a los designados para formar parte de las mesas electorales. La realización de los sorteos entre los días 23 y 27 de marzo, al tener que realizar las notificaciones durante los tres días siguientes (según el artículo 44 de la Ley 5/1990, de Elecciones al Parlamento Vasco), esto es, entre los días 24 y 30 de marzo, provocaba la coincidencia con los días festivos de la Semana Santa de 2024 -28 y 29 de marzo fueron jueves y viernes santo, respectivamente-, lo que dificultaba o imposibilitaba, dependiendo del caso, las tareas de notificación efectiva.

Ante las dificultades para la realización de las notificaciones a los designados como mesas electorales, la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma Vasca autorizó a los consistorios vascos realizar los sorteos entre los días 21 y 25 de marzo, esto es, adelantar los sorteos dos días, de modo que las notificaciones no coincidieran con los días festivos de la Semana Santa. Eso sí, la administración electoral vasca estableció condiciones a modo de garantías para que se produjera este adelanto: "siempre y cuando la fecha del sorteo se anuncie con suficiente antelación y se cuente con el censo electoral definitivo". Contenido del acuerdo que se comunicó a las juntas electorales de los territorios históricos para su traslado a todas las juntas electorales de zona.

1.4. DERECHO COMPARADO

a) La repetición parcial de las elecciones federales alemanas de 2021 en Berlín: la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 19 de diciembre de 2023

La Ley Fundamental de Bonn prevé la revisión electoral por parte del Bundestag y del Tribunal Constitucional Federal. En ejercicio de esta competencia, en diciembre de 2023 y debido a graves errores de organización y desarrollo de la jornada electoral, se ordenó la repetición parcial de las elecciones federales de septiembre de 2021 en algunas secciones del Land de Berlín, lo que ocurrió en febrero de 2024.

El 19 de diciembre de 2023, el Tribunal Constitucional Federal (TCF) alemán publicó una sentencia en la que ordenaba la repetición parcial, en 455 secciones electorales del Land de Berlín, de las elecciones federales que se habían celebrado el 26 de septiembre de 2021. Las secciones afectadas representan un 20 % del total. En aquellas elecciones federales, que coincidieron con las elecciones regionales de Berlín y con las elecciones a las asambleas de distrito de esa ciudad-estado, se constataron multitud de irregularidades, como la falta de equipamiento en los colegios electorales, la emisión de papeletas no oficiales o con el sentido del voto ya marcado, diferencias en el horario de cierre de urnas o la emisión de votos emitidos por personas que no tenían derecho a ello.

Tras las elecciones, se presentaron más de 1700 reclamaciones ante el Bundestag, que, por razones históricas, es el órgano competente en primera instancia para ello. Tras analizar estas reclamaciones, el parlamento alemán decidió declarar nula la elección en 431 secciones electorales y sus secciones postales correspondientes, por vulneración del derecho electoral. Esta decisión fue impugnada por un grupo parlamentario ante el Tribunal Constitucional Federal, lo que dio lugar a la sentencia de diciembre de 2023.

En materia de revisión electoral, el TCF ejerce un control no solo de constitucionalidad, sino también de legalidad y material. El propio Tribunal se justifica en que ello es necesario para que los partidos no decidan sobre sus propios asuntos de manera arbitraria. El control del TCF está orientado a verificar si ha habido irregularidades de magnitud tal que puedan considerarse errores electorales que sean relevantes por haber afectado a la composición final del parlamento (*mandatsrelevante Wahlfehler*). La declaración de nulidad solo es posible si se constatan este tipo de errores, ya que la decisión del Tribunal debe tener la menor afectación posible. Para ello, utiliza criterios materiales. Finalmente, el TCF considera que, en determinadas secciones electorales, existieron varios errores electorales que pueden considerarse relevantes a efectos de la composición del parlamento: retrasos en la apertura de los colegios electorales, el equipamiento inadecuado en algunos locales, el uso de papeletas erróneas o no oficiales, el cierre irregular de colegios electorales o el reparto irregular de los votos emitidos por correo entre secciones electorales.

Finalmente, el Tribunal Constitucional Federal extendió la declaración de nulidad de las elecciones a un total de 455 secciones electorales y ordenó la repetición electoral en ellas. Esto tuvo lugar el 11 de febrero de 2024. Hubo una variación de 4 escaños con respecto al resultado de las elecciones de septiembre de 2021.

Este caso pone de manifiesto la singularidad del sistema de revisión electoral alemán y algunos de los problemas que acarrea, como la participación de los propios partidos y candidatos electorales en él o la menor atención a la tutela de los derechos subjetivos. También refleja la capacidad del TCF para ejercer un control profundo sobre determinadas decisiones parlamentarias.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

1. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

1.1. ÁMBITO AUTONÓMICO

a) Compromiso de creación de grupo de trabajo tras el rechazo por las Cortes de Aragón de una ILP sobre el transporte sanitario urgente

En los últimos años, a raíz de la pandemia provocada por el Covid-19, se han presentado bastantes ILP destinadas a mejorar la gestión de los servicios sanitarios. Pudiera parecer que la Proposición de ley por la que se ordena la prestación del transporte sanitario urgente como prestación básica del sistema sanitario aragonés, registrada por el entorno del movimiento ciudadano *Teruel existe*, obedece a esta misma lógica. Sin embargo, en Aragón la gestión del servicio de ambulancias es un problema recurrente que ha sido llevado a las Cortes de Aragón en numerosas ocasiones: comparecencias del consejero de sanidad, proposiciones de ley, proposiciones no de ley, preguntas, interpelaciones, solicitudes de información, etc., agravándose a raíz de la última modificación de las condiciones de prestación del servicio que dejó a parte de la población aragonesa sin acceso a ambulancias durante doce horas al día.

El objetivo principal de la ILP, que contó con el aval de 12.815 firmas, era la internalización del servicio mediante la creación de la Empresa Pública de Transporte Sanitario Urgente de Aragón, dependiente orgánicamente del Servicio Aragonés de Salud. Pero, pese a estas críticas generalizadas, la ILP fue rechazada en su toma en consideración el pasado 16 de febrero de 2024. La nueva mayoría parlamentaria, PP-Vox, justificó su voto contrario culpando del mal funcionamiento del transporte sanitario de urgencia a la gestión del anterior gobierno socialista —y no necesariamente a la externalización— y se comprometió a la creación de un grupo de trabajo para evaluar el funcionamiento del servicio de ambulancias.

b) Presentadas dos ILP en Cataluña para la declaración de la independencia

Si hasta ahora la participación ciudadana en el *procés* para la declaración de independencia de Cataluña se ha articulado a través del referéndum (que no mediante consulta popular no referendaria, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por todas STC 31/2015, fj. 5º), el final de la legislatura en el Parlamento de Cataluña ha vivido la presentación de dos iniciativas legislativas populares con este mismo objeto.

La primera de ellas es la Proposición de ley de declaración de independencia de Cataluña, registrada por el partido extraparlamentario *Solidaritat Catalana per la Independència*. Esta iniciativa se admitió a trámite por la Mesa del *Parlament* el 20 de febrero de 2024, pese a contar con el dictamen negativo de los letrados de la Cámara, al considerar que excedía las competencias autonómicas y contradecía la jurisprudencia constitucional que, de manera reiterada, ha declarado como única vía posible para plantear la independencia de una parte del territorio el procedimiento de reforma constitucional del art. 168 CE (SSTC 103/2008, Fj. 4º, 42/2014, Fj.4º.c y 90/2017, Fj. 6). Estos mismos motivos han sido esgrimidos por el Gobierno para recurrir ante el Tribunal Constitucional el acuerdo de la Mesa mediante el procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la LOTC), lo que ha provocado la suspensión de la tramitación. En el *interin*, se produjo la renuncia de tres miembros —concretamente, de los tres magistrados del TSJ de Cataluña— de la Comisión de Control de las ILP, órgano encargado de la verificación de las firmas.

Respecto a la segunda ILP, denominada Proposición de Ley relativa al estatus político de Cataluña y registrada por el *Cercle Català de Negocis, Reagrupament Independentista* y el *Cercle Català per la Iniciativa Popular*, en la última sesión de la legislatura, celebrada el 18 de marzo, fue inadmitida por la Mesa por motivos meramente formales: reproducir otra iniciativa legislativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la misma legislatura y carecer de articulado.

c) Desbloqueo de la tramitación de las ILP en las Cortes Valencianas tras la reforma del reglamento parlamentario

Dimos cuenta en el primer número de esta Revista del bloqueo que sufría la tramitación de tres ILP que habían superado la toma en consideración en el Parlamento valenciano. Se trataba de la Proposición de ley sobre libertad de elección de lengua, presentada en diciembre de 2019, de la Proposición de ley para la gratuidad de los productos para el periodo, presentada en febrero de 2021, y de la Proposición de ley para la para la implantación del enfermero escolar, presentada en febrero de 2022. A ellas hay que sumar la Proposición de Ley para la aprobación de una ley de adecuación de la ratio máxima de alumnado por aula a las necesidades del sistema educativo valenciano, presentada en julio de 2022 y que obtuvo las firmas necesarias para su tramitación en junio de 2023.

Tal bloqueo obedecía a la falta de adaptación del Reglamento de las Cortes valencianas a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 10/2017, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante las Cortes (LILPCV), en donde —a imagen y semejanza de lo establecido en la Ley catalana 1/2006, de ILP, desde 2014— se confieren muy amplias facultades de participación de la comisión promotora. En este sentido, uno de sus miembros podrá defender el texto presentado ante el Pleno, no limitándose su intervención a una comparecencia para explicar los motivos que la justifican, sino que su papel se asemeja al de los grupos parlamentarios, participando en el debate con derecho a réplica. En el caso de superar el trámite de la toma en consideración, para el resto de la tramitación parlamentaria, la comisión promotora tendrá que nombrar dos miembros —titular y suplente— equiparándose de nuevo el rol de la comisión promotora al de los grupos parlamentarios, de manera que

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

podrán: a) intervenir en las mismas condiciones que sus portavoces; b) proponer la comparecencia de personas y entidades; c) participar en las reuniones de la Ponencia; d) recibir de los servicios jurídicos de las Cortes toda la información y documentación relacionada con la iniciativa; e) plantear quejas u otras manifestaciones a la Mesa de las Cortes y, f) participar en el debate final del texto.

Con la reforma en marzo de 2024 del artículo 130 del Reglamento de las Cortes Valencianas, remitiendo al procedimiento descrito en la LILPCV, ha hecho posible la defensa de las cuatro ILP mencionadas por sus proponentes en el debate en la toma en consideración. No obstante, el rechazo de las cuatro por el Pleno no permitirá que siga el resto de esta novedosa tramitación.

1.2. ÁMBITO EUROPEO

a) Iniciativas registradas por parte de la Comisión

Conforme al art. 6 del Reglamento las iniciativas deben ser objeto de registro por parte de la Comisión. Se trata de un filtro decisivo ya que sólo las iniciativas registradas pueden ser abiertas a firma por la ciudadanía. Las Decisiones de registro de la Comisión Europea publicadas en el DOUE en el período observado son:

- 1.-DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2024/442 DE LA COMISIÓN de 24 de enero de 2024 sobre la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea titulada «Prohibición de las prácticas de conversión en la Unión Europea», con arreglo al Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo [notificada con el número C(2024) 344]
- 2.-DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2024/441 DE LA COMISIÓN de 24 de enero de 2024 sobre la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea titulada «Iniciativa Ciudadana Europea en Defensa de la Agricultura y la Economía Rural en Europa», con arreglo al Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo [notificada con el número C(2024) 489]
- 3.-DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2024/588 DE LA COMISIÓN de 6 de febrero de 2024 sobre la solicitud de registro, con arreglo al Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de la iniciativa ciudadana europea denominada «European Cannabis Initiative» («**Iniciativa europea del cánnabis**») Este registro ha sido parcial. Esta iniciativa, por cierto, recién legalizado el consumo en Alemania y tramitándose en España con esa vocación.

b) Iniciativas abiertas y a la espera de apertura de periodo de firmas

- 1.- **“Mi voz, mi decisión: por un aborto seguro y accesible”** ECI (2024)000004
- 2.- **“Ban on conversion practices in the European Union”** (Prohibición de las prácticas de conversión en la Unión Europea) ECI(2024)000001
- 3.- **“Preservation and development of Ukrainian culture, education, language, and traditions in EU states”**
La recogida de firmas comenzó en febrero ECI (2023)000007.
- 4.- **“Creación de la Autoridad Europea de Medio Ambiente”** ECI(2023)000011
- 5.- **“EU Live Bus Stop Info (Información en directo sobre paradas de autobús en la UE)”** ECI(2023)000008
- 6.- **“Trust and Freedom” (Confianza y libertad)** (ECI(2023)000009)
- 7.- **“Gravar las grandes fortunas para financiar la transición ecológica y social”** (ECI(2023)000000)
- 8.- **Stop Destroying Videogames.** (ECI(2024)000007)
- 9.- **Air-Quotas.** (ECI(2024)000006)
- 10.- **Salvar el planeta trasladando la fiscalidad del trabajo a las emisiones de gases de efecto invernadero** (ECI(2024)000005)
- 11.- **End The Horse Slaughter Age** (Acabemos con el sacrificio de caballos) (ECI(2023)000003)

c) Retirada de iniciativas por sus organizadores

- 1.-Una ICE puede ser retirada. Puede serlo porque se advierte que a pesar del esfuerzo los tiempos no permiten alcanzar las cifras en los porcentajes requeridos. Así ocurrió con la iniciativa relativo a la “Introducción efectiva del concepto de precedente judicial en los Estados de la UE” (ECI(2023)000005) el pasado mes de febrero.
- 2.-También nos encontramos con aquellas iniciativas que una vez presentadas a la Comisión para su registro la Comisión realiza un registro parcial que no satisface las expectativas de los organizadores, de forma que pierde su sentido animar a la firma con un alcance reducido del que fuera el objeto de las medidas propuestas a la Comisión. En esos casos en la propia página informativa aparece el siguiente aviso “Solo se ha registrado parte de esta iniciativa. Para conocer el alcance de la iniciativa registrada, consultar la Decisión de la Comisión”. Ello ha ocurrido por ejemplo en el período observado con la iniciativa para la legalización del cannabis.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

d) La Sentencia del Tribunal De Justicia (Sala Novena) de 22 de febrero de 2024 ECLI:EU:C:2023:744 resuelve el recurso de casación en el que se discutía si la materia propia de una ICE estaba o no manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión Europea para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados

El Tribunal desestimó el recurso de casación, que había sido presentado por Rumanía (que había recurrido previamente en anulación la decisión de registro parcial de la Comisión, y que resultó condenada en cuanto a sus propias costas y a las de la Comisión Europea (Hungría cargará con sus propias costas). Se confirmó, pues, la decisión de la Comisión de registrar parcialmente la propuesta de iniciativa ciudadana europea (ICE) «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales», al desestimarse el recurso de casación de Rumanía, y de este modo se confirmó que la Comisión puede registrar parcialmente una ICE a fin de fomentar la participación ciudadana en la democracia de la Unión.

Esta sentencia vino precedida de las **Conclusiones del Abogado General Sr. Nicholas Emiliou**, presentadas el 5 de octubre de 2023 (Asunto C 54/22 P, Rumanía contra la Comisión Europea, ICE “Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales”). Destacan en estas los argumentos en pro de la admisibilidad del registro parcial, que ya había sido admitida por vía jurisprudencial- y que más tarde se incorporaría al nuevo reglamento. Eso ha supuesto que el filtro que la Comisión constituía -antes, un verdadero impedimento para los fines que este instrumento de participación ciudadana persigue- no opere de forma tan restrictiva como antes de la previsión del registro parcial (a lo que se añade la propia actitud, más flexible, que la Comisión ha adoptado bajo el nuevo reglamento) en gran medida aliviado, de forma que son numerosas las iniciativas en las que la Comisión decide que procede un registro parcial; esto da ocasión a los organizadores a presentarla de nuevo o a dejarla en esos términos, de modo que circunscribe el objeto de la iniciativa a lo que la Comisión decide que es registrable en aplicación del art. 6 del reglamento. De ser el caso, a ese objeto habrán de atenerse los organizadores, obviamente, a la hora de difundirla y la ciudadanía a la hora de secundarla o, en su caso, retirarla, como así (en mayo pasado) ha ocurrido recientemente con la Ice, como consecuencia de su registro parcial por la Comisión en febrero de 2024 (fue retirada finalmente el pasado mes de mayo; nos referimos a la Iniciativa sobre legalización del cannabis).

2. OTROS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS

2.1. ÁMBITO ESTATAL

a) Definición participativa del procedimiento acreditación de cuerpos de profesorado funcionario: ACADEMIA2024

En el marco de los procesos de acreditación de la actividad docente e investigadora de los cuerpos de profesorado universitario funcionario (programa Academia), Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) impulsó un proceso participativo vinculado a la reforma de los criterios de méritos y competencias.

Dada la trascendencia del documento de criterios de evaluación, cuyo borrador se publicó el pasado 8 de febrero, ANECA planteó un proceso participativo abierto a la comunidad universitaria y científica, proponiendo por primera vez un proceso de deliberación colectiva para recabar aportaciones sobre el mismo.

