



ESCRUTINIO

Boletín de novedades electorales y de participación

EDITADO POR

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

Editado en Madrid

Mes de cierre de la publicación: julio 2023

ENTIDADES COLABORADORAS

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

Con el aval de

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

EQUIPO

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

Corresponsales: **Óscar Sánchez Muñoz** (Universidad de Valladolid); **Rafa Rubio Núñez** (Universidad Complutense de Madrid); **Jordi Barrat Esteve** (Universitat Rovira i Virgili); **Mar Aguilera Vagués** (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; **Ignacio García Vitoria** (Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Derecho Parlamentario); **Miguel A. Presno Linera** (Universidad de Oviedo); **José Luis Mateos Crespo** (Universidad de Salamanca); **Carlos Vidal Prado** (UNED); **Rosario García Mahamut** (Universitat Jaume I).
- **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); **Annaick Fernández Le Gal** (Universidad de Córdoba); **Leonardo Díaz Echenique** Universidad Autónoma de Barcelona – Fundació Carles Pi i Sunyer).
- **Derecho Parlamentario:** María Garrote de Marcos; **Ángel Sánchez Navarro** (Universidad Complutense de Madrid); **Daniel Fernández Cañueto** (Universitat de Lleida); **Andrés Iván Dueñas Castrillo** (Universidad de Valladolid); **Daniel Simancas Sánchez** (Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Derecho Parlamentario).
- **Partidos políticos y Coaliciones de gobierno:** Miguel Pérez-Moneo; **Yolanda Fernández Vivas** (Universidad de Alcalá); **María Salvador Martínez** (UNED); **Lluís Subiela** (UNED); **Leyre Burguera Ameave** (UNED); **Emilio Pajares Montolio** (CEPC); **Josep M. Reniu Vilamala** et al. (Observatorio de coaliciones).

Diseño y maquetación: Ana Balderrábano.

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

Organiza:



Colaboran:



Con el aval de:



Este es el primer número de un boletín que aspira a convertirse en un instrumento útil al servicio del conjunto de la comunidad interesada en el ámbito de la participación electoral y no electoral. La génesis de la idea surge ante la constatación de la efervescencia de novedades, decisiones, actuaciones e iniciativas que resultaban de difícil seguimiento por parte tanto del mundo académico como de los profesionales o analistas que desarrollan su actividad en torno a esta materia. Las fuentes que generan información relevante son múltiples y mantener un nivel óptimo de actualización puede resultar una tarea extenuante para el observador individual. En ese contexto, nace la idea de confeccionar un mecanismo que pueda vehicular la colaboración, que permita compartir conocimientos y que, a su vez, canalice la necesaria transferencia e intercambio entre el mundo de la investigación y la docencia y el de la práctica profesional.

El boletín no parte, por tanto, de un planteamiento estrictamente académico, sino que propone una visión que pueda suponer valor añadido con una clara dimensión aplicada. Pretende constituir un espacio de cooperación e interacción al servicio del conjunto de la comunidad interesada en esta temática tan relevante, por otra parte, como la participación política en sentido amplio, tanto en su vertiente electoral, como aquella vinculada a otras formas que vehiculan la efectiva implicación de la ciudadanía en los asuntos y la configuración de la voluntad pública.

La propuesta, que nace desde el **Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid y del Congreso de los Diputados**, aspira a tejer complicidades y ya ha permitido generar una red estable y amplia de colaboradores que, de forma generosa y desinteresada, contribuyen a la confección de este boletín. Cada uno de ellos **-cada uno de nosotros-**, propone contenidos y analiza áreas concretas dentro de su especialidad. Entre el conjunto de colaboradores que iniciamos esta andadura se pueden identificar perfiles diversos con orígenes formativos plurales. Este hecho responde a otro elemento también definitorio y que supone la voluntad de aunar aproximaciones diferentes a estas temáticas. Es decir, se plantea combinar la especialización y la multidisciplinariedad en favor de un contenido mejor y más comprensivo que ofrezca una visión caleidoscópica que incluya diversos puntos de vista.

En este proceso de suma de complicidades, se han incorporado múltiples **instituciones y entidades** que colaboran tanto con contenidos como con apoyo y financiación. Lo cierto es que este primer número nos genera una gran emoción no exenta de cierta inquietud por la responsabilidad de responder a las expectativas y a la generosidad de todos aquellos que han colaborado.

Este ejemplar inaugural propone una estructura que irá sumando secciones a medida que el proyecto adquiera mayor madurez. En esta edición, se incluye un primer apartado bajo el título de **"Crónicas de actualidad"** que recoge las novedades y actualizaciones en diferentes ámbitos que se han producido en los seis meses previos al cierre. En este caso, de forma excepcional, se ha optado por incluir el periodo completo de 2022 hasta marzo de 2023. El objetivo de este apartado es ofrecer una instantánea de la situación reciente en determinados ámbitos. Por el momento, esta sección, que ocupa buena parte del número, se estructura en los siguientes epígrafes: **derecho electoral, participación política no electoral, derecho parlamentario, partidos políticos y coaliciones de gobierno y corresponsalías**. Estas últimas recogen información de instituciones y órganos específicos, misiones de observación electoral y análisis del derecho comparado.

A continuación, hemos situado los **"Apuntes de interés"** que recogen seis propuestas, seleccionadas de entre muchas, de materiales y publicaciones elaborados de forma razonablemente reciente -se ha considerado inicialmente un periodo de unos cinco años. Así, especialistas de diferentes materias, han propuesto materiales y publicaciones, y a su vez, se ha llevado a cabo una nueva selección que ha resultado en seis breves síntesis de contenidos. De entre estas, se han escogido dos contribuciones, para las cuales expertos en aquella materia han elaborado **"Comentarios críticos"** que glosan la aportación desde una perspectiva analítica. Estos comentarios constituyen el tercer apartado de este primer número. La intención de estas dos secciones combinadas es llevar a cabo una selección de materiales relevantes de los que se ofrezca información útil y que, a su vez, propongan una reflexión.

Este ha de ser un primer número, esperamos que de una larga serie, que irá incorporando otras secciones y más colaboradores. Vale la pena agradecer la implicación y compromiso de todas las personas que han participado en la confección de este boletín y, a su vez, insistir en el planteamiento abierto, integrador y de cocreación de esta iniciativa. Por ello, queremos invitar a los lectores a sumarse, a hacernos llegar propuestas y sugerencias y también correcciones que, seguro, enriquecerán el resultado final. En este sentido, os animamos a contactar con nosotros en la dirección **idp+escrutinio@ucm.es**. Muchas gracias y esperamos que la lectura resulte de vuestro interés.