Para ello, se desarrolló una plataforma de participación online, en la que, durante unas semanas, se pudo intervenir en la definición de este modelo de evaluación. Se ofrecieron varios modos de participación, orientados a deliberar sobre el texto del borrador publicado. Las aportaciones, valoradas en función del nivel de apoyo que cada una concitó en la comunidad de referencia, debían ser tomadas en consideración por ANECA y podrían traducirse en modificaciones concretas del borrador de cara a su publicación como documento definitivo.



II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

2.2. ÁMBITO AUTONÓMICO

a) Asamblea Ciudadana por el Clima: la participación ciudadana a partir de la selección aleatoria de los participantes

La Asamblea Ciudadana para el Clima en Cataluña es una iniciativa que busca involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre políticas climáticas. Su objetivo es reunir a un grupo representativo de ciudadanos para debatir y proponer medidas concretas para abordar el cambio climático y promover la sostenibilidad en la región.

El principal objetivo de la Asamblea Ciudadana para el Clima es formular recomendaciones sobre políticas y acciones que el gobierno y otras instituciones puedan implementar para mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos. Su funcionamiento incorpora una serie de fases:

- 1.- Selección de participantes: se seleccionó un grupo de ciudadanos de manera aleatoria y representativa, considerando factores como la edad, género, origen geográfico y nivel socioeconómico.
- 2.- Sesiones informativas: los participantes recibieron información detallada sobre el cambio climático, sus causas, efectos y posibles soluciones. Estas sesiones son impartidas por expertos en diversas áreas relacionadas con el medio ambiente y la sostenibilidad.
- 3.- Debate y deliberación: los ciudadanos participaron en debates y grupos de trabajo para discutir las diferentes propuestas.
- 4.- Formulación de recomendaciones: los participantes elaboraron un conjunto de recomendaciones.
- 5.- Seguimiento y evaluación: se establecieron mecanismos para el seguimiento de la implementación de las recomendaciones y para evaluar su impacto en la política climática.

En este momento, el proceso se encuentra en fase de retorno y difusión de las propuestas elaboradas.

b) Un miembro de una entidad con condición de elector en un proceso interno está legitimado para impugnar una elección si no se asegura la identidad de los electores que votan en remoto y el resultado se ve afectado

En unas elecciones para la renovación de los órganos de gobierno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Cataluña, en la que el voto podía ejercerse presencialmente o en remoto, se produjeron anomalías en esta última modalidad relacionadas con dudas sobre la identidad de votantes, lo que llevó a la Junta Electoral Central a anular diversos votos así emitidos. La recurrente, que había emitido su voto en remoto, decidió impugnar los acuerdos.

La Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo dictó la sentencia (STS 5768/2023, de 21 de diciembre de 2023), de la que fue ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva. En ella determinó que un elector está legitimado para impugnar la elección de órganos de gobierno si se evidencia que, en el marco de un proceso electoral, no se ha asegurado la identidad de todos los electores que han votado telemáticamente y que de la validez o invalidez de los sufragios controvertidos depende el resultado final.



III. DERECHO PARLAMENTARIO

1. ORDENAMIENTO JURÍDICO

1.1. PARLAMENTO EUROPEO

a) Modificación del Código de Conducta de los miembros del Parlamento Europeo en relación con la obligación de presentar declaraciones de interés y de patrimonio

Tras el escándalo del Qatargate, el Parlamento Europeo inició un amplio proceso de reformas con miras a garantizar la integridad e independencia de sus miembros y preservarlos de influencias indebidas. Una de las reformas estrella ha sido la modificación del Reglamento interno del Parlamento que entró en vigor el 1 de noviembre de 2023 (Decisión del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2023, sobre la modificación del Reglamento interno del Parlamento con vistas al refuerzo de la integridad, la independencia y la rendición de cuentas (**2023/2095(REG)**). Esa reforma incluyó una modificación del Código de Conducta de los miembros del Parlamento Europeo (Anexo I al Reglamento), así como del régimen sancionador aplicable a los diputados.

Entre las modificaciones más destacadas del Código de Conducta se encuentran: la modificación del contenido de la declaración de intereses financieros -ahora intereses privados- que todos los miembros del Parlamento deben presentar en los 30 días posteriores a la toma de posesión de su acta de diputados a fin de incluir cualquier interés privado -personal, familiar, económico, etc.- que pudiera influenciar el ejercicio del mandato; la obligación de presentar una declaración de patrimonio al inicio y al final del mandato; la obligación de publicar todas las reuniones que tenga cada miembro del Parlamento -o sus asistentes- con lobistas o representantes de terceros Estados; así como la obligación de los miembros de la mesa del Parlamento o los Presidentes o Vicepresidentes de comisiones parlamentarias de presentar una declaración adicional de inexistencia de conflictos de interés con ese cargo específico. Los contenidos concretos de esas declaraciones han sido objeto de desarrollo a través de una decisión de la Mesa del Parlamento de 16 de octubre de 2023 (Medidas de implementación del Código de Conducta de los miembros del Parlamento Europeo en relación con la integridad y transparencia).

No obstante, esos contenidos podrán variar en los próximos meses como consecuencia de la actividad del recién creado Órgano interinstitucional de normas éticas para los miembros de las instituciones y de los órganos consultivos mencionados en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (2024/2008(ACI)). Creado a través de un acuerdo interinstitucional que ha sido suscrito por las tres principales instituciones de la UE, además de otras instituciones y órganos -pendiente de ser publicado en el boletín oficial de la UE-, este órgano cuenta entre sus cometidos fijar reglas comunes mínimas a las instituciones que suscriben el acuerdo en relación con declaraciones de intereses de sus miembros, declaraciones de patrimonio, recepción de regalos, premios y honores, y actividades externas tanto durante, como tras finalizar el mandato. Las instituciones participantes asumen el compromiso de revisar -y, eventualmente, adaptar- sus normas internas a los estándares fijados por el nuevo órgano de normas éticas.

La modificación del reglamento interno del Parlamento afecta también al régimen sancionador aplicable a los miembros del Parlamento Europeo. La modificación incluye expresamente la posibilidad de que el presidente del Parlamento imponga una sanción a un diputado por no respetar las obligaciones que le impone el Código de conducta, tras la tramitación del correspondiente procedimiento; y modifica alguna de las sanciones que se les puede imponer -ampliándose, por ejemplo, de 30 a 120 días el período máximo de tiempo durante el que se puede privar a un parlamentario de sus dietas diarias, o de su derecho a participar en actividades parlamentarias con la excepción del ejercicio del derecho de voto en el pleno-, así como el período de tiempo durante el que se publicarán en la página web del Parlamento las sanciones impuestas -que oscila entre los dos y cuatro años.

El cumplimiento de las obligaciones -o de alguna de ellas- que impone el Código de Conducta no afecta a la adquisición plena de la condición de diputado, pero sí puede derivar en la imposición de las correspondientes sanciones, entre las que se encuentra la suspensión o cese del diputado en el ejercicio de cargos en los órganos de gobierno de la Cámara.

1.2. ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

a) Incorporación extemporal de cuatro Diputados al Grupo Parlamentario Más Madrid

La Mesa de la Asamblea de Madrid, en su reunión de 25 de abril de 2024, tal como consta en el acta allí publicada¹, trató, en el punto 2.25 del orden del día, un escrito de 18 de abril, de la Sra. Portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid, "con el parecer favorable de los cuatro Diputados electos de la candidatura de Más Madrid que han adquirido la plena condición de Diputado/a con posterioridad a la sesión constitutiva, Dña. Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer, D. Juan Ignacio Varela-Portas Orduña, Dña. María Luisa Escalante Miragaya y D. Samuel Escudero León, solicitando, al amparo de lo dispuesto en el artículo 41 del Reglamento de la Asamblea, por las razones que se especifican, la formalización de su incorporación al Grupo Parlamentario Más Madrid". Si traemos este asunto a la actualidad de Escrutinio es porque, aun habiendo sido resuelto por la Mesa de la Asamblea en fecha posterior al 31 de marzo, la situación solucionada por este órgano rector se ha gestado dentro del período temporal de referencia para este número de la publicación.

¹ Puede leerse en el enlace asambleamadrid.es/static/doc/actas/DOC1675654.pdf (consultado el 18 de junio de 2024), en las págs. 218 y 219 del Acta 22/2024.

III. DERECHO PARLAMENTARIO

El art. 41 del Reglamento de la Cámara dispone: “1. Los Diputados electos que adquieran la plena condición de Diputado con posterioridad a la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid deberán incorporarse a un Grupo Parlamentario en el plazo de los cinco días siguientes a dicha adquisición. 2. La incorporación se realizará mediante escrito dirigido a la Mesa de la Asamblea y firmado por el Diputado y por la Portavocía del Grupo Parlamentario correspondiente. 3. La incorporación del Diputado al Grupo Parlamentario será formalmente declarada por la Mesa de la Asamblea”.

El mencionado escrito de la Portavoz solicitaba “formalizar una situación jurídica existente, reconocida de hecho en todas y cada una de las actuaciones realizadas por la Mesa de la Asamblea, los órganos de la Asamblea de Madrid y los propios Diputados y Diputadas incorporados al Grupo Parlamentario de hecho y en ejercicio de todas sus funciones”. Ninguno de los cuatro Diputados había formalizado individualmente la incorporación impuesta por el art. 41.1 en el plazo fijado en él y de la manera que señala el art. 41.2, por lo que la Mesa no pudo declarar entonces esa incorporación ex art. 41.3: seguramente, lo habían dado por sentado, como la formalidad que sugiere el tenor de este precepto pero al margen del mismo, algo nada inusual en las Cámaras siempre que no se perjudiquen derechos de terceros ni se vulneren normas imperativas o el *ius in officium* sobre el que se sustenta la actividad de aquéllas.

El escrito de la Portavoz va delineando el estado de cosas generado, por el que se tiene por acreditada esa incorporación de hecho y se solicita su reconocimiento a posteriori. Son indicios de ella la ubicación de los cuatro Diputados en el Salón de Plenos, las modificaciones de la adscripción de los miembros del Grupo a las Comisiones y en la designación de quienes componen sus Mesas y, en definitiva, su actuación reflejada en los Diarios de Sesiones y en las actas: la formulación de iniciativas y la intervención en los debates y votaciones en nombre y representación del Grupo, la que ostentan políticamente aunque jurídicamente caiga extramuros de la relación representativa en sentido estricto. En los meses precedentes, los cuatro Diputados habían ido tomando posesión de sus escaños en sustitución, por continuidad en su candidatura de mayo de 2023, de D^a Mónica García Gómez, D. Javier Padilla Bernáldez, D. Héctor Tejero Franco y D^a Jazmín Beirak Ulanosky, quienes habían renunciado sucesivamente a su condición de Diputados de la Asamblea al ser nombrados para distintos cargos del Gobierno de la Nación.

A partir de ahí, el escrito examinado singulariza el decurso de cada uno de los Diputados hasta el 18 de abril, justificando cómo sus actuaciones, aun no habiendo cumplido con el trámite del art. 41, los mostraban erga omnes como miembros del Grupo Más Madrid, correspondiente al partido en cuya lista se habían presentado ante el cuerpo electoral. Frente a la validez y la eficacia de la solicitud formal de incorporación, el Derecho parlamentario protege, como podrá apreciarse, la confianza legítima, la buena fe y la apariencia conformada a la vista de todos sin objeción de nadie, con el ejercicio real y efectivo del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos en la doble vertiente con que lo proclama el art. 23 de la C.E.

Sin que entremos en la particularidad de cada caso, el escrito pone de manifiesto cómo la Mesa de la Cámara había ido reconociendo los elementos que dan pie a la realidad de la que el mismo da cuenta: se habían consentido los hechos concluyentes que sustentan la situación amparada, si no por la norma escrita, sí por los principios que laten en la actividad parlamentaria y quizá por una costumbre que puede haberse consolidado ya *praeter legem*. Concluye el escrito que “toda la actuación de [...] todos los órganos de [la Asamblea] en relación con esta circunstancia ha sido, sin duda, dar por hecho [sic] la incorporación al Grupo de las Diputadas y los Diputados afectados. Se trata, por tanto, de formalizar una situación jurídica existente reconocida de hecho por la Mesa de la Asamblea que está debidamente respaldada por los elementos probatorios que acompañan a esta solicitud” y que se desgranar en ella.

El acta de la reunión de la Mesa de 25 de abril es escueta aquí. En ella puede leerse cómo el Presidente de la Cámara advierte de la necesidad de cumplir con las formalidades parlamentarias; la Mesa, “... advirtiendo de que el acuerdo se adopta excepcionalmente y sin que sirva de precedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 41.3 declara formalmente la incorporación de los Sres./as. Diputados/as Dña. Emilia Sánchez- Pantoja Belenguer, D. Juan Ignacio Varela-Portas Orduña, Dña. María Luisa Escalante Miragaya y D. Samuel Escudero León al Grupo Parlamentario Más Madrid de la Asamblea de Madrid”. Por lo tanto, la incorporación a este Grupo se formaliza con el aviso de lo extraordinario de esta declaración y la pretensión de que no se repita tal modo jurídico de adquisición de la condición de miembro de un Grupo Parlamentario una vez perfeccionada la de Diputado de la Cámara.

La alternativa venía dada por el art. 42 del Reglamento: “1. Los Diputados electos que adquieran la plena condición de Diputado con posterioridad a la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid y que, de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, no quedaren integrados en un Grupo Parlamentario en el plazo señalado se incorporarán al Grupo Parlamentario Mixto durante todo el tiempo que reste de Legislatura. 2. La incorporación de los Diputados al Grupo Parlamentario Mixto será formalmente declarada por la Mesa de la Asamblea”.

Es decir: el rigor de la letra reglamentaria habría conllevado, una vez transcurrido el plazo de cinco días ex art. 41.1, que los cuatro Diputados hubiesen tenido que constituir el Grupo Mixto de la Asamblea. Lo estricto del art. 42 habría traído consigo consecuencias no deseadas y disfuncionales dadas por la existencia de un Grupo más en la Cámara, compuesto por Diputados totalmente identificados con otro de adscripción partidaria del que creen que forman parte y nada mixto salvo en el nombre. Es fácil suponer que la aplicación de esta norma habría generado un conflicto y la inseguridad jurídica debida a su casi segura litigiosidad.

III. DERECHO PARLAMENTARIO

Otra reflexión de alcance es la que atañe a esa opción dentro de una dicotomía. Se ha hecho prevalecer lo ya conocido como un “Parlamento grupocrático”, en el que la filiación política de los Diputados llega a trascender las formas jurídicas, incluso las más marcadamente preceptivas. La elección de los mismos merced a su integración en una candidatura les conduce al Grupo Parlamentario que les corresponde por esa referencia. La solución contraria hubiese significado otorgar la mayor relevancia a una expresa manifestación de voluntad de cada Diputado, sólo mediando la cual puede darse por buena su incorporación a un Grupo, netamente diferenciado de la formación o partido de origen. Y siendo ello más fiel a la concepción que en la jurisprudencia constitucional tiene el mandato libre e individual en su relación con los ciudadanos-representados, esa salida habría dado la espalda a la tozuda realidad de la institución parlamentaria. Se ha optado, pues, por una vía excepcional pero sensata y, por aceptada por todos los concernidos por la situación descrita, esclarecedora del valor que lo consensual toma en la actividad política tal como se ejerce en las Cámaras.

2. JURISPRUDENCIA

2.1. JUNTA ELECTORAL CENTRAL

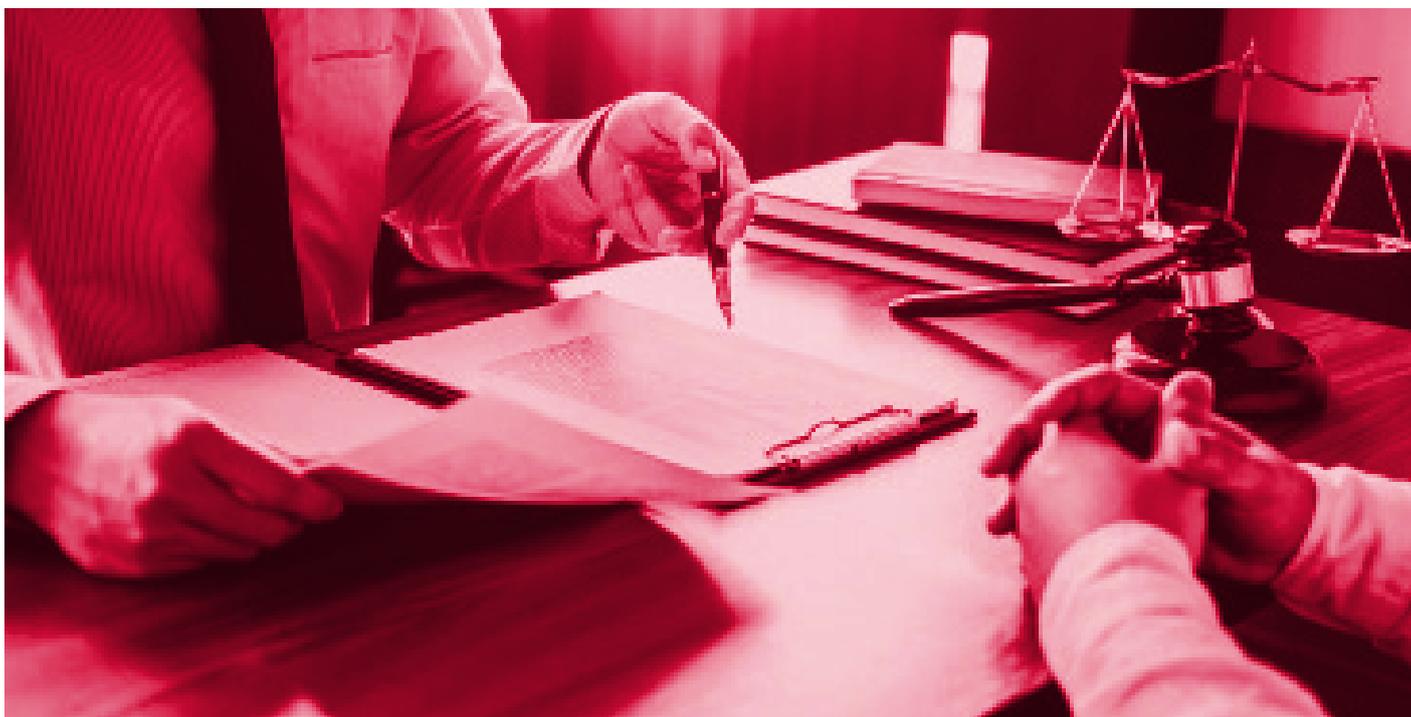
a) Posible incompatibilidad sobrevenida de un concejal del Ayuntamiento condenado por un delito de prevaricación urbanística por sentencia no firme

La JEC tiene declarado que el nuevo supuesto de incompatibilidad introducido por la Ley Orgánica 3/2011 en el artículo 6.2.b) en relación con el artículo 6.4 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, relativo a los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos contra la Administración Pública, debe aplicarse, teniendo en cuenta los principios de interpretación estricta de las normas penales y de interdicción de una interpretación extensiva de las causas de inelegibilidad, a los delitos tipificados en el Título XIX del Código Penal, esto es, en los artículos 404 a 445, entre los que no se encuentra el previsto en el artículo 320.2 (prevaricación urbanística) que, no obstante, de lege ferenda merecería probablemente el mismo tratamiento.

2.2. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

a) La causa de incapacidad electoral pasiva por la condena a una pena de privación de libertad no es aplicable cuando esta es sustituida ex lege y ab origine por una de multa (STC 18/2024, de 16 de enero, en conexión con STC 8/2024, de 31 de enero)

El TC estima el recurso de amparo parlamentario del Sr. Rodríguez contra el acuerdo adoptado por la Presidenta del Congreso de los Diputados que, ante la condena del recurrente por un delito de atentado contra agentes de la autoridad a una pena de prisión sustituida por una pena de multa, aplicó el art. 6.2 a) LOREG y declaró la pérdida del cargo. A rebufo de la STC 8/2024, en la que se modificó el fallo de la sentencia condenatoria para eliminar la pena sustituida (prisión) y mantener, junto a la pena de inhabilitación para ejercicio del derecho al sufragio pasivo, la pena sustitutoria (multa), se sostiene que el acuerdo de la Presidenta violó el derecho de representación política del recurrente (art. 23.2 CE), ya que la decisión de retirar el escaño se fundamentó en un presupuesto que ha dejado de concurrir. La sentencia cuenta con un voto particular discrepante que defiende la desestimación del recurso apelando al fundamento de este efecto extrapenal, que sitúa en la carga infamante del condenado a una pena de privación de libertad, restando así importancia a que dicha pena sea, o no, finalmente ejecutada o sustituida.



1. ORDENAMIENTO JURÍDICO

1.1. RECHAZO A PROPUESTAS DE REFORMA DE LA LEY DE PARTIDOS PARA VINCULAR SU ACTIVIDAD AL RESPETO A LA UNIDAD DEL ESTADO

El Congreso de los Diputados rechazó la iniciativa del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso relativa a la reforma de la Ley Orgánica de Partidos Políticos para vincular la actividad de estos al principio de unidad del Estado e incluir un nuevo supuesto de ilegalización cuando su actividad sea contraria a tal principio.

Durante la tramitación de la Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, el Grupo Parlamentario VOX en el Congreso presentó una enmienda a la totalidad de texto alternativo que proponía introducir la unidad y soberanía del Estado como principios vinculantes para la actividad de los partidos políticos y, con ello, un nuevo supuesto de ilegalización de un partido “cuando su actividad amenace con quebrar la unidad de España y el orden constitucional que en ella se fundamenta (...) mediante alguna de las siguientes conductas, realizadas de forma reiterada y grave: (...) d) Amparar o apoyar con medidas administrativas, económicas o de cualquier otro orden, desde los órganos de gobierno y representación o las instituciones en las que se gobierna, actividades que persigan deteriorar o destruir la soberanía, la independencia, la integridad territorial o la unidad de España y el orden constitucional que en ella se fundamenta”. En el debate de totalidad de la ley, celebrado el 10 de enero de 2024, esta enmienda fue rechazada por 309 votos frente a 33.

Por otro lado, y con el mismo contenido, el citado grupo parlamentario presentó una **Proposición de Ley Orgánica para garantizar la Unidad de España**, que fue rechazada el 20 de febrero en el trámite de toma en consideración, por 313 votos en contra frente a 33 a favor. En ambos casos, como en ocasiones anteriores en las que se ha planteado esta misma iniciativa, todos los grupos parlamentarios, salvo el firmante de la proposición, se mostraron en contra por considerarla contraria al valor del pluralismo y a las libertades ideológica, de expresión y de asociación política.

2. JURISPRUDENCIA

2.1. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

a) La recopilación y divulgación del contenido de correos electrónicos de un miembro de un partido, en el ámbito de una investigación interna por parte de la dirección del partido no es contrario al Convenio siempre que esté prevista y cuente con las garantías adecuadas

En la **sentencia Tena Arregui contra España**, de 11 de enero de 2024, el TEDH analiza si la recopilación y divulgación de algunos correos electrónicos del recurrente, que había ocupado un alto cargo en la Junta Directiva del partido político UPyD, lesionaba su vida privada, en concreto, el secreto de las comunicaciones. Los hechos se produjeron durante una inspección interna que se llevó a cabo en el seno del partido, y que fue encargada una empresa privada, ante la sospecha de que algunos miembros del partido estaban cometiendo irregularidades y habían mantenido reuniones y llegado a acuerdos secretos con miembros del partido político Ciudadanos, sin informar su propio partido.

El resultado de la investigación fue remitida a todos los miembros del órgano de dirección del partido y también fue filtrado a los medios de comunicación, además de iniciarse un procedimiento disciplinario en su contra y ser sancionado.

En este caso, el demandante, acudió a la Comisión de Garantías del partido, denunciando que se había accedido al contenido de su correo electrónico y se había producido una revelación ilícita de secretos. Al ser desestimada su denuncia por parte de las estructuras de partido, el Sr. Tena acudió a la vía penal, por revelación de secretos, pero los tribunales también desestimaron la causa.

Los tribunales nacionales justificaron su decisión, por un lado, en el hecho de que la normativa interna de partido prohibía de manera expresa el uso de cuentas de correo electrónico oficiales para fines personales o que pudieran perjudicar al partido y, por otro lado, que la investigación se había limitado a efectuar una búsqueda de términos y contenidos concretos, con la estricta finalidad de proteger los intereses del partido. Por su parte, el Tribunal Constitucional declaró que las razones de la Audiencia Provincial para desestimar el caso habían sido suficientes y afirmó que los derechos fundamentales invocados por el recurrente podían ser protegidos no únicamente por el derecho penal, sino también por otras vías, como la vía civil, vía que no fue ejercitada por el recurrente.

El TEDH comenzó señalando que el acceso al contenido del correo electrónico del recurrente constituye una injerencia en el derecho al secreto de su correspondencia privada. Sin embargo, en este caso, destaca que el hecho de que esa injerencia se haya llevado a cabo en el seno de un partido político tiene una relevancia vital.

Así, el Tribunal considera que la supervisión o el control que se puede dar dentro de un partido político no es equiparable al control del correo electrónico que se pueda producir entre un empleado y su empleador, ya que no existe ningún tipo de relación laboral entre ellos ni se da una relación de subordinación jurídica. Además, señala que los partidos políticos son engranajes esenciales de la democracia, que, como asociaciones que son, cuentan con autonomía organizativa y que deben poder ejercer cierto poder disciplinario. Ahora bien, el Tribunal indica que la lealtad política que se espera de los miembros del partido o el poder disciplinario de partido pueden llevarse a cabo siempre se que realicen con las debidas garantías, que tendrán que aplicarse de manera estricta. Y es ese aspecto el que va analizado el TEDH en este caso, esto es, determinar si se ha producido

IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DE GOBIERNO

un poder ilimitado de monitoreo y control de la correspondencia de los miembros de partido y si se ha llevado a cabo con las garantías adecuadas para evitar cualquier tipo de abuso. A este respecto, y tras analizar todas las circunstancias del caso, el Tribunal concluye que la argumentación de los tribunales nacionales era coherente y acorde con la protección de los derechos fundamentales en cuestión y no aprecia ningún elemento arbitrario o irrazonable, además de resaltar el hecho de que, a pesar de que el recurrente tenía a su disposición varios recursos por la vía civil, había optado por no utilizarlos.

Por todo ello, resolvió, por unanimidad, que no se había producido lesión del art. 8 CEDH.

2.2. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Declaración parcial de inconstitucionalidad de una ley autonómica (ordinaria) por ser contraria a la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, al incidir en el derecho (fundamental) de autoorganización de los partidos

El 12 de marzo de 2024, el Tribunal Constitucional (TC) dictó la **STC 44/2024** en la que se estimaba parcialmente el recurso de inconstitucionalidad contra la **Ley del Parlamento de Cataluña 17/2020**, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, que establecía obligaciones concretas para el funcionamiento de los partidos políticos en su art. 16. Este precepto fue declarado inconstitucional y nulo por el TC.

El Alto Tribunal entiende que se trata de una controversia de naturaleza fundamentalmente competencial. Analiza, primero, el régimen de la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE. Este precepto no es un título competencial habilitante del Estado. Sin embargo, solo el Estado puede dictar leyes en materia de desarrollo de los derechos fundamentales. Asimismo, la reserva de ley orgánica debe aplicarse con un criterio estricto en cuanto a su alcance.

En segundo lugar, el TC también reitera su doctrina en relación con los partidos políticos, que son asociaciones cualificadas por las funciones que desempeñan. Pero esto no disuelve su naturaleza asociativa y su vinculación con el derecho fundamental de asociación del art. 22 CE. El derecho de asociación, referido a los partidos, se proyecta sobre diferentes dimensiones, entre las que se encuentra la libertad de autoorganización. Se trata de una libertad, fundamentalmente, frente al Estado. Debe existir un ámbito libre de interferencias por parte de los poderes públicos en la organización y en el funcionamiento interno de los partidos. La necesidad de salvaguardar este ámbito de libertad y garantizar una cierta inmunidad frente a la intervención del Estado hace que la capacidad de intervención de los poderes públicos, incluido el legislador, sea menor que en otras materias. Además, como el derecho de asociación consiste, principalmente, en un derecho de libertad, cualquier regulación o desarrollo su contenido implica una cierta limitación de dicha libertad. Si bien la constitución permite poner límites a las libertades públicas, en este caso, queda claro que debe hacerse por ley orgánica.

Todo ello lleva al Tribunal Constitucional a entender que el art. 16 impugnado incide en el derecho de autoorganización del partido. Como la limitación de este derecho solo puede hacerse por ley orgánica, el TC considera que el citado artículo infringe la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE y que, en consecuencia, debe declararse inconstitucional y nulo.

b) Régimen económico-financiero de los partidos políticos y principio de legalidad sancionadora

La imposición de un límite mínimo de 5.000€ en la cuantía de la sanción por la infracción de superación del tope de gasto electoral para los partidos es desproporcionado e inconstitucional, porque vulnera el principio de legalidad sancionadora en relación con el principio de igualdad de oportunidades entre partidos políticos y con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad.

El 24 de abril de 2024, el Tribunal Constitucional (TC) dictó la **STC 69/2024** en la que estimaba una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros» del artículo 17 bis.3.b de la **Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos**. En dicho precepto, se regula una sanción para el supuesto de superación de los límites de gastos electorales por parte de los partidos políticos, en más de un 3% y menos de un 10%. Esta sanción debía consistir en una cuantía entre el doble y el quintuple del exceso de gasto producido, sin que en ningún caso fuera inferior a 5.000€. Fueron parte en el proceso ante el TC: el Partido Independiente de Torre Pacheco, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno. La Fiscalía presentó alegaciones.

El TC estimó la cuestión de inconstitucionalidad, por lo que declaró inconstitucional y nulo el inciso impugnado. Además, extendió la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, por conexión o consecuencia, a otros dos incisos del mismo art. 17 bis que también imponían límites mínimos a las cuantías de las sanciones.

Ninguna de las partes puso en cuestión la inconstitucionalidad del precepto impugnado. La Fiscalía solicitó de modo principal la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por dos defectos procesales, que fueron descartados por el Alto Tribunal, por lo que este se pronunció sobre el fondo del asunto. El inciso había sido impugnado por una supuesta vulneración del art. 25.1 de la constitución (CE), en conexión con el principio de proporcionalidad y con la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DE GOBIERNO

En primer lugar, el TC presenta su doctrina sobre la proporcionalidad de las sanciones. El art. 25.1 CE, sobre legalidad sancionadora, implica también un principio de proporcionalidad de las sanciones. Pero, a su vez, entiende que el legislador tiene un margen amplio para configurar los diferentes sistemas de infracciones y sanciones y que esta configuración no responde a un criterio técnico, sino de oportunidad y de política criminal. Por tanto, la constitución no impone un concepto estricto de proporcionalidad, pero sí que permite declarar inconstitucional aquellos supuestos en que haya un exceso de coacción que convierta la norma en arbitraria o cuando se pueda probar empíricamente la suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución del fin que persigue la sanción cuestionada.

A todo ello se suma la suficiente justificación de que los poderes públicos regulen y controlen la financiación de los partidos. La función constitucional que desempeñan los partidos políticos requiere que estos gocen de un estatus de igualdad de oportunidades entre ellos, ya que, de esta manera, se garantiza el cumplimiento de esta función y, además, del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.1 CE). La regulación de la financiación, su control y el establecimiento de sanciones responden a esta necesidad y, por tanto, a juicio del TC, tienen fundamento constitucional.

Con ello, el Tribunal entra a valorar la proporcionalidad del inciso impugnado, que establece un límite mínimo de 5.000€ para la sanción de un determinado exceso del gasto electoral. Para ello, el TC se sirve de la valoración del Tribunal de Cuentas (TdC) sobre este tema, basada en datos empíricos y que concluye que este tipo de sanciones mínimas son desproporcionadas.

Además, el TdC considera que la configuración vigente de cuantías máximas permitidas para los gastos electorales es insuficiente para partidos que tienen una escasa implantación territorial. Esta insuficiencia no se da en partidos que tienen mayor implantación, porque se les aplica un techo de gasto superior. Así pues, los partidos más pequeños incurrir con más frecuencia en excesos de gastos electorales y, en consecuencia, se da un castigo mayor estos partidos. Como demuestra el TdC, esto les ha llevado en ocasiones a la disolución, por no poder hacer frente a las sanciones.

El TC encuentra esta diferencia injustificada y desproporcionada y, además, sin relación con el fin perseguido, que es garantizar la función de los partidos y la equidad en el proceso electoral. Por tanto, el Tribunal entiende que sí hay una lesión del art. 25.1 CE. Por ello, no considera necesario entrar a valorar una posible vulneración del art. 9.3 CE. En conclusión, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nulo el inciso impugnado del art. 17 bis 3.b, por el que se imponía un límite mínimo de 5.000€ para la sanción por exceso de gasto electoral, mayor del 3% y menor del 10%. Además, extendió la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a otros incisos análogos (límites mínimos) para otras sanciones (inciso del art. 17 bis 1 e inciso del art. 17 bis 2.b).

2.3. JURISDICCIÓN ORDINARIA

a) Control judicial de los requisitos para concurrir a elecciones internas

La Audiencia Provincial anuló el proceso interno de elección del Secretario General de Eusko Alkartasuna. Había considerado que exigir que de entre los cincuenta avales para concurrir a las elecciones internas hubiera como mínimo cinco por cada territorio en que se organizaba el partido era una restricción excesiva del derecho de participación de los afiliados, por la escasa afiliación existente en uno de esos territorios.