	PAG
EDITADO POR	02
ENTIDADES COLABORADORAS	
EQUIPO	
EDITORIAL	03
SUMARIO	04
CRÓNICAS DE ACTUALIDAD	07
I. DERECHO ELECTORAL	
1. ORDENAMIENTO JURÍDICO	
1.1. Estatal	
a) Votación de electores inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA)	
1.2. Autonómico	
a) Reforma electoral en Aragón que establece un nuevo prorrateo de escaños	
1.3. Derecho de la Unión Europea	
a) Procedimiento electoral uniforme para la elección de diputados al Parlamento europeo	
2. JURISPRUDENCIA	08
2.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos	
a) Prohibición automática y generalizada del sufragio pasivo a rusos con doble nacionalidad	
b) Deficiencias del sistema de votación de las minorías nacionales en Hungría	
c) Proporcionalidad, en el caso concreto, de las prohibiciones generalizadas de voto de los presos	
2.2. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	09
a) El tratamiento de datos personales mediante la grabación de vídeo en el contexto de la organización de elecciones en un Estado miembro está incluido del ámbito de aplicación del Reglamento europeo de protección de datos	
2.3. Junta Electoral Central	
a) Gestión electoral del voto de los residentes ausentes	
b) Autoridad responsable de la determinación de servicios mínimos con motivo de la huelga de los Letrados de la Administración de Justicia	10
c) Voto por correo: entrega del sobre certificado a los carteros	
2.4. Juntas Electorales Autonómicas	
a) Cálculo de la barrera electoral en Canarias	
II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL	
1. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	
1.1. Ámbito estatal	
a) Aprobada solo una iniciativa legislativa popular de las 33 tramitadas por las Cortes Generales durante la legislatura en curso	
b) El Mar Menor es sujeto de derechos y no solo objeto de protección del derecho tras la aprobación de la ILP para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca	
c) La iniciativa legislativa popular para la regularización de los extranjeros consigue más de 700.000 firmas y logra ser tramitada en el Congreso de los Diputados al segundo intento	12
1.2. Ámbito autonómico	
a) Aprobada la primera ley derivada de la iniciativa legislativa popular en Baleares	
b) Dificultades en la participación de los miembros de la comisión promotora de ILP en les Corts Valencianes	
c) Rechazo del parlamento gallego a cuatro iniciativas legislativas populares que lograron el aval popular necesario para su tramitación parlamentaria	
1.3. Ámbito europeo	13
a) Edad mínima para apoyar una iniciativa ciudadana	
b) El TJUE resuelve recursos en relación con la Iniciativa Ciudadana Europea	
c) Iniciativas abiertas actualmente para firma	14
d) Verificación en curso, una vez cerrado el periodo de recogida de firmas	
e) Iniciativas a la espera de ser atendida por la Comisión, que deberá pronunciarse en una Comunicación	
f) Últimas iniciativas frustradas por no contar con las firmas necesarias requeridas en, al menos, siete Estados	15
g) Iniciativas retiradas por los organizadores antes de finalizar el periodo de firma	

	PAG
2. REFERÉNDUM	15
2.1. Ámbito local	
a) Denegada la autorización a una consulta popular en La Línea de la Concepción para convertirse en Comunidad Autónoma	
2.2. Ámbito europeo	16
a) Referéndums de interés europeo	
3. DERECHO DE PETICIÓN	
3.1. Ámbito estatal	
a) Información del portal de peticiones del Parlamento Europeo	
b) Informe de la misión de información sobre crímenes de ETA	
c) Peticiones en torno al deterioro del Parque Natural de Doñana	
4. OTROS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS	
4.1. Ámbito autonómico	
a) Proceso participativo previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley de Participación por parte de la Generalitat de Catalunya	
4.2. Ámbito local	17
a) La construcción de los derechos digitales de la ciudadanía: una aproximación desde la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza	
b) Proceso deliberativo aplicado al diseño de una política local para combatir el racismo inmobiliario en la ciudad de Olot (2021-2013)	
4.3. Ámbito europeo	
a) Conferencia sobre el futuro de Europa	
b) Nuevo portal para participar en la mejora de la legislación europea	
c) Todos juntos por la democracia	
III. DERECHO PARLAMENTARIO	18
1. ORDENAMIENTO JURÍDICO	
1.1. Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas	
a) Senadores autonómicos. Plazos, sistema de votación y comparecencias	
b) Mandato de senadores autonómicos. Adaptación de la duración de la legislatura con el mandato de los senadores	
c) Nuevo reglamento parlamentario de la Junta General del Principado de Asturias	
d) Diputados asociados, tráfugas y diputados no adscritos. Nueva regulación de los grupos parlamentarios en el Parlamento de Canarias	
e) Diputados no adscritos. En ningún caso gozarán de los derechos atribuidos a los grupos parlamentarios	19
2. JURISPRUDENCIA	
2.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	
a) Las consecuencias del incumplimiento del Derecho nacional en la formalización del cargo no son imputables al Parlamento Europeo	
b) El Parlamento Europeo carece de competencias en la declaración de escaños vacantes por condena penal	
2.2. Junta Electoral Central	
a) Inelegibilidad sobrevenida por condena penal. Consolidación de la doctrina anterior	
IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DE GOBIERNO	20
1. JURISPRUDENCIA	
1.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos	
a) La exigencia de contar con representatividad a nivel local para presentar candidaturas en las elecciones presidenciales resulta compatible con el CEDH	
1.2. Jurisdicción ordinaria	
a) Derecho de participación en el funcionamiento interno del partido: retraso en la convocatoria del Congreso regional	
b) Convocatoria directa por afiliados de Asamblea General: han de respetarse, pese a llegar al cuórum, las formalidades previstas en los Estatutos	
c) Libertad religiosa de los afiliados y funcionamiento democrático del partido	
1.3. Tribunal de Cuentas	21
a) Fiscalización de fundaciones vinculadas a partidos políticos	

	PAG
V. CORRESPONSALÍAS	22
1. COMISIÓN DE VENECIA – Óscar Sánchez Muñoz	
a) Sesiones plenarias	
b) Opinión relativa al sistema electoral de México	
c) Misiones de observación electoral y otras actividades relacionadas con procesos electorales concretos	24
d) 19ª Conferencia Europea de Organismos de Administración Electoral (Estrasburgo, 14 y 15 de noviembre de 2022)	
2. OBSERVACIÓN ELECTORAL – Jordi Barrat Esteve y Mar Aguilera Vaqués	25
a) Brasil (Elecciones Generales / 02.12.2022 / Solo Informe Preliminar)	
b) Dominica (Elecciones Generales / 06.12.2022 / Solo Informe Preliminar)	
c) Estados Unidos (Mid-term congressional elections / 08.11.2022 / Informe Final)	26
d) Nigeria (Elecciones generales / 27.02.2023 / Solo informe preliminar) (Elecciones estatales / 20.03.2023 / Solo informe preliminar)	
e) Perú (Elecciones Regionales y municipales/ 02.10.2022 / Informe Preliminar)	
3. DERECHO COMPARADO	27
a) Instituto Nacional Electoral (2022) Participación ciudadana innovadora y nuevas Instituciones democráticas. La ola deliberativa.	
APUNTES DE INTERÉS	28
I. Estándares de protección de los derechos políticos en la jurisprudencia del TEDH y del TJUE	
II. Teoría y práctica del referéndum autonómico en España	29
III. Fases y claves en la formación de un gobierno de coalición	30
IV. Derecho a elecciones libres y salvaguardia del orden público europeo	31
V. Evolución de políticas de participación ciudadana	32
VI. Sufragio igual	33
COMENTARIOS CRÍTICOS	34
I. Brugué, Q. (2018): “Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana”, en Cuadernos Manuel Giménez Abad, núm. 16, pp. 155-187	
II. Urdániz Ganuza, J. (2021): Una teoría del sufragio igual. CEPC, Madrid	36



I. DERECHO ELECTORAL

1. ORDENAMIENTO JURÍDICO

1.1. ESTATAL

a) **Votación de electores inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA)**

Tras la modificación del procedimiento de votación de los residentes ausentes operado por la Ley Orgánica 12/2022, la **Instrucción 1/2023, de 30 de marzo, de la Junta Electoral Central** desarrolla y concreta algunos aspectos novedosos de la reforma de la LOREG. Se divide en diferentes apartados:

PRIMERO: La documentación electoral que la Oficina del Censo Electoral debe remitir a los electores inscritos en el CERA.

SEGUNDO: Papeletas y documentación electoral descargables telemáticamente. (En este apartado, se añaden garantías del secreto del voto del elector, cuando imprima las papeletas en los consulados o embajadas).

TERCERO: El procedimiento de depósito del voto en urna y sus garantías.

CUARTO: El envío por correo del voto de los electores inscritos en el CERA.

QUINTO: El recuento de los votos recibidos por la oficina consular y la elaboración de la documentación electoral que debe remitirse a las Juntas Electorales.

SEXTO: El escrutinio del voto de los electores inscritos en el CERA.

SÉPTIMO: Se dispone que quedan sin efecto las Instrucciones de la Junta Electoral Central 2/2009, de 2 de abril de 2009, sobre garantía del ejercicio personal del voto por correo de los electores residentes ausentes; la Circular de la Junta Electoral Central para la Dirección General de Asuntos Consulares de 10 de noviembre de 2011 y la Instrucción de la Junta Electoral Central 2/2012, de 20 de septiembre, sobre interpretación el artículo 75.4 de la LOREG.

1.2. AUTONÓMICO

a) **Reforma electoral en Aragón que establece un nuevo prorrateo de escaños**

El pasado 28 de diciembre de 2022 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la última reforma de un Estatuto de Autonomía en nuestro país: la **Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007**. Entre otras novedades, la reforma estatutaria ha incidido sobre los criterios que deben tenerse en cuenta por el Decreto de convocatoria de elecciones a la hora de concretar el prorrateo de escaños entre las tres circunscripciones (provincias) aragonesas. Se ha elevado un escaño la representación mínima inicial que corresponde a cada una de las tres provincias, pasando de los 13 a los 14 escaños (art. 36.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

El objetivo de la reforma consiste en evitar los efectos que la evolución demográfica en Aragón hubiera ocasionado en la representatividad de las zonas que experimentan desde hace años procesos de despoblación, y especialmente de la provincia de Teruel, que habría perdido un escaño.

Otra novedad que introduce la reforma estatutaria es la elevación de la diferencia en el valor del voto admisible entre electores de distintas provincias: la ratio diputado/habitantes de la circunscripción más poblada no puede superar en 3 veces a la correspondiente a la menos poblada (antes 2,75). La aplicación de esa regla, en todo caso, no podrá alterar el número mínimo de 14 escaños por provincia.

Por último, cabe destacar que la Ley 3/2023, de 9 de febrero, ha modificado la ley electoral aragonesa, para dar una nueva redacción a su artículo 13, y adaptarlo así a la nueva regulación del Estatuto de Autonomía de Aragón.

1.3. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

a) **Procedimiento electoral uniforme para la elección de diputados al Parlamento europeo**

El Parlamento Europeo, en su sesión plenaria de mayo de 2022, ha planteado una **propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo**. Propone, igualmente, derogar el Acta Electoral Europea (la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo y el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo) y, en su lugar, adoptar un Reglamento del Consejo para la elección de los diputados al Parlamento Europeo según un procedimiento electoral uniforme para una circunscripción de la Unión y unos principios comunes a todos los Estados miembros para las circunscripciones nacionales.

Actualmente se encuentra en fase de aprobación por el Consejo (procedimiento legislativo especial): ha sido examinada por la formación de Asuntos Generales, que ha celebrado un debate de orientación en octubre de 2022; y el Grupo "Asuntos Generales" ha debatido los principales elementos de la propuesta, que muestran que no hay una unanimidad a favor de esta y que la mayoría de las delegaciones se oponen claramente a las principales innovaciones políticas que contiene.

I. DERECHO ELECTORAL

Se han presentado asimismo 5 dictámenes motivados por parte de los parlamentos nacionales y dos dictámenes en el marco del diálogo político, que también reflejan aquellos elementos que los distintos Parlamentos consideran deben seguir regulados a nivel nacional (vida interna de los partidos políticos, regulación de las campañas electorales, edad mínima para votar, etc.).

En marzo de 2023, se han remitido a las delegaciones del Consejo las respuestas de la secretaría de la Comisión AFCE del Parlamento Europeo a las preguntas formuladas por los Estados miembros sobre diversos elementos de la nueva propuesta, como su impacto financiero, la edad de votación o el voto correo. De momento, el último trámite realizado ha sido la remisión, por la Secretaría General del Consejo, de una encuesta a las delegaciones el 30 de marzo de 2023, para aportar claridad y un análisis más detallado de las posiciones de los Estados miembros sobre toda la parte operativa de la propuesta.

2. JURISPRUDENCIA

2.1. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

a) **Prohibición automática y generalizada del sufragio pasivo a rusos con doble nacionalidad**

La Sentencia del Tribunal Europeo en el **asunto Kara-Murza contra Rusia**, de 4 de noviembre de 2022, analiza las reformas introducidas en la ley electoral (en 2006) y en la propia Constitución (en 2020) para impedir presentarse como candidatos en el parlamento federal o regional a las personas que tengan una segunda nacionalidad o tengan permiso para residir de forma permanente en otro Estado. El Tribunal Europeo cita como precedente la Sentencia Tănase contra Moldavia, de 27 de abril de 2010. El Tribunal considera que la restricción acordada por Rusia resulta desproporcionada respecto del fin perseguido, que era proteger la seguridad nacional y exigir una vinculación entre el candidato y el país. Señala que Rusia no ha justificado la necesidad de la medida y que la restricción se aplica a todas las personas que tengan doble nacionalidad o residencia permanente en otro Estado, sin posibilidad de individualización.

b) **Deficiencias del sistema de votación de las minorías nacionales en Hungría**

La **Sentencia Bakirdzi y E.C. contra Hungría**, de 10 de noviembre de 2022, declara que el sistema electoral que se estableció en Hungría en 2014 para las minorías nacionales oficialmente reconocidas vulnera el derecho a elecciones libres y la prohibición de discriminación reconocidas en el Convenio Europeo (artículo 14 y artículo 3 del Protocolo 1). Este sistema electoral prevé que los miembros de las trece minorías nacionales oficialmente reconocidas se registren como votantes de minorías nacionales. Los solicitantes que se registran como votantes de minorías nacionales no pueden votar por las listas nacionales de partidos políticos. Solo pueden emitir un voto en las listas cerradas de minorías nacionales. Los candidatos de las listas de la minoría nacional pueden obtener un escaño en el Parlamento si alcanzan una cuarta parte del número de votos necesarios para obtener un “escaño regular” en el Parlamento. A un votante de una minoría nacional se le entregaría una papeleta con los candidatos de la lista de la minoría nacional, en lugar de la papeleta que ofrece una opción entre los diferentes candidatos de los partidos políticos.