La STS 5566/2023, ECLI:ES:TS:2023:5566, de 19 de diciembre de 2023 (Sala Primera) confirma la sentencia. Reconoce que es derecho de los afiliados ser elegible para los cargos del partido, que conlleva la plasmación estatutaria de fórmulas de participación directa de los afiliados en los procesos de elección de órgano superior de gobierno del partido. La regulación del procedimiento de elecciones primarias es expresión del ejercicio de las facultades de organización de los partidos (arts. 6 y 22 CE) y, por tanto, los partidos pueden establecer regulaciones variadas. Entre ellas, es plenamente democrático que se requiera la presentación de cinco avales de cada uno de los territorios en que está estructurado el partido para que las personas que aspiren a ocupar el puesto de Secretario General tengan un mínimo apoyo en cada territorio. Sin embargo, un enfoque excesivamente formalista de los requisitos establecidos por el partido impide que los derechos de los afiliados sean reales y efectivos: en atención a la realidad de las cosas, las exigencias establecidas convertían un impedimento práctico participar en los procesos internos a los candidatos que no estuvieran respaldados por quienes -en cada momento- ostentaban el control del partido.

2.4. DERECHO COMPARADO

a) El Tribunal Constitucional Federal alemán excluye al NDP (*Die Heimat*) de la financiación estatal por seis años

De acuerdo con el art. 21.3 de la Ley Fundamental de Bonn y el párrafo 18 de la Ley de Partidos Políticos, en enero de 2024 el Tribunal Constitucional Federal Alemán dictó una sentencia en la que excluía al Partido Nacionaldemócrata de Alemania (actualmente, *Die Heimat*) de la financiación estatal por un período de seis años, al ser considerado anticonstitucional.

El Partido Nacionaldemócrata de Alemania (NPD), actualmente conocido como *Die Heimat* (La Patria) es un partido político alemán de ideología neonazi con una larga trayectoria, pero que nunca ha conseguido más que algunos diputados en ciertos parlamentos regionales (*Landtage*) y en el Parlamento Europeo. Contra el NPD ya se habían interpuesto dos demandas de prohibición ante el Tribunal Constitucional Federal (TCF), de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 21.2 de la Ley Fundamental de Bonn (LF). La primera, en 2003, fue desestimada por motivos procesales. La segunda, en 2017, llevó

IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DE GOBIERNO

a un importante pronunciamiento del TCF, en la que se desestimaba la pretensión de ilegalización, pero se admitía que el ordenamiento jurídico pudiera prever otros medios distintos a la prohibición para combatir los partidos anticonstitucionales. En consecuencia, en 2017 se reformó el art. 21 LF para añadir un procedimiento de exclusión de la financiación estatal para aquellos partidos que aspirasen a menoscabar o eliminar el orden fundamental democrático libre o poner en peligro la existencia de la República Federal (nótese que el precepto sobre prohibición de partidos prevé que estas formaciones anticonstitucionales “persigan” menoscabar o eliminar, no que “aspien” a ello, como en el nuevo supuesto de hecho).

En 2023, el parlamento y el gobierno alemanes interpusieron demanda de exclusión de la financiación estatal contra el NPD. La sentencia se dictó el 23 de enero de 2024. El TCF considera, en primer lugar, que la nueva previsión constitucional es aceptable y no se contradice con otros preceptos de la LF. El principio de democracia militante consagrado por la LF permite situar en desventaja a los partidos políticos antidemocráticos. La exclusión de la financiación pública es una medida proporcionada que no lesiona el principio democrático. Además, que un partido esté en desventaja en la competición electoral no vulnera el derecho subjetivo de las personas a ejercer la autodeterminación democrática. En segundo lugar, el Tribunal considera que el caso del NPD encaja con el supuesto de hecho. Está acreditado que este partido es contrario al orden democrático básico y aspira a abolirlo. Para justificarse, el TCF recupera los elementos valorativos de los procesos de prohibición anteriores y verifica que los afiliados y dirigentes no se han retractado de ellos. También valora el contenido del programa del partido y concluye que es contrario a la dignidad humana. Acredita una vinculación ideológica del partido con el nacionalsocialismo. Asimismo, se comprueba que el NPD ha tratado de implementar este programa político por diferentes vías.

En definitiva, el TCF considera probado que el NPD no solo es un partido que muestra un rechazo ideológico al orden democrático básico, sino que intenta alcanzar sus objetivos políticos anticonstitucionales. Por ello, concluye que, de acuerdo con la nueva previsión constitucional, debe ser excluido de la financiación pública por un período de seis años.

3. AUTORREGULACIÓN, CÓDIGOS Y GUÍAS

a) Código de conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024

El pasado 9 de abril se firmó un **Código de Conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024**, por parte de diez partidos políticos europeos¹ y cuatro partidos políticos nacionales². Se trata de un documento desarrollado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) en colaboración con los partidos políticos europeos y la Comisión Europea con el fin de fomentar el seguimiento del punto 11 de la Recomendación (UE) 2023/2829 sobre procesos electorales inclusivos y resilientes en la Unión presentada en el marco del paquete de Defensa de la Democracia el 12 de diciembre de 2023.

Son catorce compromisos que defienden valores electorales clave para la UE como son la integridad, la transparencia, la privacidad, la seguridad, la equidad y la igualdad de condiciones. De todos ellos cabe destacar: la exigencia de transparencia financiera en el desarrollo de las campañas; el fomento de un discurso político y de una participación inclusivos, absteniéndose de difundir, publicar o promover contenidos que inciten a la violencia o al discurso de odio y que puedan contribuir al transcurso de unos procesos electorales no seguros; la adopción de medidas proactivas que eviten la amplificación de narrativas lideradas por entidades y agentes de fuera de la UE (distintos de los partidos políticos) que pretendan erosionar los valores y principios europeos y puedan suponer un riesgo de ciberseguridad en las elecciones; la garantía de un uso ético y transparente de las herramientas y tecnologías, en particular de la inteligencia artificial, al elaborar y difundir la publicidad política y los mensajes de la campaña, promoviendo la utilización de todos los recursos disponibles para contrarrestar los efectos negativos de los contenidos engañosos.



¹ Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (en inglés: ALDE Party), Movimiento político cristiano europeo (en inglés: ECPM), Partido Conservadores y Reformistas Europeos (en inglés: ECR Party), Partido Demócrata Europeo (en inglés: EDP), Alianza Libre Europea (en inglés: EFA), Partido Verde Europeo, Partido Popular Europeo (en inglés: EPP), Partido Identidad y Democracia (en inglés: ID Party), Partido de los Socialistas Europeos (en inglés: PES), Partido de la Izquierda Europea (en inglés: European Left (EL)).

² Demócrata Cristianos en Finlandia (en inglés: KD), Electores libres en Alemania (en alemán: FREIE WÄHLER), Partido Popular Conservador en Dinamarca (en inglés: KF), Los Verdes en Finlandia (en finés: De Gröna), El Partido Laborista (Irland).

1. COMISIÓN DE VENECIA – Óscar Sánchez Muñoz¹

1.1. DOCUMENTOS DE CARÁCTER GENERAL

El Pleno de la Comisión aprobó, en su sesión de 15 y 16 de marzo de 2024 un Informe sobre el Bicameralismo en cuya elaboración ha participado el miembro titular por España, Rafael Bustos Gisbert.

Aunque en puridad no se trata de un documento directamente relacionado con el ámbito electoral, en él se aborda la cuestión de la naturaleza representativa de las segundas cámaras y los métodos de selección de sus miembros, entre los cuales están la elección directa o indirecta, entre otros.

La finalidad de este informe no es tomar partido a favor o en contra del bicameralismo, habida cuenta de no existen pruebas teóricas ni empíricas que demuestren que el sistema unicameral o el bicameral sean más democráticos o más eficaces. Su objetivo, por tanto, es simplemente identificar buenas prácticas sobre el bicameralismo, a la luz del creciente interés que suscita a nivel mundial y de las oportunidades que puede ofrecer en el contexto de retroceso democrático.

En este sentido, el informe contiene consideraciones de gran interés. Sus conclusiones parten de una afirmación nada baladí: si se opta por un sistema bicameral, dicha opción debe servir para algo, es decir, debe aportar un valor añadido al sistema político. Desde este punto de vista, es evidente que el bicameralismo deviene indispensable en los Estados federales, donde representa a los Estados federados, y también es altamente recomendable en los Estados regionalizados y descentralizados, así como en grandes países que engloban diferentes culturas o comunidades de carácter étnico, lingüístico o religioso. De este modo, los intereses específicos y legítimos de estas comunidades pueden verse mejor representados a nivel nacional a través de una cámara alta.

Al abordar la cuestión de la composición de las segundas cámaras, el informe tan solo señala que debe basarse en criterios uniformes, como la representación popular o la representación de unidades territoriales (o de otro tipo). Esto no significa que no sean legítimas otras formas de establecer la cámara alta, basadas en la historia y las tradiciones del país.

Otras aportaciones interesantes del informe van en la línea de subrayar que el bicameralismo puede ser un instrumento útil para mejorar la democracia participativa, en la medida en que una segunda cámara puede proporcionar un foro inclusivo que ofrezca una mayor visibilidad a grupos sociales minoritarios que tienen dificultades especiales para hacerse oír y para estar presentes en el debate político.

Por último, el informe tampoco subestima el papel complementario de las segundas cámaras en situaciones de crisis, ya sean provocadas por factores internos o externos, y su valor añadido en los procesos de reforma constitucional.

En la misma sesión plenaria de 15 y 16 de marzo de 2024 se han adoptado dos importantes compilaciones de opiniones e informes: La *Compilación relativa a la capacitación electoral*² y la *Compilación relativa a los órganos centrales de administración electoral*³. Las compilaciones son de extraordinaria ayuda para sistematizar las opiniones y otros documentos de la Comisión en relación con una materia concreta, facilitando la consulta por parte de los expertos, los académicos y de cualquier persona interesada.



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 CDL(2024)003, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Electoral Training*.

³ CDL(2024)001, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Central Electoral Management Bodies*.

V. CORRESPONSALÍAS

1.2. OPINIONES RELATIVAS A PAÍSES EN CONCRETO⁴

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

- 1.-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 ley⁵.
- 2.-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 suspendidas⁶.
- 3.-Armenia: Opinión sobre el proyecto de reforma del Código electoral y legislación relacionada⁷.
- 4.-Moldavia: Opinión sobre las reformas del Código electoral y otras leyes en relación con la inelegibilidad de personas conectadas con partidos políticos declarados inconstitucionales⁸.
- 5.-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 misma⁹.
- 6.-Georgia: Opinión sobre el proyecto de reforma del Código electoral y del Reglamento del Parlamento¹⁰.
- 7.-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 inconstitucionales¹¹.
- 8.-Moldavia: *Amicus curiae* sobre la inelegibilidad de personas conectadas con partidos políticos declarados inconstitucionales¹².
- 9.-Hungría. Opinión sobre la Ley LXXXVIII de 2023 relativa a la protección de la soberanía nacional¹³.

La Ley húngara relativa a la protección de la soberanía nacional

Algunos de los documentos aprobados en el periodo de referencia de esta crónica ya fueron comentados en la crónica anterior. Es el caso, en particular de las propuestas de leyes anti-oposición prorrusa en Ucrania. Por ello, en esta crónica me centraré en una de las últimas actuaciones legislativas analizadas por la Comisión: la Ley húngara relativa a la protección de la soberanía nacional.

El gobierno húngaro de Viktor Orban, que impulso este proyecto, se basó pretendidamente en la existencia de una amenaza para la soberanía de la nación como consecuencia de la financiación política de organizaciones e individuos extranjeros. Se alega, por ejemplo, que la oposición eludió la prohibición existente de que los partidos políticos acepten financiación extranjera en la primavera de 2022 en el contexto de las elecciones parlamentarias, recibiendo dicha financiación indirectamente a través entidades vinculadas a los partidos, como organizaciones cívicas y empresas.

Para hacer frente a esta amenaza, la Ley prevé la creación de un nuevo organismo estatal, la Oficina de Protección de la Soberanía, dotada de competencias analíticas, evaluativas, de formulación de propuestas y de investigación. También se modifica la Ley sobre el Procedimiento Electoral, estableciendo una prohibición más estricta para los candidatos y las organizaciones que presentan candidaturas sobre la utilización de ayuda extranjera, y el Código Penal, introduciendo un nuevo delito de “influencia ilegal en la voluntad de los votantes”.

4 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.

5 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).

6 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).

7 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).

8 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).

9 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).

10 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).

11 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).

12 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).

13 CDL-AD(2024)001. Hungary – Opinion on the Act LXXXVIII of 2023 on the Protection of National Sovereignty of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024).

V. CORRESPONSALÍAS

En opinión de la Comisión de Venecia, la preocupación por la financiación electoral extranjera u otras formas de influencia es una preocupación legítima para las autoridades constitucionales nacionales y la respuesta legislativa es, a priori, admisible. Sin embargo, los poderes que se le otorgan a la Oficina de Protección de la Soberanía son muy extensos y abarcan toda la actividad política en un sentido muy amplio, sin que la necesidad de la creación de un órgano de estas características haya sido suficientemente justificada por las autoridades húngaras.

El peligro que supone un órgano de este tipo se ve agravado, además, por su falta de independencia, ya que se trata de un “órgano de la administración del Estado”, cuyo Presidente y Vicepresidente es nombrado y destituido por el poder ejecutivo. Esta falta de independencia supone un claro riesgo de que se produzca una aplicación arbitraria y políticamente motivada de la ley.

Entrando ya en la materia puramente electoral, ciertamente, las restricciones a la financiación extranjera de los partidos y de las campañas son habituales en Derecho comparado y, en principio, no se oponen a los estándares internacionales. Sin embargo, la legislación aprobada en Hungría peca de una gran indefinición y no tiene en cuenta la legítima cooperación entre los partidos políticos a nivel internacional. Por ello, la Comisión de Venecia propone que se defina de forma más matizada que es lo que ha de entenderse como “apoyo exterior”, excluyendo la financiación por organizaciones internacionales, y dejando a salvo las obligaciones internacionales y, particularmente, las derivadas de la pertenencia a la Unión Europea. Respecto a la reforma penal, la Comisión también recomienda una definición más específica de las acciones prohibidas y del alcance de las penas de inhabilitación previstas, que pueden afectar a cargos electos.

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

Se detallan a continuación y a título indicativo recientes misiones de observación electoral en las que, por un motivo y otro, se han identificado aspectos de relevancia jurídico-constitucional. También se alude a otros aspectos de carácter más general que guardan relación con el rol de estos instrumentos en la promoción de la democracia. Este segundo aspecto suscita creciente interés ya que se halla vinculado a la degradación institucional que este sistema político está experimentando en diferentes latitudes.

Mientras que, en términos generales, la observación electoral cobró relevancia tras la caída del Muro de Berlín con la aparición de oportunidades claras de transición y estabilización democráticas en múltiples países, la geopolítica actual parece moverse con parámetros distintos y la aparición o fortalecimiento de nuevos actores altera un cierto equilibrio internacional en el que la observación electoral aspiraba a jugar un papel complementario a los tradicionales esfuerzos diplomáticos y de cooperación.

Esta situación plantea nuevos retos y es probable que las misiones de observación electoral deban reformular sus parámetros de actuación adaptando aspectos tales como su composición, duración, visibilidad y coordinación con otros instrumentos diplomáticos presentes en los países anfitriones. La naturaleza peculiar de las misiones, que combinan una sólida base técnica con una indudable conexión a nivel diplomático e incluso político, constituye la base de partida desde la que deberá encontrarse la fórmula que mejor encaje para seguir sirviendo a los objetivos últimos de estos mecanismos, es decir, la promoción de la democracia y los derechos humanos a nivel global.

En los últimos meses, ejemplos como el de la República Democrática del Congo, que se relata a continuación, o Venezuela, que se detallará en el próximo número de Escrutinio, parecen invitar a una reflexión en el sentido expuesto.

2.1. UNIÓN EUROPEA

a) Senegal (Elecciones presidenciales / 24 de marzo de 2024)

https://www.eods.eu/library/Rapport%20final_MOE%20UE%20Senegal_240524.pdf

Las elecciones en Senegal se vieron envueltas en una polémica jurídico-constitucional a raíz de la decisión sorpresiva del Presidente de anular la convocatoria electoral poco antes de su celebración. A comienzos de febrero de 2024 y justo antes del inicio de la campaña electoral, el Presidente decidió posponer sine die las elecciones aludiendo a los riesgos para la estabilidad nacional derivados de potenciales recursos tanto antes como después de los comicios. La jornada de votación inicial estaba prevista para el 25 de febrero de 2024.

Tal decisión venía precedida de notables controversias relativas al procedimiento de inscripción de candidaturas. La decisión del Consejo Constitucional al respecto, en la que se rechazaban algunas peticiones por motivos diversos, como doble nacionalidad o sentencia penal previa, no fue aceptada por la mayoría parlamentaria que, en pleno periodo electoral, promovió y aprobó una reforma constitucional que allanaba el camino de un aplazamiento de las elecciones, como así acabó verificándose.

Tras diversas iniciativas tanto políticas como jurídicas, incluyendo movilizaciones de la sociedad civil y de los partidos políticos en direcciones a veces opuestas, en fecha de 15 de febrero de 2024 el Consejo Constitucional invalidó postergar las elecciones más allá del fin del mandato del Presidente, pero no estableció ninguna fecha al efecto. Tras diversas negociaciones en las que se pretendía celebrar elecciones en junio, es decir, más allá del plazo mencionado, el Consejo intervino de nuevo para reafirmar la necesidad de contar con resultados electorales antes de la finalización del mandato.

V. CORRESPONSALÍAS

En otro orden de cosas, Bassirou Diomaye Fayem, a la sazón ganador de las elecciones y actual Presidente del Senegal, fue excarcelado pocos días antes de la nueva jornada electoral. Se hallaba en prisión provisional. Ousmane Sonko, su mentor político y en este caso ya convicto e inhabilitado para cargos públicos también fue liberado, en ambos fueron en virtud de una amnistía aprobada en pleno periodo electoral.

b) República Democrática del Congo (Elecciones generales / 20 de diciembre de 2023)

https://www.eeas.europa.eu/moe-rd-congo-2023_fr

La nota pretende resaltar la complejidad de los aspectos organizativos y diplomáticos de cualquier misión de observación electoral. Más allá del propio despliegue en sí mismo y de la labor de los analistas, tales misiones entrañan una variedad de actividades preliminares y paralelas que en algunos casos pueden llegar a bloquear la propia misión. Ha ocurrido en diversos países y, en el presente caso, la misión se vio obligada a replantear su estructura y objetivos.

Teniendo los observadores de largo plazo en Kinshasa y habiendo celebrado ya la rueda de prensa¹⁴ inicial a cargo de la Jefa de Misión, como siempre un miembro del Parlamento europeo, “en raison de contraintes techniques échappant au contrôle de l’UE, nous sommes contraints d’annuler la mission d’observation électorale de l’UE en République démocratique du Congo (RDC). La mission de l’UE avait prévu de déployer des observateurs à long terme dans la plupart des provinces de la RDC, mais cela n’est désormais plus possible”¹⁵, según reza el comunicado emitido por la Unión Europea el 29 de noviembre de 2023.

Ciertos detalles organizativos y diplomáticos se plasman en un denominado Acuerdo Administrativo (AA) previo entre la Unión Europea y el país anfitrión. Más allá de cuestiones logísticas que pueden afectar a la seguridad de los integrantes de la misión, tal texto se refiere a otros aspectos básicos en la labor de observación como, por ejemplo, libertad a la hora de designar la composición de la propia misión, capacidad de decidir sus interlocutores locales o ausencia de control preventivo sobre los informes, que necesariamente deberán ser públicos.

Se trata, por lo tanto, de un conjunto de condicionantes, tanto organizativos como sustanciales, que pueden suscitar reticencias o malentendidos y por ello resulta indispensable acordarlos antes del despliegue de la misión. En el caso de RDC, el acuerdo se había ya rubricado por ambas partes, ya que de lo contrario la Misión no hubiera podido iniciar su despliegue, pero, como señala el comunicado, aspectos inesperados que escapaban al control de la Misión, obligaron a redimensionarla, evitar un despliegue a lo largo y ancho del territorio y considerar la misión como una delegación de expertos electorales¹⁶, es decir, un formato que la Unión Europea utiliza cuando se intenta combinar la presencia de analistas en el país con una visibilidad menor a la de las Misiones standard de Observación Electoral.

2.2. OSCE / ODIHR

a) Federación de Rusia (Elecciones Presidenciales 15 al 17 de marzo de 2024)

<https://www.osce.org/odihr/elections/russia/562065>

Rusia forma parte de OSCE / ODIHR y, como tal, tiene el compromiso de invitar a sus misiones de observación electoral con todas las facilidades que permitan llevar a cabo una misión de observación con todas las garantías¹⁷. Así ha sido además en diversas ocasiones, pero tanto en la última convocatoria como en otras anteriores ODIHR ha rehusado participar asimismo al entender que no se reunían las condiciones mínimas para llevar a cabo una misión de observación electoral acorde con la metodología establecida internacionalmente al efecto. Al hilo de lo comentado supra sobre el contenido necesario del acuerdo entre ambas partes, ODIHR consideró que las labores de la misión se hallarían comprometidas por la interferencia de las autoridades estatales.

b) Azerbaiyán (Elecciones Presidenciales / 7 de febrero de 2024)

<https://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/562473>

Cabe preguntarse en qué momento puede dejar de ser útil una misión de observación electoral como instrumento de promoción del sistema democrático de un determinado país y cuándo debe considerarse que los riesgos de instrumentalización de la misión por las autoridades locales son más elevados. Azerbaiyán es uno de los países en los que tal dilema se plantea de forma más acuciante. Esta nota de actualidad trata de aportar algunos de los elementos que se tienen en cuenta para tomar este tipo de decisiones diplomáticas tan difíciles¹⁸. Y más cuando el informe preliminar de la misión de observación electoral destacó que faltaron “alternativas políticas genuinas en un entorno restringido”. Durante la contienda electoral, las ya existentes limitaciones al derecho de asociación y a la libertad de expresión fueron agravadas tras la aprobación de leyes que limitaron y en ocasiones impidieron su ejercicio. No hubo tampoco alternancia política real ni un acceso a una información veraz y plural. Las mujeres siguen sin tener representación en la esfera pública.

¹⁴ <https://www.facebook.com/MoeUeRDCongo2023/videos/1477911752752865>

¹⁵ https://www.eeas.europa.eu/eeas/r%C3%A9publique-d%C3%A9mocratique-du-congo-d%C3%A9claration-de-la-porte-parole-sur-annulation-de-la-mission-d_und_fr?s=410340

¹⁶ https://www.eeas.europa.eu/eeas/r%C3%A9publique-d%C3%A9mocratique-du-congo-d%C3%A9claration-de-la-porte-parole-sur-la-mission-d%E2%80%99experts-%C3%A9lectoraux_en

¹⁷ <https://www.osce.org/mc/39569>

¹⁸ www.osce.org/files/f/documents/9/3/562473.pdf

V. CORRESPONSALÍAS

2.3. COMISIÓN DE VENECIA¹⁹

La Comisión de Venecia ha proporcionado asistencia jurídica²⁰ a las delegaciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en las misiones de observación de los siguientes procesos electorales:

- 1.-Elecciones parlamentarias de Polonia (15/10/2023).
- 2.-Elecciones parlamentarias anticipadas de Serbia (17/12/2023).

3. DERECHO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS – Rafa Rubio Núñez**a) Medidas de autoregulación relacionadas con el uso de IA en elecciones**

Meta²¹ se ha comprometido a etiquetar las imágenes creadas con IA en todas sus plataformas, además ha declarado que prohibirá que las campañas políticas utilicen sus nuevos productos de publicidad generados por IA y requerirá que los anunciantes políticos revelen cuando utilicen herramientas de IA para modificar o crear anuncios en Facebook e Instagram. Su *Oversight Board*²², organismo creado por la propia compañía para revisar las decisiones de Meta sobre moderación de contenido, en un documento frecuente de advertencias sobre el papel de la plataforma social en los procesos electorales señala la necesidad de establecer estándares claros para el contenido generado por IAG y fakes (deep o cheap).

Google, además de etiquetar este tipo de contenidos en Youtube²³, ha restringido, desde comienzos de 2024, las respuestas relacionadas con las elecciones en su chatbot Gemini, ofreciendo como respuesta “Todavía estoy aprendiendo a contestar esta cuestión. Mientras, puedes consultar Google Search”, restringiendo también la experiencia de búsqueda generativa relacionada con las elecciones, aplicando estas restricciones desde principios de 2024.

OpenAI²⁴, creadora de ChatGPT y DALL·E, se compromete a prevenir el abuso, fomentar la transparencia y asegurar la integridad de las elecciones en todo el mundo. Tratando de anticiparse y prevenir el mal uso potencial de sus herramientas, especialmente en el contexto electoral. Para lograrlo ha puesto en marcha una serie de medidas para detectar y abordar el abuso, como identificar contenido generado por IA y prevenir la creación de chatbots que imitan a candidatos. Con esa intención, se introducirá un sistema de credenciales y marca de agua digital de la Coalición para la Proveniencia y Autenticidad del Contenido (C2PA) para identificar imágenes generadas por IA y, han anunciado el lanzamiento de un clasificador de procedencia para detectar imágenes generadas por DALL·E, incluso si han sido modificadas. Además, se implementará una función de “reporte” para usuarios, permitiéndoles señalar posibles violaciones en el uso de GPTs personalizados.

Además de estas iniciativas empresariales se han lanzado dos iniciativas por parte de distintos grupos de empresas tecnológicas relacionadas con el uso de la tecnología en las elecciones:

El Acuerdo Tecnológico para Combatir el Uso Engañoso de la Inteligencia Artificial en las Elecciones de 2024²⁵ incluye una serie de acciones y compromisos para neutralizar la difusión de contenidos producidos con sistemas de IA que puedan “comprometer la integridad de los procesos electorales”. Materiales como imágenes, audio y vídeo generados con herramientas basadas en IA “que falsifican o alteran de forma engañosa la apariencia, la voz o las acciones de candidatos políticos, funcionarios electorales y otras partes interesadas”. Los compromisos son:

- 1.-Desarrollar y aplicar tecnología para mitigar los riesgos relacionados con contenidos electorales engañosos creados con sistemas de IA, incluidos los de código abierto.
- 2.-Evaluar los modelos de IA en el ámbito del presente acuerdo para comprender los riesgos que pueden plantear en relación con la producción de contenidos electorales engañosos.
- 3.-Controlar y detectar la distribución de tales materiales en sus plataformas.
- 4.-Tomar medidas para tratar adecuadamente la información engañosa distribuida en sus servicios (etiquetado).
- 5.-Fomentar la adaptación entre los sectores sensibles a los contenidos electorales engañosos.
- 6.-Proporcionar al público información que haga transparentes las medidas de mitigación.
- 7.-Colaborar con organizaciones académicas y de la sociedad civil para desarrollar planes de seguimiento.
- 8.-Apoyar los esfuerzos para promover la concienciación pública, la alfabetización mediática y la resiliencia en toda la sociedad.

¹⁹ Este apartado ha sido redactado por Óscar Sánchez Muñoz.

²⁰ 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.

²¹ Disponible en: [<https://about.fb.com/news/2024/02/labeling-ai-generated-images-on-facebook-instagram-and-threads/>], consultado el: 4.5.2024.

²² Disponible en: [<https://www.oversightboard.com/wp-content/uploads/2024/04/Oversight-Board-Elections-Paper-May-2024FINAL.pdf>], consultado el: 4.5.2024.

²³ Disponible en: [<https://www.npr.org/2023/11/14/1212986395/youtube-will-label-ai-generated-videos-that-look-real>], consultado el: 4.5.2024.

²⁴ Disponible en: [<https://openai.com/blog/how-openai-is-approaching-2024-worldwide-elections>], consultado el: 4.5.2024.

²⁵ Anunciado en febrero de 2024, el acuerdo en cuestión fue firmado por Adobe, Amazon, Anthropic, ARM, ElevenLabs, Google, IBM, Inflection AI, LinkedIn, McAfee, Meta, Microsoft, Nota, OpenAI, Snap, Stability AI, TikTok, TrendMicro, TruePic y X. Se puede acceder a su texto completo en la siguiente dirección: [<https://www.aielectionaccord.com/>].

b) Regulación del uso IA en campañas electorales en EEUU

En Estados Unidos se han aprobado algunas normas dirigidas a limitar el uso de la IA en los procesos. En el ámbito federal la FCC, tras el uso de los audios falsos del Presidente Biden en *robocalls* durante las primarias de New Hampshire, ha declarado ilegales estos *robocalls* que utilizan voces generadas por IAG²⁶. California²⁷, Minnesota²⁸, Texas²⁹, Washington³⁰ y Florida³¹, han aprobado nuevas leyes que prohíben o restringen de otro modo los *deepfakes* y otros medios engañosos en la publicidad electoral y los mensajes políticos.

Por un lado estaría la priorización en la agenda judicial de los procedimientos relacionados con las elecciones y el establecimiento de procedimientos legales para los candidatos cuyas imágenes o voces sean utilizadas de manera engañosa, que incluyen medidas cautelares (California y Washington). Por otro la prohibición de determinados tipos de contenidos audiovisuales que alteren la realidad (*deepfakes*) en el periodo previo a la elección (90 días en Minnesota, 60 días en California y 30 días en Texas). En todos es necesaria la intención de dañar a un candidato o influir en el resultado de una elección, y se establecen diferentes penas según la gravedad del delito. Finalmente, en California, en Washington y en Florida se establece la obligación de etiquetar el contenido que haya utilizado IAG “en todo o en parte”, exigiendo que además de la utilización de estas técnicas se genere la falsa apariencia de una persona real, y se pretenda atacar a un candidato o “engañar sobre una cuestión electoral”. En el caso de California y Florida, se permite su distribución siempre que se incluya una advertencia indicando que el medio ha sido manipulado. Por último, se establece la responsabilidad de los patrocinadores de comunicaciones electorales que contienen medios sintéticos o no cumplen con el etiquetado obligatorio, pero no de los medios que los difunden, excepto en ciertas circunstancias y exime a los proveedores o usuarios de servicios de computación interactiva de ser tratados como el editor o portavoz de cualquier información proporcionada por otro proveedor de contenido de información, aunque permite que sean responsables en ciertas circunstancias.

c) Respuesta organismos electorales uso IA en campañas electorales

El Tribunal Electoral de Panamá en un decreto³² de febrero de 2024 que reglamenta la manipulación de medios digitales de forma masiva con el propósito de afectar el proceso electoral, como desarrollo del artículo 539 del Código Electoral incluye dentro de una lista amplia de acciones que suponen la manipulación de medios digitales de forma masiva para afectar al proceso electoral, la creación de perfiles o contenidos falsos a través de IA.

En el caso de Brasil, ante la ausencia de un marco normativo -y en un escenario de riesgos inminentes, el Tribunal Superior Electoral, aprovechando la prerrogativa inscrita en el artículo 57-J de la Ley de Elecciones (Ley nº 9.504/97³³), aprobó, el 27 de febrero de 2024, un conjunto de reglas destinadas a disciplinar el uso de IA en las campañas, concretamente en los arts. 9º-B a 9º-H de la Resolución nº 23.610/2019, actualizada por la Resolución nº 23.372/2024. 9º-B a 9º-H de la Resolución nº 23.610/2019, actualizada por la Resolución nº 23.372/2024, dando así un paso importante en la defensa activa de la integridad de los procesos de renovación política y de la propia democracia brasileña³⁴. el texto normativo establece como puntos principales:

1.-Usos prohibidos.

Hay usos que están estrictamente prohibidos, y pueden llegar a constituir abuso de poder económico o uso indebido de los medios de comunicación, lo que puede dar lugar a la anulación de candidaturas y mandatos, así como a la imposición de la pena de inelegibilidad durante ocho años. Esto incluye las *deepfakes*, independientemente de su finalidad -ya sean positivas o destinadas a atacar a candidatos contrarios-, así como la promoción y priorización pagada de información desinformativa contra la integridad del proceso electoral en los resultados obtenidos de las búsquedas de los usuarios, tanto en motores de búsqueda (Google, Bing u otros) como en otras plataformas de medios sociales (por ejemplo, búsquedas en plataformas de alojamiento de vídeos como Youtube, o redes sociales como Facebook, X o Instagram)³⁵.

26 Disponible en: [<https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-17A1.pdf>], consultado el: 4.4.2024.

27 Disponible en: [https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB730], consultado el: 4.4.2024.

28 Disponible en: [https://www.revisor.mn.gov/bills/text.php?number=HF1370&type=bill&version=3&session=ls93&session_year=2023&session_number=0], consultado el: 4.4.2024

29 Disponible en: [<https://capitol.texas.gov/tlodocs/86R/billtext/html/SB00751F.htm>], consultado el: 4.4.2024.

30 Disponible en: [<https://lawfilesex.leg.wa.gov/biennium/2023-24/Pdf/Bills/Session%20Laws/Senate/5152-S.SL.pdf?q=20231003125542>], consultado el: 4.4.2024

31 Disponible en: [<https://www.flsenate.gov/Session/Bill/2024/919/BillText/er/PDF>], consultado el: 4.4.2024.

32 <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/sanciones-por-delitos-informaticos-electorales/>

33 “Artículo 57-J. El Tribunal Superior Electoral reglamentará lo dispuesto en los artículos 57-A a 57-I de esta Ley de acuerdo con el escenario y las herramientas tecnológicas existentes en cada momento electoral y promoverá, para los vehículos, partidos y demás entidades interesadas, la formulación y amplia divulgación de reglas de buenas prácticas relativas a las campañas electorales en Internet.”

34 Ante la traumática experiencia del 8 de enero, era “más que urgente pensar en regular el uso de la inteligencia artificial con fines políticos y partidistas. Si ya existía una considerable preocupación por la manipulación del flujo informativo desde la elección de Trump y Bolsonaro [...], tales temores se han vuelto aún más relevantes con los crecientes avances de la inteligencia artificial, especialmente en su modalidad generativa, que posibilita incluso la llamada ‘propaganda sintética’. Ante estos riesgos, el TSE emitió recientemente una serie de resoluciones para tratar de evitar la creación y difusión de contenidos falsos en las elecciones, además de imponer obligaciones de transparencia, para que los destinatarios de contenidos producidos con inteligencia artificial sean alertados de esta circunstancia” (FRAZÃO, 2024).

35 “Apartado 1: Se prohíbe a los proveedores de aplicaciones que comercialicen cualquier forma de potenciación de contenidos, incluso en forma de priorización de resultados de búsqueda, que pongan este servicio a disposición de la difusión de hechos notoriamente falsos o gravemente descontextualizados que puedan afectar a la integridad del proceso electoral.”