La sentencia señala que el Convenio no exige que los Estados establezcan sistemas particulares para la representación de las minorías nacionales. Pero si un Estado opta por establecer un sistema específico, este deberá respetar que el voto es libre, igual y secreto. La Sentencia señala tres deficiencias del sistema electoral húngaro, que sumadas conllevan una violación del Convenio. 1) En la práctica no resulta viable que las minorías nacionales alcancen el número de votos suficientes para alcanzar representación. 2) Se restringe la libertad de elección del votante. Como consecuencia de estar registrados como votantes de minorías nacionales, los demandantes sólo podían votar por sus respectivas listas de minorías nacionales en su conjunto o abstenerse de votar por la lista de minorías nacionales por completo. Por lo tanto, no tenían ni la posibilidad de elegir entre las diferentes listas de los partidos ni ninguna influencia en el orden en que se elegían los candidatos de las listas de las minorías nacionales. 3) No se garantiza el secreto del voto. Dado que los electores que se registran como minoría nacional sólo votan a la lista correspondiente a su minoría nacional y esta es una lista única y cerrada, su elección electoral habría sido revelada indirectamente a todos.

c) **Proporcionalidad, en el caso concreto, de las prohibiciones generalizadas de voto de los presos**

La Sentencia del Tribunal Europeo en el **asunto Kalda contra Estonia**, de 6 de diciembre de 2022, supone un nuevo episodio de la jurisprudencia sobre el derecho al voto de los presos. Si en el caso Hirst contra el Reino Unido el Tribunal Europeo defendió que el carácter generalizado y automático de la prohibición de voto hacía conveniente examinar en abstracto la convencionalidad de la ley, con independencia de las circunstancias concretas del recurrente, ahora en esta nueva sentencia parece inclinarse por un control en concreto. No se anuncia un cambio de orientación estructural, sino que este enfoque más deferente se vincula con la argumentación empleada por los tribunales estonios. Mientras la Corte de apelación ha considerado que la medida es proporcionada en su aplicación al caso concreto del demandante, un asesino condenado a prisión permanente, el Tribunal Supremo de Estonia ha declarado que la prohibición legal vulnera los derechos fundamentales de otros presos. Dos jueces europeos emiten voto particular por considerar que la norma estonia es contraria a la jurisprudencia previa del Tribunal.

I. DERECHO ELECTORAL

2.2. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

a) El tratamiento de datos personales mediante la grabación de vídeo en el contexto de la organización de elecciones en un Estado miembro está incluido del ámbito de aplicación del Reglamento europeo de protección de datos

La Sentencia del TJUE de 20 de octubre de 2022, en el **asunto Koalitsia Demokratichna Bulgaria - Obedinenie (C306/21)**, resuelve una cuestión prejudicial de interpretación sobre el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de datos, en relación con su aplicación en el procedimiento electoral. La Junta Electoral Central de Bulgaria había acordado prohibir la grabación de vídeo durante el escrutinio de los votos en los colegios electorales. Las directrices controvertidas se aplican a todas las elecciones nacionales, locales y europeas organizadas en el territorio de la República de Bulgaria. El acuerdo de la Junta electoral fue recurrido ante un tribunal de lo contencioso administrativo por una coalición de partidos, que alegan que la prohibición de grabar el escrutinio carece de cobertura legal. El tribunal de primera instancia estima el recurso y anula el acuerdo de la Junta Electoral. La Comisión para la Protección de Datos Personales y la Junta Electoral Central interpusieron recurso de casación contra esa sentencia ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, quien plantea la cuestión prejudicial.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea señala que el Reglamento de protección de datos debe interpretarse en el sentido de que el tratamiento de datos personales en el contexto de la organización de elecciones en un Estado miembro no está excluido del ámbito de aplicación de ese Reglamento.

El órgano jurisdiccional remitente se preguntaba si el tratamiento de datos de carácter personal mediante la grabación de vídeo durante la organización de elecciones europeas y nacionales está comprendido en la excepción contemplada en el artículo 2, apartado 2, letra a), del RGPD, según la cual dicho Reglamento no se aplica al tratamiento de datos personales «en el ejercicio de una actividad no comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión». El Tribunal de Justicia destaca que esta exclusión debe interpretarse de forma restrictiva y tiene como único objeto excluir del ámbito de aplicación del mencionado Reglamento los tratamientos de datos personales efectuados por autoridades estatales en el marco de una actividad dirigida a preservar la seguridad nacional. Las actividades relativas a la organización de elecciones en un Estado miembro no persiguen preservar la seguridad nacional y, en consecuencia, no pueden excluirse del ámbito de aplicación del Reglamento al amparo del citado artículo 2, apartado 2, letra a), del RGPD.

En segundo lugar, la Sentencia del Tribunal de Justicia afirma que el Reglamento no se opone a que las autoridades competentes de un Estado miembro adopten un acto administrativo de aplicación general que establezca la prohibición de la grabación de vídeo durante la comprobación de los resultados de la votación en las oficinas electorales con ocasión de las elecciones en ese Estado miembro. Se apoya fundamentalmente en el artículo 58, apartado 2, letra f), del RGPD.

2.3. JUNTA ELECTORAL CENTRAL

a) Gestión electoral del voto de los residentes ausentes

Se solicitó a la Junta Electoral Central que informase los acuerdos alcanzados por la Dirección General de Política Interior, la Oficina del Censo Electoral y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación para analizar la repercusión en la gestión electoral de la reforma del artículo 75 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, mediante la Ley Orgánica 2/2022, de 30 de septiembre.

En el **Acuerdo JEC 15/2023**, de 16 de febrero, se informan favorablemente dichos acuerdos -salvo algunas cuestiones-, con algunas observaciones. De entre ellas, resulta destacable la que se refiere a la descarga telemática de las papeletas y la posibilidad planteada por el Ministerio del Interior de que se utilice un modelo de papeleta única circunscrito al voto CERA. La Junta informa negativamente este punto, y recuerda lo dispuesto por el art. 172 y el 221 de la LOREG. Y concluye que “conforme a la legislación electoral vigente no es posible establecer un modelo de papeleta única en los términos planteados”.

Además, la Junta alerta sobre que,

“al analizarse la posibilidad de descargar telemáticamente todas las papeletas en el consulado para su posterior impresión (página 7), la posibilidad de que únicamente se imprima la papeleta que escoja el elector solamente será practicable cuando sea el propio elector quien lo haga y en un lugar apartado, de manera que quede garantizado su derecho al secreto del voto; en caso contrario, deberá entregarse al elector un juego completo de las papeletas de esa circunscripción para que él elija la que va a introducir en el sobre de votación. Asimismo, también deberá facilitarse un juego completo de papeletas de su circunscripción cuando lo solicite expresamente el elector”.

Por último, se solicitaba criterio de la JEC sobre la posibilidad de que un votante pueda comparecer ante el centro de votación solicitando ejercer el voto en urna, alegando no haber recibido la documentación electoral en plazo, sin que la oficina consular pueda tener constancia de si el votante ha ejercido previamente su derecho al voto por correo.

I. DERECHO ELECTORAL

La Junta responde a este respecto, en primer lugar, aclarando

“que la nueva redacción del voto CERA permite al elector optar, indistintamente, por remitir su voto por correo o bien depositarlo directamente en la correspondiente urna habilitada a tal efecto en las oficinas consulares, sin que sea necesario que alegue no haber recibido la documentación electoral en plazo, para hacer uso de esta última opción”.

Por otro lado, la Junta recuerda que

“dado que el voto en urna es optativo, deberá facilitarse la documentación precisa para votar, en aplicación del artículo 75.4 de la LOREG. Si posteriormente se recibiese en el Consulado la documentación que acredite que el derecho de voto ha sido ejercido por correo por el mismo elector, el funcionario consular deberá remitir dicha documentación a la Junta Electoral correspondiente de forma separada, sin mezclarla con los otros votos, indicando esta circunstancia en el sobre apartado y haciéndolo constar en el acta consular”.

b) Autoridad responsable de la determinación de servicios mínimos con motivo de la huelga de los Letrados de la Administración de Justicia

El Ministerio de Justicia elevó consulta a la JEC en relación a la huelga indefinida de los Letrados de la Administración de Justicia y sus funciones como secretarios de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona. La Abogacía del Estado entendía que debía ser la JEC la que, en su caso, decretase servicios mínimos con motivo de la huelga de Letrados de la Administración de Justicia.