V. CORRESPONSALÍAS

2.-Usos permitidos de la IA en la propaganda electoral;

La resolución establece dos tipos de usos permitidos de la IA en la propaganda electoral, guiados por reglas diferentes: El primer grupo incluye los usos ordinarios, por ejemplo, para realizar ajustes en imágenes y sonido o para crear viñetas y otros elementos gráficos. El uso de estas tecnologías es libre y no requiere identificación. La norma tiene sentido, ya que hoy en día cualquier fotografía tomada con un teléfono móvil, v.g, pasa automáticamente por un proceso de ajuste gráfico mediante herramientas de IA, algo que no suscita mayores reacciones en el público.

El segundo afecta a la creación de contenidos sintéticos/artificiales o ajustes más avanzados, en cambio, requieren que la campaña informe claramente al electorado de que el material se ha producido utilizando IA. Existe aquí un nivel intermedio de regulación, que supone que la información transmitida a los receptores del mensaje les permitirá hacer un juicio más realista de lo que se presenta.

3.-Restringir el uso de robots para mediar en el contacto con los votantes.

Se prohíben los chatbots y similares que pretendan hacerse pasar por los propios candidatos, dando la impresión al electorado de haber entablado una comunicación directa con esa persona.

4.-Responsabilidad de las grandes tecnológicas.

Las grandes tecnológicas están obligadas a retirar inmediatamente los contenidos que contengan desinformación, discursos de odio, ideología nazi y fascista, así como contenidos antidemocráticos, racistas y homófobos estableciendo (9-H) que la efectiva remoción de contenido no exonera las responsabilidades de los usuarios involucrados, que posteriormente pueden ser multados en el ámbito de las representaciones electorales. En este sentido, la supresión de contenidos no impediría el establecimiento acumulativo de sanciones pecuniarias, siempre y cuando se observe la garantía de un proceso contradictorio y la plena defensa en un juicio posterior.

El artículo 9-D³⁶ impone a las plataformas la obligación de adoptar y publicar medidas para prevenir o reducir la circulación de narrativas desinformativas que puedan poner en peligro el buen desarrollo de las elecciones y establece una lista de medidas destinadas a señalar el cumplimiento del deber de diligencia.

El incumplimiento de la prohibición de la promoción y priorización pagada de información desinformativa contra la integridad del proceso electoral conlleva la obligación de reparar el ecosistema informativo mediante la promoción gratuita de mensajes que desmientan las noticias falsas o las aclaren (por ejemplo, añadiendo información maliciosamente omitida u otros elementos contextuales)³⁷, como notas aclaratorias, artículos de fact-checking, estudios especializados, documentos oficiales o informes públicos de cualquier tipo, a criterio de la autoridad judicial.

La orden faculta a las autoridades judiciales para que, mediante orden expresa, obliguen a los proveedores de aplicaciones de Internet a alimentar el repositorio creado, incorporando una cantidad considerable de información (artículo 9º-G, § 2º). 9º-G, § 2º).

d) Autoregulación uso tecnología en campañas electorales

Las Directrices Voluntarias sobre Integridad Electoral para Empresas Tecnológicas, promovidas por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)³⁸, establecen un marco para: a) mejorar la relación entre las autoridades electorales y las empresas tecnológicas; b) establecer políticas y procesos claros; c) compartir información; d) garantizar que los votantes tengan acceso a información de alta calidad; e) mejorar los canales de comunicación entre las empresas tecnológicas y las autoridades electorales; f) democratizar, facilitando que empresas de todo tipo y tamaño contribuyan a la integridad electoral. Los compromisos son:

- 1.-Determinar cómo dar prioridad a la participación en elecciones en todo el mundo mediante un proceso que tenga en cuenta una serie de factores, incluidos los derechos humanos y los principios democráticos, el uso pertinente de los productos y servicios de la empresa y consideraciones relativas a los recursos.
- 2.-Consultar con la sociedad civil mundial, cuando sea necesario y apropiado, a través de los canales o eventos establecidos, con el fin de informar a las empresas sobre la comprensión del contexto electoral nacional y el compromiso con las autoridades electorales, según proceda.
- 3.-Establecer y dar a conocer políticas y procesos claros sobre el contenido, las actividades, los disturbios civiles y la violencia relacionados con las elecciones. En la medida de lo posible, haga que estas políticas y procesos sean accesibles de forma adecuadamente localizada.
- 4.-Centralizar la información sobre políticas, productos y servicios que puedan ser útiles para las autoridades electorales y la sociedad civil.

36 "Artículo 9-D. Es deber del proveedor de aplicaciones de Internet, que permita la difusión de contenidos político-electorales, adoptar y publicar medidas para evitar o reducir la circulación de hechos notoriamente falsos o gravemente descontextualizados que puedan afectar la integridad del proceso electoral, entre ellas: [...]".

37 "Apartado 3 La Corte Electoral podrá ordenar al proveedor de la aplicación la difusión, vía boosting y de forma gratuita, de contenidos informativos que diluciden un hecho notoriamente falso o gravemente descontextualizado previamente boosted de forma irregular, en la misma forma y con el mismo alcance que el contrato."

38 Las directrices se lanzaron en marzo de 2024 y han sido respaldadas por los organismos electorales de Australia, Mauritania, Haití, Filipinas, República Dominicana, Rumanía y El Salvador, así como por expertos de diferentes países, organizaciones internacionales como la OEA, organizaciones de la sociedad civil como Freedom House, el Atlantic Council, The Carter Center o el German Marshall Fund e IDEA. Además, algunas empresas tecnológicas como Google, Meta, Microsoft, Snap y TikTok han hecho suyos los principios establecidos. El documento completo puede consultarse en la siguiente dirección: [<https://electionsandtech.org>].

V. CORRESPONSALÍAS

- 5.- Establecer procesos de planificación que tengan en cuenta los plazos y la capacidad de las autoridades electorales, incluso antes del período electoral y después de las elecciones. Identificar los puntos de contacto bilaterales en una fase temprana, organizar la coordinación y tener en cuenta la capacidad local.
- 6.- Permitir el acceso a información fiable sobre las elecciones y los votantes, cuando proceda.
- 7.- Establecer una estrategia para hacer frente a la desinformación y la información errónea sobre la participación electoral. Publicitar estas políticas y darlas a conocer a las autoridades electorales y otras partes interesadas.
- 8.- Establecer y poner a disposición de las autoridades electorales canales de comunicación que puedan utilizarse para tratar incidentes críticos durante el período electoral.
- 9.- Proporcionar públicamente información sobre contenidos políticos y/o electorales pagados en todo el mundo. Proporcionar información que pueda facilitar los esfuerzos de investigación sobre cuestiones relacionadas con contenidos políticos y/o electorales pagados.
- 10.- Mantener los mecanismos y operaciones de coordinación adecuados más allá del período inmediatamente posterior a las elecciones.
- 11.- Apoyar el compromiso postelectoral con las partes interesadas en las elecciones.
- 12.- Apoyar el análisis postelectoral de las autoridades electorales y otras partes interesadas en las elecciones, según proceda.

Sin embargo, en ambos casos, los principios y compromisos son genéricos y no contemplan explícitamente, por ejemplo, la prohibición o eliminación de las *deepfakes*. Tampoco incluyen detalles sobre cómo se aplicarán las resoluciones, ni siquiera un calendario de actuación.



I. EL VOTO DE LOS ESPAÑOLES RESIDENTES EN EL EXTERIOR

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

1. PALABRAS CLAVE

Derecho de sufragio; Censo; CERA; Voto exterior; Procedimiento electoral

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Chueca Rodríguez, R. y Gálvez Muñoz, L. (dirs.) (2022). *El voto de los españoles en el exterior*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

3. RESUMEN

Esta obra colectiva sobre el voto de los españoles en el exterior aborda uno de los temas más polémicos del derecho electoral de la manera más oportuna. Coincide su publicación con la aprobación de la reforma de la LOREG de 2022 que modifica, de nuevo, el régimen jurídico del voto de los españoles en el exterior. Pero no se centra solo en la reforma, sino que examina diversas cuestiones que contribuyen a ofrecer una visión panorámica, completa y polifacética de una realidad, la de los españoles que no se encuentran en condiciones de votar en suelo nacional, que no es ni homogénea ni común. Los directores de la obra (Ricardo Chueca y Luis Gálvez) impulsaron un seminario de expertos de cuyas variadas aportaciones se nutre el libro.

La obra analiza las diferentes situaciones jurídicas que genera el ejercicio del derecho de sufragio de los españoles que residen fuera del territorio nacional. El estudio comienza con una aproximación teórica sobre la vinculación entre la nacionalidad, ciudadanía y sufragio que ofrece una reflexión crítica sobre el significado que tradicionalmente se ha atribuido a estos conceptos y aboga por una revisión de los mismos (Benito Aláez). A continuación, y siguiendo un orden lógico, los siguientes capítulos van examinando el tema del sufragio de los españoles en el exterior desde diversas ópticas, empezando por una revisión de la regulación de este tipo de voto en el ordenamiento español desde la Transición (Enrique Arnaldo), así como la normativa vigente en otros ordenamientos extranjeros (Rosario García Mahamut), pasando por el análisis de los españoles que residen en el exterior a partir de las diferentes vías de acceso a la nacionalidad -lo que permite conocer cuáles son las situaciones reales de todos estos ciudadanos- (Javier Sierra) o el régimen jurídico del censo electoral, que resulta fundamental en estos procesos (José Luis Mateos). Finalmente, se dedican varios capítulos al estudio del rendimiento del voto CERA durante la democracia (Carlos Fernández Esquer), a las novedades que alberga la reforma legislativa de 2022 (Miguel Presno), y al tratamiento del voto de los españoles que sólo temporalmente residen en el exterior (Manuel Delgado-Iribarren). El resultado es un estudio de máxima calidad, muy completo y sistemático, de una materia que ha sido analizada con anterioridad de manera parcial y con carácter puntual.

En este libro se analiza el tema con una visión mucho más amplia, partiendo de la fundamentación jurídico-constitucional y examinando la regulación con datos contrastados y con experiencias de otros países. La técnica censal o el voto de los españoles residentes temporalmente en el extranjero son facetas que apenas habían recibido atención académica y que son tratadas en este libro con rigor y profundidad. No sólo se ofrece una visión crítica de lo que ha habido y de lo que hay, sino que se aportan sugerencias de mejora y propuestas de reforma muy razonables y solventes. Además, se incluyen muchos datos de extraordinario interés y una información sistemática y ordenada de las modificaciones legales sobre el voto de los españoles en exterior. Sin duda, el libro es ya una obra de referencia en este tema.



II. EL VOTO DE LOS ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR TRAS SU ÚLTIMA REFORMA

José Luis Mateos Crespo
Profesor Asociado de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca

1. PALABRAS CLAVE

Voto exterior; Análisis reforma; Balance

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

García Mahamut, R. (2023). **“La reforma del voto CERA (2022): análisis y balance a la luz de las elecciones autonómicas de 28 de mayo y a cortes generales de 23 de julio de 2023”**, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 52, pp. 173-208.

3. RESUMEN

El voto de los españoles residentes en el exterior -que integran el CERA- ha sido objeto de análisis constante desde la reforma de la LOREG operada por la LO 2/2011, de 28 de enero. Aquella reforma suprimió el voto CERA en las elecciones municipales y estableció el voto rogado para elecciones generales y autonómicas, modalidad de voto que, en los procesos electorales posteriores, ha sido objeto de críticas por ser considerado un obstáculo para el ejercicio del derecho al voto de los españoles que residen en el extranjero. La profesora García Mahamut, catedrática de Derecho Constitucional, aborda en este artículo de manera rigurosa y clara los motivos que sirvieron de impulso para aprobar la LO 12/2022, de 30 de septiembre, que ha reformado la LOREG en lo referente al voto CERA; una reforma que, en el proceso de tramitación y aprobación, ha contado con el apoyo casi unánime de la representación parlamentaria.

Los principales aspectos de la reforma analizados en el artículo son los cambios en el artículo 75 de la LOREG, entre los que destacan: la supresión del voto rogado, el incremento de las garantías de la personalidad del sufragio, el envío de oficio de la documentación electoral en un plazo anterior, la descarga telemática de las papeletas de votación, la ampliación del plazo para el depósito del voto en urna, y el retraso y ampliación del plazo del escrutinio general. De todos ellos, la autora va dando cuenta de las modificaciones introducidas, señalando el interés del legislador por corregir errores detectados en el pasado, pero también señalando cuestiones que pueden generar confusión, olvidos o medidas adicionales que han de adoptar las administraciones con competencias en materia electoral.

A modo de cierre y con absoluto acierto, se realiza un balance de la reforma en los primeros procesos electorales tras su entrada en vigor, esto es, las elecciones autonómicas y generales de 2023. Lo hace su autora, además, en torno a cuestiones de relevancia jurídica y práctica, así como sobre la transparencia de los datos; destacando, en general, la valoración positiva sobre la reforma. El análisis de los datos permite extraer una primera conclusión técnico-jurídica: la supresión del voto rogado no ha tenido un efecto directo sobre la participación de los españoles en el exterior. Además, señala problemas no resueltos tales como: problemas en el retraso de los envíos postales; la falta de transparencia de datos sobre votos emitidos, nulos y válidos; lagunas en las normas electorales autonómicas; olvidos del legislador orgánico; y carencias en materia de transparencia de los datos sobre el funcionamiento del voto CERA.

El trabajo es buena muestra de conocimiento profundo sobre la materia por su autora. El orden y la metodología analítica utilizada permiten obtener un balance claro y riguroso sobre la reforma de 2022 y sus primeros efectos prácticos. En definitiva, se trata de un artículo que, para cualquier estudioso o con interés en el voto CERA, resulta de obligada lectura.



III. LAS NORMAS APLICABLES A LAS ELECCIONES EUROPEAS DE JUNIO DE 2024: UNA MIRADA DESDE EL PARLAMENTO EUROPEO

María Díaz Crego
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Alcalá

1. PALABRAS CLAVE

Elecciones europeas; Derecho electoral europeo; Derecho electoral nacional

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Kotaniadis, S. y De Groot, D. (2024). *European elections 2024: Rules of a pan-European democratic event*. Parlamento Europeo.

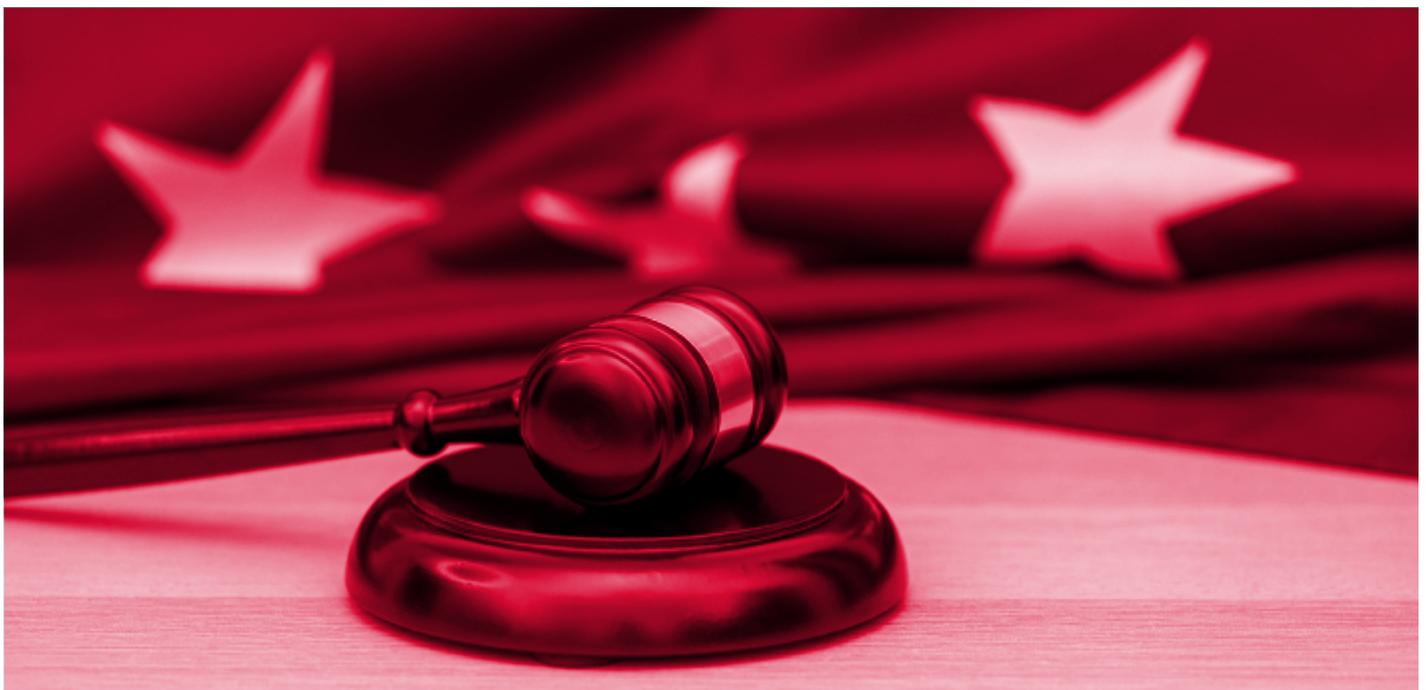
Bressanelli, E. y Bernardi, S. (2024). *Resilience of Democracy and European Elections against New Challenge*, Parlamento Europeo.

3. RESUMEN

Entre el 6 y el 9 de junio de 2024, se han celebrado las décimas elecciones directas al Parlamento Europeo desde que, en 1979, tuviera lugar la primera elección de esa asamblea legislativa, el único parlamento supranacional que se elige hoy de forma directa por los ciudadanos. En los meses anteriores a esas elecciones, el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo ha producido una notable cantidad de publicaciones de tipo académico y divulgativo en las que se presentan en detalle no sólo las normas europeas que rigieron ese proceso electoral, sino también las normas nacionales. Hay que recordar que, puesto que las normas europeas que rigen el proceso electoral dejan un notable margen de maniobra a los legisladores nacionales, las normas nacionales de cada uno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea presentan significativas diferencias entre sí.

De entre las publicaciones reseñadas, una parte relevante analiza las reformas introducidas en las normas electorales europeas como parte del Plan de Acción para la Democracia, presentado por la Comisión Europea en diciembre de 2020. Ese plan de acción ha dado como fruto, entre otros, dos grandes paquetes de iniciativas legislativas presentadas por la Comisión Europea: en noviembre de 2021, se presentó un primer paquete dirigido a reforzar la democracia y proteger la integridad de las elecciones; y, más recientemente, en diciembre de 2023 y con las elecciones a apenas seis meses vista, se presentó una nueva oleada de reformas bajo el título de paquete de defensa de la democracia. El contenido de todas esas iniciativas legislativas y no legislativas, con indicación de cuáles de entre ellas han sido aprobadas y estaban en vigor en el proceso electoral de 2024, se detalla en las siguientes publicaciones: *Resilience of Democracy and European Elections against New Challenge* (2024); *European elections 2024: Rules of a pan-European democratic event* (2024); *Towards new rules on transparency and targeting of political advertising* (2024); *Spitzenkandidaten or the lead candidate process: Ways to Europeanise elections to the European Parliament* (2023); *Towards new rules for European elections?* (2022).

Un segundo bloque de publicaciones se centra en la implementación a nivel nacional de esas normas electorales europeas, haciendo especial hincapié en las principales diferencias entre las normas nacionales que rigen el proceso electoral europeo: *2024 European elections: National rules* (2024); *Women in politics in the EU: State of play in 2024* (2024); *People with disabilities and the European elections* (2024); *Voting from abroad in European Parliament elections* (2024); *Length of the election campaign and the electoral silence period in European Parliament elections* (2023); *Voting age for European elections* (2023); *Minimum age to stand as a candidate in European elections* (2023); *Prisoners' voting rights in European Parliament elections* (2023); *Electoral thresholds in European Parliament elections* (2023).



IV. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A DEBATE: ANÁLISIS DE LAS POSIBILIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO

M^a Reyes Pérez Alberdi
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

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

4. PALABRAS CLAVE

Democracia participativa; Parlamento abierto; Deliberación ciudadana; Derechos de participación; Consultas populares

5. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Expósito, E. (2021). *Deliberación y participación ciudadanas: derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

6. RESUMEN

Nos recordaba Bobbio en su célebre trabajo sobre El futuro de la democracia¹ que ésta, la democracia, es un concepto en constante transformación y, por qué no decirlo, en crisis. Se ha cuestionado tanto en su funcionamiento (por ejemplo, el mito del interés general, la persistencia de las oligarquías o del ciudadano ineducado, el gobierno de los técnicos, el aumento de las burocracias o la ingobernabilidad) como en su propio fundamento (populismos y democracia iliberal). Pese a ello, la democracia representativa es una conquista irrenunciable y hay que buscar vías para mejorar cualitativamente su funcionamiento. Una de ellas, la mejora de la participación ciudadana, ha resurgido especialmente a raíz de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de nueva generación y constituye el objeto de este libro.

En efecto, el lector va a encontrar aquí un análisis estrictamente jurídico de las posibilidades de participación que ofrece el ordenamiento jurídico infraconstitucional. Para ello, la obra se estructura en seis capítulos. En los dos primeros, se establece el marco teórico, constitucional y estatutario de la democracia participativa. En los tres siguientes, se realiza el análisis detallado de los instrumentos participativos disponibles en las distintas instituciones llamadas a ejercer poder político, distinguiendo netamente entre el Parlamento (capítulo tercero) y el ejecutivo (capítulos cuarto y quinto) porque distintos son los objetivos que se persiguen en cada uno de estos ámbitos: En sede parlamentaria, reforzar la deliberación; en el ejecutivo, más centrado en la idea de concertación, conocer los intereses de los afectados para dar una mejor respuesta. Finalmente, el sexto capítulo recoge una serie de consideraciones conclusivas y propuestas para el futuro.

Se trata de un espléndido trabajo que, huyendo de lo meramente descriptivo, adopta en todo momento una postura crítica a partir de la máxima de que la simple proliferación de los mecanismos participativos, su reconocimiento por el legislador y el consiguiente nacimiento de derechos para los ciudadanos no son un fin en sí mismo. Es más, la autora demuestra que se ha dado una respuesta suficiente a las demandas participativas e, incluso, que sería conveniente simplificar su diversidad y reformular algunos de estos instrumentos, habida cuenta de las dificultades y carencias que han demostrado en su funcionamiento. Sin embargo, incide en que estos cambios normativos deben ir, sobre todo, acompañados de un cambio de actitud tanto de los ciudadanos como de los representantes. De los primeros, para que se involucren y adopten una posición más activa en el gobierno de la comunidad. De los servidores públicos, para que, lejos de considerar la participación como un trámite más del proceso de decisión que se inmiscuye en su tarea, sea vista como un elemento consustancial a la misma: un cauce privilegiado para suministrarles información de los intereses presentes en la sociedad, enriquecer el debate en la adopción de decisiones y posibilitar la rendición de cuentas. Todo ello redundará seguro en una mejora de la calidad de nuestra democracia.



¹ Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*, Plaza & Janés, Barcelona, 1985.

Enrique Cebrián Zazurca
 Profesor Titular de Derecho Constitucional
 Universidad de Zaragoza

7. PALABRAS CLAVE

Referéndum, independencia, Cataluña

8. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Institut d'Estudis de l'Autogovern [Ridao Martín, J. y Martín Alonso, G.] (2024). Informe 1/2024 "**Identificación y concreción de las vías jurídicas para la realización de un referéndum que pregunte a la ciudadanía de Cataluña sobre la independencia**". Barcelona: Generalitat de Catalunya.

9. RESUMEN

En abril de 2024 el *Institut d'Estudis de l'Autogovern* de la Generalitat de Catalunya emitió el Informe 1/2024 sobre "Identificación y concreción de las vías jurídicas para la realización de un referéndum que pregunte a la ciudadanía de Cataluña sobre la independencia".

Se trata de un Informe elaborado por el director del *Institut*, el profesor Joan Ridao, y por Gerard Martín Alonso, Jefe del Área de Asesoramiento sobre la Organización Territorial del Poder.

El Informe se emitió a solicitud del President de la Generalitat, y en nombre del Govern, el cual consideraba que "un referéndum de inicio sobre la independencia de Cataluña" era "la opción idónea". Partiendo del informe emitido en octubre de 2023 por el Consejo Académico para el Acuerdo de Claridad, la petición del President lo era de un Informe que: 1) "Identifique y concrete las vías jurídicas para poder celebrar un referéndum, que pregunte a la ciudadanía de Cataluña sobre la independencia del país" y 2) "Concrete las características que debería tener este referéndum".

Tras presentar un desarrollo de los contenidos del informe del referido Consejo Académico, los autores del Informe 1/2024 exponen las que consideran son las manifestaciones "de la existencia de un conflicto político entre Cataluña y el Estado español" para seguidamente adoptar la perspectiva comparada de análisis de otros conflictos territoriales: el de Escocia en el marco del Reino Unido y el de la provincia de Quebec en el de la federación canadiense.

El último punto del Informe es el de mayor interés. En él, se parte de la necesidad de un acuerdo con el Estado como condición previa necesaria de un hipotético referéndum. Se presentan tres vías que puedan conducir a este: la del artículo 92 CE, limitando el referéndum al ámbito catalán; una consistente en reformar la Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, incorporando explícitamente una regulación de los referéndums de ámbito autonómico y una última que pasaría, por medio del artículo 150.2 CE, por una delegación de la competencia estatal del 149.1.32ª CE.

En el Informe se muestra la preferencia por la primera de las opciones, apostando por un overruling en el que el Tribunal Constitucional volviese a la posición jurisprudencial contenida en su Sentencia 42/2014.



VI. LA DESIGNACIÓN DE SENADORES AUTONÓMICOS: LOS LÍMITES AL MARGEN DE APRECIACIÓN DE LAS MESAS PARLAMENTARIAS Y LA GARANTÍA DE LA PROPORCIONALIDAD, A PRÓSITO DE LA STC 56/2022

Joan Ridao
 Profesor Agregado de Derecho Constitucional
 Universitat de Barcelona
 Lletrat del Parlament de Catalunya

De estas obras, también hay un **Comentario crítico**.

10. PALABRAS CLAVE

Senadores autonómicos; Representación proporcional; *ius in officium*

11. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LAS OBRAS

Fernández Cañueto, D. (2022). “El derecho a la representación proporcional en la designación de los senadores autonómicos. La STC 56/2022 (caso Miquel Iceta)”, en: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 23.

Garrote Marcos, M. (2023). “**El caso del «senador cautivo». La designación de senadores autonómicos y la STC 56/2022**”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 128, pp. 269-297.

Ortega Santiago, C. (2022). “**La fallida justicia poética del Tribunal Constitucional en el amparo parlamentario sobre la designación de senadores autonómicos: comentario a la Sentencia 56/2022**”. *Legebiltzarreko Aldizkaria – LEGAL – Revista del Parlamento Vasco*, núm. 3, pp. 238-259.

Seseña Santos, L. (2022). “**Un nuevo pronunciamiento del TC sobre la designación de senadores, un nuevo contenido del Derecho de los grupos parlamentarios a proponer candidato a senador de conformidad con la proporcionalidad**”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 114, pp. 577-602.

12. RESUMEN

Los cuatro artículos seleccionados toman como punto de partida la STC 56/2022, que estimó el recurso de amparo interpuesto por el grupo parlamentario *Socialistes i Units per Avançar* contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de fecha 15 y 16 de mayo de 2019, relativos a la provisión de un senador autonómico vacante mediante el sistema de votación electrónico y secreto en lugar de por papeletas y secreto, permitiendo que el Pleno de la Cámara rechazara la candidatura propuesta por dicho grupo parlamentario.

El núcleo de la cuestión es, pues, si, en efecto, mediante sendos acuerdos impugnados, la Mesa vulneró el derecho fundamental de participación política ex art. 23 CE, en el sentido de si de la propuesta de candidatos hecha por el grupo parlamentario debidamente legitimado se derivaba una obligación de ratificación por parte del Pleno. En particular, si cabía, como parece apuntar el TC, una interpretación del alcance del *ius in officium* en el sentido de que no solo existe el derecho a proponer un candidato, sino también el derecho a ser elegido. No en vano, el alto tribunal estima que con la votación debería ratificarse el candidato propuesto, y que para ello la Mesa debería valorar ex ante las especiales circunstancias políticas concurrentes y el sistema de votación más adecuado para evitar eventuales bloqueos.

Los diferentes estudios analizan en mayor o menor medida el contexto político del momento, así como la regulación para la designación de senadores en Cataluña, partiendo del mandato constitucional de proporcionalidad (art. 69.5 CE). En concreto, el procedimiento por el que corresponde a la Mesa de la asamblea, junto a la Junta de Portavoces, acometer la distribución del número de senadores que corresponde a cada grupo parlamentario, siendo así que los candidatos designados por los grupos pasan a ratificación del Pleno mediante una propuesta de resolución de la presidencia de la Cámara, circunstancia ésta en la que impera una convención parlamentaria por la que al menos los grupos proponentes avalan a los candidatos propuestos, eludiendo cualquier posible bloqueo.

En relación a esto último, María Garrote de Marcos, sin ahorrar algunas críticas a la resolución examinada, al igual que el resto de autores, entiende que la combinación entre candidatura única, votación secreta por papeletas y el necesario debate relega a la Cámara a la más absoluta irrelevancia, máxime cuando se ignoró por completo el derecho de cada diputado a emitir su voto libremente, no obstante lo anterior juzga que la sentencia supone un paso adelante al ofrecer más garantías al *ius in officium*, al incluir el derecho de los grupos parlamentarios a que la propuesta de su candidato no sea objeto de una “situación de bloqueo” aprovechando las especiales circunstancias de la elección.

Para Laura Seseña Santos, la sentencia analizada tiene razón de ser y ésta es la garantía de la efectiva designación del candidato que corresponde elegir a cada grupo parlamentario, si bien entiende que con este procedimiento se desdibuja aún más si cabe la naturaleza del Senado como Cámara de representación territorial, al aumentar el predominio de los grupos parlamentarios en la función representativa en detrimento de los parlamentarios individuales.

A su vez, Daniel Fernández Cañueto opina que, a través de la ampliación del *ius in officium*, la limitación de la autonomía parlamentaria y el nuevo principio de interpretación, la sentencia preserva la voluntad de los constituyentes plasmada en la obligación de proporcionalidad del art. 69.5 CE, impidiendo con base en la representación proporcional que la asamblea legislativa autonómica pueda mediatizar o substituir la voluntad del grupo parlamentario proponente, so pena de vulnerar sus derechos de participación política.

Finalmente, Carlos Ortega Santiago, entiende que la sentencia contrapone la corrección política a la jurídica, puesto que el acuerdo de la Mesa lo fue conforme con el ordenamiento jurídico y con los precedentes parlamentarios. Añade que la justicia debe ir asociada con una mayor intensidad a la norma escrita que es lo que la dota de seguridad jurídica, en detrimento de principios o categorías que deben utilizarse con enorme finura, como los de la representación proporcional, la representación política, la representatividad o la autonomía parlamentaria.

I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA O COMO FORTALECER EL EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER.

Esther Martín Núñez
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universitat de Barcelona

Expósito, E. (2021). *Deliberación y participación ciudadanas: derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

De esta obra, también hay un **apunte de interés**.

La monografía de la profesora Enriqueta Expósito nos ofrece un estudio jurídico de los diversos mecanismos de participación ciudadana previstos en nuestro ordenamiento con el fin de analizar las deficiencias o carencias que se han manifestado a partir de la denominada crisis de la democracia representativa. La obra se inserta en las actividades que la autora desarrolla como miembro del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO) y, en ese sentido, es un trabajo personal que aúna, a mi juicio, un doble interés: por un lado, se analizan de forma ordenada y sistemática las diferentes posibilidades de participación ciudadana en los ámbitos de ejercicio del poder por parte de las instituciones estatales y de las Comunidades autónomas; por otro, desde una visión crítica que proyecta a lo largo de toda la obra, cuestiona la funcionalidad y adecuación de esos mecanismos y de sus previsiones legales, para hacer frente a las demandas de participación y revertir en una mejora de calidad de la democracia. Por ello, su lectura sería especialmente recomendable, no solo para aquellos ciudadanos que decidan saber de qué instrumentos disponen, ni para quién se introduzca en el estudio de la participación ciudadana, sino para nuestros representantes.

La obra, estructurada en seis capítulos, realiza en el primero un diagnóstico de la crisis política institucional como contexto en el que se reclama una nueva forma de gobernar y la participación del ciudadano en el proceso de adopción de decisiones públicas; y en el segundo, la respuesta de los legisladores, especialmente autonómicos, para hacer frente a esas demandas, articulando esas aspiraciones como mecanismos a medio camino entre la democracia representativa y la directa. Los capítulos siguientes se dedican a examinar de forma detallada los instrumentos participativos en las diversas instituciones y sus funciones: en el Parlamento (capítulo tercero) y en el ejecutivo (capítulo cuarto). Finaliza el estudio con el análisis de un instrumento específico, las consultas populares y su funcionalidad en el ámbito autonómico (capítulo quinto), concluye con unas consideraciones críticas y propositivas.