En su **Acuerdo JEC 47/2023**, de 16 de marzo, se informa de que no corresponde realizar dicha tarea, por varios motivos:

- 1.-En primer lugar, la relación que vincula a los secretarios de las Juntas Electorales con la Administración electoral no es una relación de naturaleza funcionarial. Las personas que participan en los procesos electorales, porque así lo determina la LOREG, “lo hacen en cumplimiento de un deber público esencial establecido por la ley electoral, con lo que resulta inconcebible un posible ejercicio del derecho constitucional de huelga que pueda eximir a quienes lo ejerzan del cumplimiento de dicho deber”.
- 2.-En segundo lugar, “ninguna ley establece la posibilidad de ejercicio del derecho de huelga por las personas que desarrollan tareas en la Administración electoral”.
- 3.-Por otro lado, la Junta recuerda que “ninguna de las entidades que ostentan la representación de los intereses colectivos de los Letrados de la Administración de Justicia se ha dirigido a la Junta Electoral Central para comunicar su intención de iniciar una huelga que podría afectar a los deberes públicos que les impone la ley electoral”.

Por último, y en contra de lo sostenido por la Abogacía del Estado, la Junta sostiene que “no es autoridad gubernativa a los efectos, aquí examinados, del establecimiento de servicios mínimos”. De conformidad con la legislación vigente, y conforme a la interpretación realizada por el TC y el TS,

“La Junta Electoral Central no tiene un mandato de tipo político, ni responde políticamente ante la ciudadanía, por lo que no reúne las condiciones necesarias para ejercer las funciones de fijación de los servicios mínimos que atribuye a la autoridad gubernativa en materia de fijación de los servicios mínimos el artículo 10 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo”

c) Voto por correo: entrega del sobre certificado a los carteros

En su **Acuerdo 70/2023**, de 30 de marzo de 2023, la JEC considera que, al no persistir la situación de crisis epidemiológica que justificaba que los carteros se hicieran cargo del sobre dirigido a la Mesa Electoral en el momento de la entrega de la documentación al elector, no es posible dar continuidad a dicha medida, en ausencia de previsión legal expresa que la regule.

2.4. JUNTAS ELECTORALES AUTONÓMICAS

a) Cálculo de la barrera electoral en Canarias

La Junta Electoral de Canarias, en su **acuerdo de 15 de abril de 2023** en relación con la aplicación de las barreras electorales previstas en el artículo 19 de la Ley 1/2022, adopta un criterio que ha sido reiterado en decisiones anteriores. A efectos de la elección en la circunscripción insular, para determinar si una lista ha obtenido al menos el 15% de los votos válidos en la respectiva circunscripción insular, sólo son tenidos en cuenta los votos obtenidos la citada lista en la concreta circunscripción insular.

A efectos de la elección en circunscripciones insulares, para determinar si una lista electoral ha obtenido al menos el 4% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma, sólo se suman los votos obtenidos por la formación política en el conjunto de las circunscripciones insulares en las que hubiera presentado candidaturas.

Por último, en relación con la elección en la circunscripción autonómica, para determinar si una candidatura ha obtenido al menos el 4% de los votos válidos emitidos, sólo se tendrán en cuenta los votos obtenidos por la misma formación política; en el caso de coaliciones electorales sólo se acumularán los votos obtenidos por las candidaturas presentadas por la misma coalición sin acumularse los obtenidos por las candidaturas presentadas aisladamente por partidos o federaciones de partidos de la misma coalición.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

1. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

1.1. ÁMBITO ESTATAL

a) Aprobada solo una iniciativa legislativa popular de las 33 tramitadas por las Cortes Generales durante la legislatura en curso

Desde el 3 de diciembre de 2019, fecha en la que comenzó la XIV Legislatura, se han registrado en el Congreso un número muy considerable de proposiciones de ley que tienen su origen en una iniciativa popular, 33 para ser exactos. Sólo se aprobó, con modificaciones, una iniciativa legislativa popular. Se trata de la Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Una ley con la que se logran varios hitos. Es la primera que, íntegramente, tiene su origen en este instituto de democracia semidirecta. Y también es la primera en Europa que otorga personalidad jurídica a un espacio natural.

Siguiendo con el resto de iniciativas, un gran número, 14 en total, fueron inadmitidas en términos absolutos, sin iniciarse el proceso de recogida de firmas ya que tenían por objeto materias excluidas por los arts. 87.3 CE y 166 CE a este tipo de proposiciones de ley. Tres de ellas fueron retiradas por sus promotores antes de que concluyera el plazo de recogida de firmas. Caducaron 9 iniciativas legislativas populares. 8 por no haber conseguido el número de firmas necesarias en el plazo previsto (9 meses) y, en cuatro de ellas, además tras la prórroga de 3 meses por fuerza mayor. La novena caducó por un motivo muy distinto que creemos que merece que nos detengamos un poco más en ella. Se trata de la Proposición de Ley para la efectiva igualdad y equiparación salarial de las Policías del Estado español promovida por la plataforma JUSAPOL. Esta iniciativa fue tomada en consideración durante la XIII legislatura, con 318 votos favorables. Pero, al retomarse los trabajos parlamentarios en la presente legislatura, se retrotrajo al trámite de solicitud de criterio sobre su tramitación al Gobierno que, esta vez, se manifestó en contra por motivos presupuestarios, provocando la caducidad de la proposición de ley.

Las seis restantes siguen tramitándose, habiendo superado tres de ellas el trámite de la toma en consideración. Están siendo estudiadas por las Comisiones correspondientes con un ritmo más bien pausado. Son las Proposiciones de ley sobre ratios de enfermeras para garantizar la seguridad del paciente en centros sanitarios y otros ámbitos (Comisión de Sanidad y Consumo); de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en materia de participación en el coste de las prestaciones y servicios de las personas (Comisión de Sanidad y Consumo) y, finalmente, proveniente de anteriores legislaturas, la proposición de ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social (Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones). Veremos en el próximo número si alguna de ellas logra ser aprobada.

b) El Mar Menor es sujeto de derechos y no solo objeto de protección del derecho tras la aprobación de la ILP para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca

El 21 de septiembre el Senado votó la aprobación final de la actual **Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca**, cuyo origen está en una iniciativa legislativa popular impulsada por la profesora de Filosofía del Derecho de la Universidad de Murcia Teresa Vicente Giménez y apoyada por 640.000 firmas. Un texto jurídico que supone un cambio radical en la concepción teórica que sustenta la protección brindada por el Derecho al medio ambiente. Si hasta ahora la técnica de protección seguía la visión antropocéntrica vigente desde el racionalismo moderno, es decir, se protegen los ecosistemas naturales para preservar su utilidad para las generaciones presentes y futuras, con esta ley cambia el paradigma. Pues mediante la técnica de la personalidad jurídica, un espacio natural, la laguna salada del Mar Menor deja de ser mero objeto de protección del Derecho para convertirse en sujeto de derechos y tener voluntad propia. Algo que es completamente novedoso en Europa, pero de lo que ya existen antecedentes en Derecho Comparado, por ejemplo, en Nueva Zelanda (Leyes Te Urewera de 2014 y Te Awa Tupua de 2017), en Australia (Ley de Protección del río Yarra) o en Colombia, donde la Corte Constitucional otorgó personalidad jurídica al Río Atrato.

En concreto, se reconocen al Mar Menor y a los acuíferos que vierten sus aguas en él los derechos a existir y evolucionar naturalmente, así como a la protección, conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración, a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños. Lo cual, se traduce en la posibilidad de que cualquier persona natural o jurídica pueda personarse ante los tribunales para exigir reparar los daños y buscar los responsables. Por otro lado, corresponderá definir la voluntad de la laguna salada a tres Comisiones. La primera de ellas integrada por representantes de la Administración y de la ciudadanía (tres a propuesta del Estado, tres a propuesta de la Región de Murcia y siete particulares que, por el momento, serán los promotores de la iniciativa). La segunda ejercerá las funciones de seguimiento y estará conformada por miembros de los municipios ribereños o de la cuenca cuyo cargo se renovará cada ciclo electoral y la última, de carácter científico, estará formada por expertos de prestigio, nombrados a propuesta de propondrán las universidades de Murcia y Alicante, junto a otras entidades vinculadas al medioambiente como el Instituto Español de Oceanografía, la Sociedad Ibérica de Ecología y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Aunque lo cierto es que el Derecho ya reconocía instrumentos que podían otorgar similar protección: el reconocimiento de la acción popular en materia medioambiental ya permite la personación de cualquier persona ante los tribunales sin necesidad de demostrar un interés directo o la creación de Zonas de Especial Conservación, parques naturales o regionales llevan aparejados también sistemas de protección y seguimiento. No obstante, seguramente esta nueva técnica de protección ha venido para quedarse. En este sentido, Podemos acaba de registrar una proposición de ley en el Congreso para otorgar personalidad jurídica al Parque Nacional de Doñana.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

c) La iniciativa legislativa popular para la regularización de los extranjeros consigue más de 700.000 firmas y logra ser tramitada en el Congreso de los Diputados al segundo intento

Varios colectivos liderados por personas migrantes integradas en la Plataforma Esenciales y apoyados por entidades de muy diverso signo (el Colectivo de Prostitutas de Sevilla, ayuntamientos, ONG, entidades religiosas, entre otros muchos) han conseguido avalar con más de 700.000 firmas la **Proposición de Ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras en España**, tras superar todos los obstáculos que conllevan este tipo de iniciativas legislativas. El primero de ellos era el de su admisión. Pues, ya en noviembre de 2021, había sido rechazada por la Mesa del Congreso la admisión a trámite de otra proposición que perseguía el mismo objetivo que ésta por afectar a materia de ley orgánica.

Tras recibir asesoramiento jurídico, la nueva propuesta está conformada por un único artículo que modifica la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, disposición que no tiene naturaleza de ley orgánica. La modificación consiste en fijar un plazo de seis meses para regular mediante Real Decreto un nuevo procedimiento de regularización para los extranjeros que se encuentren en España antes del 1 de noviembre de 2021.

Tras la defensa de un miembro del texto presentado por un miembro de la Plataforma en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, deberá ser debatida y votada por el Pleno del Congreso para decidir si continúa con su tramitación o la rechaza *a limine*.

1.2. ÁMBITO AUTONÓMICO**a) Aprobada la primera ley derivada de la iniciativa legislativa popular en Baleares**

Por primera vez en la Historia de la democracia de la comunidad autónoma, el Parlament de les Illes Balears ha aprobado una ley que tiene su origen en una iniciativa legislativa popular. Se trata de la Proposición de ley para el Bienestar de las Generaciones Presentes y Futuras, impulsada por el grupo ecologista GOB (Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa) y que aspira a ser una herramienta de control de las políticas públicas, estableciendo la obligación de evaluar en qué medida las decisiones políticas que se adoptan hoy pueden condicionar a las futuras generaciones. Para ello, las administraciones públicas deberán incorporar un informe de impacto a partir de los objetivos de bienestar intergeneracional que se establecen en la propia ley y que han sido redactados de acuerdo con los principios de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, adoptados en junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas. También se establece una Comisión que funcionará como un órgano consultivo independiente en los procedimientos de elaboración normativa y de evaluación de la planificación y actuación de las administraciones públicas de las Illes Balears.

La iniciativa obtuvo el respaldo de más de 12.000 firmas de ciudadanos baleares y, ya en sede parlamentaria, de los grupos progresistas de la asamblea balear (Partido Socialista de las Islas Baleares, Més per Mallorca y Menorca per Menorca).

b) Dificultades en la participación de los miembros de la comisión promotora de ILP en les Corts Valencianes

La X Legislatura que acaba de terminar (2019-2023) ha sido bastante prolífica en lo que se refiere a la presentación de Proposiciones de ley de origen popular en la Comunidad Valenciana. De las seis iniciativas legislativas populares que se han registrado, tres de ellas han logrado superar la barrera de las 10.000 firmas exigidas por la Ley 10/2017, de 10 de mayo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en esta comunidad autónoma (en adelante, LOILPCV).

La primera de ellas se presentó en diciembre de 2019. Se trata de la Proposición de ley sobre libertad de elección de lengua, impulsada por la plataforma "Hablamos español". Logró el aval de más de 40.000 firmas en abril de 2022, aunque no cuenta con el criterio favorable del Consell de la Generalitat, que aduce la jurisprudencia constitucional para no reconocer un derecho constitucional a la elección de lengua en el ámbito escolar. Desde esa fecha, todavía no ha sido debatida ni votada por el Pleno.

La segunda es la Proposición de ley para la gratuidad de los productos para el periodo que obtuvo 12.498 firmas de ciudadanos valencianos y, pese a contar con el criterio favorable del Consell desde marzo de 2022, tampoco ha sido tomada en consideración. La última es la Proposición de ley para la implantación del enfermero escolar, logró el aval de 14.300 firmas en fecha más reciente, en enero de 2023 y desde entonces se encuentra también estancada en su tramitación como el resto de iniciativas.

El problema que se encuentran los promotores de las tres iniciativas es que la Mesa no les permite la defensa del texto ante el Pleno tal y como establece el art. 16 de la LOILPCV. Ello obedece a que se ha incumplido el plazo legal de seis meses para incorporar las novedades de la Ley de 2017 en el Reglamento Parlamentario.

c) Rechazo del parlamento gallego a cuatro iniciativas legislativas populares que lograron el aval popular necesario para su tramitación parlamentaria

Las cuatro Proposiciones de ley que durante la presente legislatura han obtenido el apoyo popular necesario para ser tramitadas por el Parlamento de Galicia se han encontrado con el escollo de los votos en contra de la mayoría absoluta del Partido Popular (39 votos) y ninguna de ellas ha superado el debate de la toma en consideración. Son iniciativas de temática muy diversa.

La primera que se presentó es la Proposición de ley para la consolidación extraordinaria de empleo y adquisición de fijeza del personal en fraude al servicio del sector público autonómico gallego. Se registró en febrero de 2021 y tras obtener el apoyo necesario, con el aval de 10.649 firmas válidas, fue rechazada en sesión plenaria del 28 de septiembre de ese mismo año.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

En segundo lugar, la Fundación SALMA promovió la Proposición de ley para una ley de salud mental en Galicia, registrando su iniciativa en el mes de mayo de 2021. Tras lograr el apoyo de casi 17.000 firmas válidas, tampoco consiguió su aprobación por el Pleno en la toma en consideración en abril de 2022.

La tercera responde a un problema específico de la gestión de los montes gallegos. Se trata de la Proposición de ley sobre montes vecinales en mano común, registrada en enero de 2022 y que surge como reacción a la intención del Gobierno Gallego de modificar la regulación vigente de los montes vecinales, ampliando el concepto de comunero más allá de los vecinos de la parroquia, y de abrir la puerta a posibles privatizaciones. Consiguió el aval de 11.696 firmas válidas y tampoco fue tomada en consideración el 22 de noviembre pasado.

La última iniciativa legislativa popular que se ha rechazado es la proposición de ley sobre medidas urgentes para recuperar y fortalecer la atención primaria, se presentó en junio de 2022. Es la que mayor apoyo popular ha logrado concitar en la historia de la democracia gallega, con un total de 47.213 firmas. Como el resto, no logró concitar el apoyo de la mayoría parlamentaria del Partido Popular en el debate plenario de la toma en consideración el reciente 9 de mayo.

A fin de cuentas, la iniciativa legislativa popular solo supone la puesta en marcha del procedimiento legislativo por una fracción, de en torno al 0.37%, del censo electoral, para que sea tramitada por el Parlamento que representa al conjunto del pueblo gallego.

1.3. ÁMBITO EUROPEO

a) Edad mínima para apoyar una iniciativa ciudadana

El art. 2 del **Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019**, que ha reemplazado al **Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011**, reconoce el derecho a apoyar una iniciativa a los ciudadanos europeos que tengan edad suficiente para poder votar en las elecciones al Parlamento Europeo. A continuación, abre a los Estados miembros la posibilidad de fijar la edad mínima para poder apoyar una iniciativa en los 16 años, de conformidad con su derecho nacional, de lo que informarán a la Comisión.

A partir del 1 de mayo de 2023, los ciudadanos belgas de 16 años o más tuvieron la oportunidad de hacerlo. Se les ha reconocido tanto el derecho a apoyar como el de formar parte de un grupo organizador para iniciar una iniciativa ciudadana. Bélgica se suma así a otros 5 países en los que es posible que un ciudadano firme una ICE menor de 18 años: Estos son Austria, Estonia, Alemania, Grecia que sitúa en 17 años la edad mínima requerida (es la edad para el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo en este país) y Malta. El Reglamento de la ICE anima desde su consideración 7 a los Estados miembros a posibilitar la participación de la juventud lo que pone de manifiesto una vertiente de pedagogía cívica muy interesante a mi entender.

b) El TJUE resuelve recursos en relación con la Iniciativa Ciudadana Europea

La propuesta **Minority SafePack – Un millón de firmas a favor de la diversidad en Europa** tenía por objeto invitar a la Unión Europea a adoptar una serie de medidas para mejorar la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas, así como reforzar la diversidad cultural y lingüística de la Unión.

La Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 9 de noviembre de 2022 **ECLI:EU:T:2022:696** en el asunto T-158/21, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comisión, confirma la Comunicación de la Comisión por la que se niega a adoptar las medidas solicitadas en la iniciativa ciudadana. La Comisión en su Comunicación consideró que

“las acciones ya emprendidas por la Unión para hacer hincapié en la importancia de las lenguas regionales o minoritarias y promover la diversidad cultural y lingüística bastan para alcanzar los objetivos de dicha iniciativa”.

Contra esta sentencia del TG el comité de ciudadanos ha interpuesto recurso de casación ante el TJ: **Recurso de casación interpuesto el 21 de enero de 2023 por Citizens’ Committee of the European Citizens’ Initiative «Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe» contra la sentencia del Tribunal General (Sala Octava) dictada el 9 de noviembre de 2022 en el asunto T-158/21, Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe/Comisión.**

Además, el TJ desestimó el recurso de casación interpuesto por Rumanía en su sentencia de 20 de enero de 2022 ECLI:EU:C:2022:41 (Rumanía planteó recurso de anulación, desestimado por el TG, contra la decisión de registro de la Comisión)

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

c) Iniciativas abiertas actualmente para firma

Como es sabido, los organizadores tienen seis meses para abrir el período de firmas a partir del registro de la iniciativa por la Comisión

- 1.-Garantizar la acogida digna de los migrantes en Europa.
- 2.-“Cueste lo que cueste” (*Whatever it Takes*).
- 3.-Prestar atención a las dificultades específicas de aprendizaje a nivel de la UE.
- 4.-Llamamiento para lograr un entorno sin tabaco y la primera generación europea libre de tabaco de aquí a 2030 registrada por la Comisión en agosto de 2022.
- 5.-Proteger el patrimonio rural, la seguridad alimentaria y el abastecimiento de la UE.
- 6.-*End The Slaughter Age* (Acabemos con la era de los sacrificios).
- 7.-Iniciativa ciudadana europea en pro de la comida vegana.
- 8.-*Good Clothes, Fair Pay* (Ropa buena, salarios justos).
- 9.-Conexión de todas las personas y capitales europeas mediante una red de trenes de alta velocidad.

Se abrirá próximamente la recogida de firmas de la iniciativa registrada por la Comisión el 31 de mayo, titulada: «Aplicación efectiva del concepto de precedente judicial en todos los países de la UE». Dado el interés desde el punto de vista de la creación de un espacio judicial europeo recojo el objetivo de esta ICE:

“Los organizadores de la iniciativa piden a la Comisión que proponga a los Estados miembros que introduzcan un mecanismo a nivel nacional que garantice el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales firmes adoptadas por los tribunales de otros Estados miembros. La iniciativa considera que este mecanismo debe aplicarse, siempre que: a) el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha tenido ocasión de interpretar las disposiciones aplicables del Derecho de la Unión y b) el asunto en cuestión se refiere a cuestiones jurídicas similares o idénticas”.

d) Verificación en curso, una vez cerrado el periodo de recogida de firmas

- 1.-Fur Free Europe (Europa sin pieles).
- 2.-Detener el extremismo.
- 3.-Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales.

e) Iniciativas a la espera de ser atendida por la Comisión, que deberá pronunciarse en una Comunicación

Si una iniciativa prospera, es decir, consigue el millón de firmas requeridas procedentes de al menos un cuarto de Estados en el número exigido en cada uno de ellos (requisitos que ponen de manifiesto el carácter transnacional de esta herramienta de participación) la Comisión no está obligada a hacer suya la propuesta que los ciudadanos plantean. La iniciativa ciudadana es una “invitación” a la Comisión.

Lo que sí que debe hacer una vez la haya recibido, conforme al art. 14 del Reglamento (UE) 2019/788, es publicar un anuncio en el Registro y transmitir la iniciativa al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y a los Parlamentos nacionales; en el plazo de 3 meses se ofrecerá al grupo de organizadores la posibilidad de exponer la iniciativa en una audiencia pública que se celebrará en el Parlamento, tras la cual el Parlamento Europeo evaluará el apoyo político a la misma.

Tras ello, la Comisión procederá al examen de la iniciativa (art. 15), y, en el plazo de seis meses desde la publicación de la iniciativa, “la Comisión recogerá en una comunicación sus conclusiones de carácter jurídico y político sobre ella, las medidas que se propone adoptar, en su caso, y sus razones para la adopción o no de medidas”, mediante la cual se informará a los firmantes sobre la respuesta a la iniciativa; tal comunicación se encuentra regulada en el art. 18 del citado reglamento.

El nuevo Reglamento de la ICE ha reforzado el papel del Parlamento Europeo en relación con las iniciativas ciudadanas europeas. En la resolución de la que *supram* dábamos noticia se pide reforzar aún más este papel y vincularlo con su labor en relación con la otra herramienta de participación ciudadana que es el derecho de petición.

Al Parlamento Europeo le corresponde organizar una audiencia pública en sus locales en el plazo de tres meses desde la presentación de la iniciativa válida, tras la cual evaluará el apoyo político a la iniciativa; en la misma estará representada la Comisión al nivel adecuado, y se dará, además, la oportunidad de asistir al Consejo, a las demás instituciones y órganos consultivos de la Unión, a los Parlamentos nacionales y a la sociedad civil. Todo ello se regula en el art. 14 del Reglamento (UE) 2019/788.

Por otro lado, y con relación a las iniciativas ciudadanas que hayan prosperado, el Parlamento “evaluará las medidas adoptadas por la Comisión a raíz de su comunicación a que se refiere el artículo 15, apartado 2” (art. 16 Reglamento).

Han tenido lugar en el tiempo observado estas audiencias públicas en relación con iniciativas ciudadanas: *Stop Finning – Stop the trade* (Prohibición del cercenamiento de las aletas de los tiburones - Prohibición del comercio).

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

Cosméticos sin crueldad - por una Europa sin ensayos con animales "Save Cruelty Free Cosmetics". Esta iniciativa apoyada por millón y medio de europeos pretende que la UE refuerce su prohibición de experimentar con animales. Los eurodiputados debatieron sobre la experimentación con animales en cosméticos con los impulsores de esta iniciativa ciudadana que tiene como objetivo el de asegurar un mejor bienestar animal y protección ambiental, en una audiencia pública organizada por la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (las ICE se debaten en las Comisiones pertinente por temática.) Debe reforzarse la relación con la Comisión de Peticiones para definir mejor las estrategias en torno a determinados asuntos que interesan a los ciudadanos.

La última iniciativa atendida -y con esta, de momento, son siete las ICE atendidas- es «¡Salvemos a las abejas y a los agricultores! Hacia una agricultura respetuosa con las abejas para un medio ambiente sano». Cuenta también con un Dictamen del Comité Económico y Social Europeo.

En septiembre de 2022, la Comisión Europea contestó a la petición sobre este asunto planteada por un peticionario español (Petición n.º 1078/2021, presentada por P.O.S., de nacionalidad española, sobre la protección de las abejas y la eliminación gradual de los plaguicidas sintéticos en toda la UE). En la petición dirigida al Parlamento Europeo (Comisión de Peticiones) se solicitaba se instara a la Comisión Europea a legislar en este sentido de "eliminar gradualmente los plaguicidas sintéticos de aquí a 2035 y restaurar la biodiversidad y los ecosistemas naturales en las zonas agrícolas reformando la agricultura para dar prioridad a la agricultura a pequeña escala, diversa y sostenible, y apoyando a los agricultores en la transición". La Comisión de Peticiones la admite a trámite y pide a la Comisión información (art. 227, apartado 6 del Reglamento interno del Parlamento Europeo). **Este documento recoge la información recibida.**

Creo que merece la pena constatar la confluencia de distintas herramientas de la democracia participativa en el nivel europeo en torno a este asunto de gran sensibilidad medioambiental. Que la ciudadanía tenga acceso a un portal único que aglutine las distintas formas de participar en la vida europea me parece imprescindible. Por otra parte, resulta crucial para potenciar el ejercicio de estos derechos la accesibilidad a la información y la relación de las autoridades europeas, nacionales, autonómicas y locales, medios de comunicación y sistema educativo.

f) Últimas iniciativas frustradas por no contar con las firmas necesarias requeridas en, al menos, siete Estados

- 1.-Green VAT – Un IVA ecológico de la UE con el fin de fomentar productos y servicios sostenibles y respetuosos con el medio ambiente.
- 2.-Prohibición de la publicidad y el patrocinio de los combustibles fósiles.
- 3.-Llamamiento a la acción – Protección del medio ambiente en todas las políticas.
- 4.-«Stop (((5G))) - Stay Connected but Protected» [No a la (((5G))) - Permanezcamos conectados, pero protegidos].
- 5.-Devolver el plástico (ReturnthePlastics): una iniciativa ciudadana para crear un sistema de depósito a escala de la UE para reciclar las botellas de plástico.
- 6.-Garantizar la conformidad de la política comercial común con los Tratados de la UE y con el Derecho internacional.
- 7.-Puntuación ecológica europea (European EcoScore).
- 8.-Derecho a una cura.

g) Iniciativas retiradas por los organizadores antes de finalizar el periodo de firma

Decisión de ejecución (UE) 2022/1512 de la Comisión, de 7 de septiembre de 2022, sobre la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea titulada «Todos los hogares europeos equipados con una instalación fotovoltaica de 1 kW y aerogeneradores de 0,6 kW utilizando financiación de la UE a través de los municipios únicamente».

2. REFERÉNDUM

2.1. ÁMBITO LOCAL

a) Denegada la autorización a una consulta popular en La Línea de la Concepción para convertirse en Comunidad Autónoma

El pasado 25 de octubre el Consejo de Ministros no ha autorizado al Ayuntamiento de la Línea de la Concepción (Cádiz) la convocatoria de una consulta popular destinada a preguntar a sus vecinos sobre la conveniencia de dirigir al Gobierno de la Nación una petición para la conversión de este municipio gaditano en una nueva Comunidad Autónoma. Esta denegación se asemeja por razón de la materia a otra que se había realizado ya en el año 1998 por el Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz) para decidir la conversión de este municipio y su entorno comarcal en la novena provincia andaluza y la respuesta ha sido la misma de entonces que la consulta no cumple los requisitos exigidos por el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a saber:

1º. Se trata de un asunto que excede las competencias municipales y que supera claramente los intereses meramente locales, al centrarse en una cuestión nacional de interés constitucional.

2º. Vulnera el derecho de participación política de todos los andaluces, pues la tramitación propuesta no sería la procedente ni el cuerpo electoral convocado el adecuado, al ser precisa la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

2.2. ÁMBITO EUROPEO

a) Referéndums de interés europeo

El 1 de junio de 2022, Dinamarca votó sobre la abolición de la exclusión voluntaria de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, una de las exclusiones del país de la Unión Europea.

Se produjo un referéndum en Hungría sobre libertad de expresión y homosexualidad: <https://es.euronews.com/2022/04/04/fracasa-el-referendum-sobre-la-ley-que-prohibe-hablar-de-homosexualidad-a-los-menores-en-h>.

3. DERECHO DE PETICIÓN

3.1. ÁMBITO ESTATAL

a) Información del portal de peticiones del Parlamento Europeo

Cruzada la información de iniciativas de control en el Congreso de los Diputados con peticiones dirigidas a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo quisiera llamar la atención sobre la proposición no de ley relativa a dar cumplimiento inmediato a las recomendaciones contenidas en el Informe de misión del Comité de Peticiones del Parlamento Europeo, de 22 de abril de 2022, promoviendo la adopción de todas las medidas necesarias para articular los mecanismos jurídicos necesarios y eficaces para evitar el enaltecimiento público de terroristas, así como para prevenir la humillación de las víctimas (núm. expte. 161/004122), presentada por el Grupo Parlamentario VOX, tramitada y rechazada (BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 452, de 11 de mayo de 2022; desestimada en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, BOCG de 23 de febrero de 2023).

b) Informe de la misión de información sobre crímenes de ETA

El Informe de la misión de información a Vitoria y Madrid (España) es el que corresponde a la **visita** realizada por una delegación de eurodiputados de esta comisión entre el 3 y el 5 de noviembre de 2021 a España para investigar los crímenes no resueltos de ETA. La visita respondía a una **petición** en la que se denunciaba que todavía hay 379 asesinatos sin resolver cometidos por la organización terrorista, y su objetivo fue obtener información de las autoridades españolas competentes, los peticionarios y las víctimas del terrorismo al respecto de la mencionada situación. Parta terminar mi referencia sucinta a las peticiones dirigidas al Parlamento Europeo.

c) Peticiones en torno al deterioro del Parque Natural de Doñana

Por la importancia del asunto en este momento hay que recordar las peticiones en torno al deterioro de la zona Parque Natural de Doñana estudiadas en abril de 2022 por la Comisión de Peticiones. Otras peticiones sobre la inacción o indefensión en su caso ante la ocupación ilegal de inmuebles, tema muy presente en la discusión pública en el final de la legislatura XIV. O en febrero de 2023 la audiencia pública celebrada en torno a la inmersión lingüística en Cataluña o el análisis de otras tantas peticiones de procedencia española sobre los derechos de los pasajeros de avión, los refugiados venezolanos en