Para la autora, la participación del ciudadano no aspira a prescindir ni a sustituir la representación sino a complementarla, pues el propio ciudadano es consciente que no puede abordar todo el esfuerzo que requeriría carecer de representantes y ser parte activa del proceso decisorio, pero sí que le resulta estimulante participar en los debates en los que está involucrado o adquiere la condición de interesado, al ser una forma de promover y defender la representación de sus propios intereses, llevándolo a la esfera del debate público. Por ello, la ordenación normativa que han efectuado los legisladores, a su juicio es válida solo si puede ser interpretada como punto de partida, pues requiere ajustes que permitan su efectiva y plena consolidación. Y en ese sentido apunta, como primer elemento, la diversidad y heterogeneidad de instrumentos adoptados por los legisladores, en algunos casos sin haber testado previamente su funcionalidad, por lo que es necesario reformular alguno de ellos fruto de las dificultades que ha encontrado su puesta en funcionamiento. Un ejemplo de ello es la previsión de canales de participación en el Parlamento -tanto en el ejercicio de la función legislativa como la de control político al Gobierno- coonestándolos con la propia naturaleza representativa de la institución-, lo que permiten a los ciudadanos suministrar información a los representantes propiciando una democracia de más calidad al incentivar la deliberación y el debate. Así, junto a la ya tradicional iniciativa legislativa popular, a la que se le otorga un carácter más participativo, se analizan otros mecanismos, como las comparecencias y audiencias ciudadanas, previstas en los reglamentos parlamentarios de algunas Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración de las leyes; o las enmiendas populares. Y al mismo tiempo se analizan otros cauces participativos en la función de control al Gobierno, como las preguntas ciudadanas, y se cuestiona la viabilidad de nuevos mecanismos con la finalidad de institucionalizar el control social a la acción de gobierno atrayendo las quejas ciudadanas a sede parlamentaria, o las iniciativas para proponer debates. Igualmente, se propone un mecanismo que requeriría la previa reforma constitucional, como es el de abrir la iniciativa legislativa popular de reforma constitucional.

El análisis de la participación ciudadana en el ámbito de los ejecutivos incorpora, junto a la ordenación de los instrumentos, algunas valoraciones críticas. Los tradicionales mecanismos de información pública y audiencia a interesados -derivados directamente del derecho constitucional del art. 105 CE-, se ven fortalecidos con algún tipo de eficacia, como es la exigencia legal del órgano competente de emitir un informe final en el que se analicen las alegaciones formuladas y se motive su aceptación o rechazo. Ello, ya de por sí provoca un salto cualitativo pues genera una obligación para el órgano administrativo de rendir cuentas. Pero junto a ellos, se reconocen nuevas facultades o iniciativas ciudadanas, en algunos casos, establecidas como derechos; así la iniciativa de reprobación de los miembros de las corporaciones locales, la intervención ciudadana en la elaboración de presupuestos o las iniciativas ciudadanas para convocar procesos participativos. Junto a ellas, la iniciativa normativa popular, de naturaleza reglamentaria, que se articula como un derecho de propuesta ante la Administración, pero con unas limitaciones, en todos los casos, que a juicio de la autora son desproporcionadas y ponen de manifiesto la desconfianza y recelo del legislador a la hora de regularla.

El ejercicio democrático del poder nunca ha estado libre de cuestionamiento, como tampoco la actuación de los principales actores, los partidos políticos. Esta premisa lleva a la autora a realizar un planteamiento crítico de la intención y respuesta de los diferentes legisladores en el establecimiento de los mecanismos que permitan incrementar la calidad de la democracia incrementando la participación ciudadana. La heterogeneidad de los instrumentos previstos por los legisladores no ha permitido contribuir a una mejora de la participación, por lo que la autora aboga por la necesidad de reformular algunos de ellos y simplificar su diversidad. No se trata de crear más derechos, sino de concienciar a la ciudadanía y a los actores políticos en que estos mecanismos refuerzan

I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA O COMO FORTALECER EL EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER.

nuestro sistema democrático, adoptando mejores decisiones, más próximas a los intereses y aspiraciones de la ciudadanía y más adecuadas a los problemas reales. Así, dirige sus críticas principalmente a los actores políticos sobre los que recae la obligación de debatir y deliberar sobre las cuestiones que plantea la ciudadanía. No solo cuando se apela directamente a ella, a través de las consultas, para conocer la opinión de un sector de la población sobre un determinado asunto, aun cuando su resultado no sea, en absoluto, vinculante, sino también, y especialmente, generando la obligación de la rendición de cuentas, tanto si hay consulta directa como cauce participativo.

Para Expósito, el papel auxiliar de la participación ciudadana respecto de la representación tiene todavía una dependencia excesiva de los representantes políticos, al quedar a su voluntad la decisión de activar o no los instrumentos participativos, cuando lo que se pretende es su complementariedad, no su sustitución. El avance que se ha producido incide positivamente en el ámbito de la eficacia, de la exigencia de motivación -especialmente en sede de los ejecutivos-, pero queda camino por recorrer, especialmente para impedir que nuestros gobernantes eludan su responsabilidad traspasando la decisión a la ciudadanía. Para ello, es esencial que la participación ciudadana se institucionalice, pues solo así podrá ser garantizada y de ese modo, ser creíble para la ciudadanía y eficaz para la mejora de nuestra calidad democrática.



II. LA DESIGNACIÓN DE SENADORES AUTONÓMICOS: LOS LÍMITES AL MARGEN DE APRECIACIÓN DE LAS MESAS PARLAMENTARIAS Y LA GARANTÍA DE LA PROPORCIONALIDAD

Xosé Antón Sarmiento Méndez
Letrado Oficial Maior
Parlamento de Galicia

Fernández Cañueto, D. (2022). “El derecho a la representación proporcional en la designación de los senadores autonómicos. La STC 56/2022 (caso Miquel Iceta)”, en: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 23.

Garrote de Marcos, M. (2023). **“El caso del «senador cautivo». La designación de senadores autonómicos y la STC 56/2022”**. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 128, pp. 269-297.

Ortega Santiago, C. (2022). **“La fallida justicia poética del Tribunal Constitucional en el amparo parlamentario sobre la designación de senadores autonómicos: comentario a la Sentencia 56/2022”**. *Legebiltzarreko Aldizkaria – LEGAL – Revista del Parlamento Vasco*, núm. 3, pp. 238-259.

Seseña Santos, L. (2022). **“Un nuevo pronunciamiento del TC sobre la designación de senadores, un nuevo contenido del Derecho de los grupos parlamentarios a proponer candidato a senador de conformidad con la proporcionalidad”**. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 114, pp. 577-602.

De estas obras, también hay un **apunte de interés**.

El punto de partida de la cuestión en la STC 56/2022, de 5 de abril, es claro: el Tribunal Constitucional otorga prevalencia a los derechos de propuesta proporcional de los grupos parlamentarios sobre los derechos de voto del Pleno y por lo tanto de sus diputados. De este modo, parece primarse el derecho de autororganización grupal sobre un eventual “derecho de voto de bloqueo de personas”. A partir de esta constatación son diversas las consideraciones que pueden hacerse.

La previsión constitucional del artículo 69.5 respecto a la designación de senadores por parte de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas forma parte de los mandatos constitucionales que tratan de materializar el carácter territorial de la Cámara alta. Sin embargo, la realidad de la práctica política ha puesto de manifiesto la escasa vinculación de los senadores designados autonómicamente a las cámaras legislativas designantes. El desempeño de los senadores autonómicos no se haya, generalmente, regulado por normativa que exija una dación de cuentas, por lo que únicamente se aprecia cierta vinculación con la cámara designante en lo referido a la extracción de estos senadores que, como es sabido, en ciertos casos necesitan contar con la condición previa de diputado autonómico para su desempeño senatorial.

Desde un punto de vista constitucional, la función legitimadora del parlamento autonómico nos haría pensar en la idea de un senador que no está vinculado al grupo parlamentario o partido político que le ha propuesto sino a la cámara como institución. Esta idea aparecería corroborada con el dato de la designación plenaria del senador autonómico, al reservarse legislativamente la designación al máximo órgano parlamentario y mediante votación individual de sus integrantes. Sin embargo, si examinamos el procedimiento utilizado en Parlamentos autonómicos como el gallego, veremos que se ha ido hacia una configuración del formato de las papeletas de votación que mediante el acuerdo de la Mesa y Junta de portavoces impide el voto en contra de los candidatos propuestos por los grupos al contener exclusivamente un espacio para marcar a los propuestos y no la posibilidad de votar en contra. Así, un solo voto obtenido en el pleno puede ser suficiente para ratificar el candidato propuesto. Esta práctica conduce a un reconocimiento palmario del contenido de la demanda en la sentencia que nos ocupa: el trámite de ratificación por el Pleno del propuesto por el grupo solo puede arrojar como resultado la elección por quien sea el que el grupo proponga. En este orden de ideas la confección del modelo de papeleta que es una tarea decisiva de la Mesa de la Cámara ¿debería de utilizarse también para el cumplimiento de otros mandatos normativos? Por ejemplo, para garantizar el cumplimiento del principio de paridad sería planteable la necesidad de que la elección de las mesas y otras designaciones parlamentarias respetasen, en caso de voto plural, la paridad de género.

El modelo que defiende en su sentencia nuestro Tribunal Constitucional parece situarse en un plano intermedio entre el desconocimiento de la voluntad del diputado territorial en la designación de senadores (Alemania) y el máximo valor de su voluntad (modelo catalán).

Lejos de presentarse como una problemática pacífica, la previsión constitucional en la designación de los senadores del necesario respeto de una adecuada representación proporcional ha planteado diversos problemas.

En primer lugar, ha resultado polémico y ha dado lugar a pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional qué tipo de proporcionalidad exige el mandato de la Constitución. En este sentido, se permite que las cámaras autonómicas puedan acoger distintas fórmulas proporcionales y no necesariamente la que la legislación electoral incorpora a través de la fórmula D'Hondt, como declara la STC 116/2023 sobre la fórmula Imperiali. Admitida esta flexibilidad, sí parece oportuno que los cambios en el uso de las distintas fórmulas proporcionales sean motivados y apreciados de forma institucional por los órganos de gobierno de las cámaras pues de lo contrario asistiríamos a un uso fraudulento del procedimiento de designación senatorial.

II. LA DESIGNACIÓN DE SENADORES AUTONÓMICOS: LOS LÍMITES AL MARGEN DE APRECIACIÓN DE LAS MESAS PARLAMENTARIAS Y LA GARANTÍA DE LA PROPORCIONALIDAD

En segundo lugar, la legislación autonómica se encarga de producir una congelación del senador al grupo parlamentario respecto del cual se aprecia la proporcionalidad prevista constitucionalmente. Esto provoca que los cambios en la composición de los grupos parlamentarios a lo largo de una legislatura autonómica no influyan en el mandato del senador elegido inicialmente y, además, pueden servir también de criterio hermenéutico para valorar cómo una voluntad grupal originaria no puede modificarse por la voluntad del pleno de la Cámara.

Por último, pero conectado con lo anterior, está la reconocida afirmación de la irrevocabilidad del mandato de los senadores autonómicos que abona también la idea de la indisponibilidad del escaño por sujetos ajenos al miembro de la Cámara alta y ello resulta aplicable tanto a su partido político, como al grupo parlamentario proponente y al parlamento designante, que, como recuerda Tudela Aranda, a través de esta función está también representando al conjunto de la sociedad de la Comunidad autónoma respectiva.

La sentencia del Tribunal Constitucional 56/2022 suscita la situación de bloqueo por parte del parlamento autonómico de la voluntad del grupo parlamentario proponente. Más allá de la reflexión general que pueda hacerse acerca de los efectos que sobre la voluntad de las minorías parlamentarias podría tener la decisión mayoritaria de impedir la tramitación de un determinado candidato, creo que la previsión constitucional de la adecuada representación proporcional condiciona la normativa intramuros del parlamento e impide que los órganos rectores de la cámara instrumenten procedimientos que *de facto* chocan con la previsión constitucional.

¿Cabría entender que se respeta la representación proporcional de un grupo en el pleno cuando se le impide proponer al candidato que libremente decide? Obviamente, se trata de aspectos diferenciados, pero pensemos en que una negación reiterada por parte del pleno de los candidatos propuestos sería *de facto* una negación del derecho de participación que proporcionalmente tiene el grupo parlamentario proponente. En este sentido Garrote de Marcos, que muy gráficamente habla de “senador cautivo”, destaca la posibilidad de “situación de bloqueo” ante los condicionantes de la elección. Esa situación tendría evidentes afectaciones al derecho fundamental de participación de los diputados proponentes que integran el mandato de la proporcionalidad exigido constitucionalmente. Sin embargo, reconocer la voluntad orgánica del pleno al posicionarse en contra de la designación de una persona supondría un fortalecimiento del vínculo con la Cámara designante a la vez que reafirmar indirectamente la prohibición de mandato imperativo para los senadores prevista en la Constitución.

En verdad estas son ideas de gran actualidad pues el devenir del parlamentarismo en España ha conducido, a través de instrumentos como el Pacto antitransfuguismo y ciertas reformas reglamentarias, a un papel desmedido de los partidos políticos que, a mi juicio, va directamente en contra de las bases constitucionales citadas pues mientras la Constitución no sea reformada no cabe desconocer el rol esencial del parlamentario individual y tampoco la garantía institucional de la autonomía normativa interna de las Cámaras. Estas situaciones se plantean por la doctrina como actuaciones refrendadas por el Tribunal Constitucional que alejan el funcionamiento de la designación parlamentaria de la “lógica democrática” (Garrote de Marcos) y que es necesario que nuestro intérprete constitucional aborde sobre todo atendiendo a la tutela del derecho fundamental a la participación de los parlamentarios en los asuntos públicos como ha apuntado muy precisamente Martínez Corral.

Cabe, en este orden de cosas, otra visión y mantener que la adecuada representación proporcional de la que habla la Constitución no implica necesariamente respetar la voluntad de elección del grupo, sino que es el parlamento el que ejerce esa función constitucional pero solo con un respeto que podemos denominar matemático y no de las que *intuitu personae* presenta el grupo parlamentario como candidatos. En este sentido puede afirmar Seseña Santos que la jurisprudencia del Constitucional supone un debilitamiento más en el papel del diputado autonómico individual y a su juicio la pérdida de carácter autonómico del Senado. Sobre esta consideración tal vez pueda traerse a colación el evidente carácter territorial del Senado alemán en el que no existe necesaria proporcionalidad de minorías al designarse por los gobiernos de los Lands y no por los respectivos Parlamentos. Otras conclusiones se plantearían si se plasmase normativamente un sistema de elección mayoritario limitado como el existente en la elección de las mesas de las Cámaras, que como es bien sabido garantiza la participación de las minorías sin los problemas procedimentales que estamos analizando en este caso.

Aunque aludir a los principios institucionales de actuación de los órganos rectores de la cámara como son la Presidencia, la Mesa y la Junta de Portavoces pueda ser un *desideratum* muy loable y que en el ejercicio de la autonomía parlamentaria no pueden, a juicio de Fernández Cañueto, afectarse los derechos de participación política del grupo proponente, no cabe duda de que, en aras de la seguridad jurídica que cita el profesor Ortega, lo más oportuno sería la plasmación normativa de un procedimiento garantista que asegurase lo que, a mi modo de ver, es una de las esencias del parlamentarismo español: los derechos de las minorías en la participación en las funciones de las cámaras legislativas y evite problemas de votación parlamentaria que el Tribunal Constitucional continúa resolviendo atendiendo a distintas motivaciones como en el reciente caso Puig i Gordi.

En definitiva, en este caso parecen muy prudentes las afirmaciones aportadas en el proceso por el Ministerio Fiscal que tiene en cuenta el papel restrictivo que el intérprete de la Constitución tiene cuando analiza las decisiones de la Mesa en los procedimientos internos del Parlamento, de tal modo que solo cabe entender producida la violación del derecho fundamental si se impide de modo efectivo que el grupo logre el senador que proporcionalmente le corresponde, lo que no puede colegirse de modo inmediato por el hecho del rechazo plenario en primera votación.

MAR 23

CONSTITUCIÓN Y ELECCIONES: XX CONGRESO DE LA ACE

El pasado mes de marzo se celebró en Valladolid el XX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España que versó sobre Constitución y Elecciones. En él participaron con ponencias varios miembros de Escriutinio, como Reyes Pérez Alberdi, Miguel Pérez-Moneo, Óscar Sánchez Muñoz y Carlos Fernández Esquer. Tanto el **blog de la Asociación** como el **del CEPC** han incorporado crónicas del desarrollo de las muy provechosas sesiones.

ACTIVIDADES DE IMPULSO DEL CONOCIMIENTO EN MATERIA ELECTORAL DE LA COMISIÓN DE VENECIA

MAY 23

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.

JUN 23

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.

NOV 23

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.

DIC 23

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”.



OCT 24

CONGRESO SOBRE TECNOLOGÍA ELECTORAL

Los próximos 2 a 4 de octubre se celebrará en Tarragona, auspiciado por la Universitat Rovira i Virgili, el Noveno Congreso e-Voting-ID. Se trata de un encuentro internacional sobre tecnología electoral y, más concretamente, sobre voto electrónico. La edición de este año supone la continuación de congresos similares iniciados en 2004 que, tras un largo periodo radicados en Bregenz (Vorarlberg, Austria), el año pasado iniciaron una itinerancia primero en Luxemburgo, ahora en Tarragona y el próximo año en París. Uno de los rasgos distintivos de estos encuentros, y de especial relevancia para nuestra comunidad, consiste en combinar diversas disciplinas, como informática, Derecho o ciencia política. Suele contarse además con la presencia de instituciones internacionales, empresas especializadas y organismos electorales. La víspera del encuentro se celebra un coloquio para doctorandos en la materia. Enlaces con más información:

<https://e-vote-id.org>

<https://www.e-vote-id2024.org>”





ESCRUTINIO

Boletín de novedades electorales y de participación

Organiza:



Colaboran:



Con el aval de:

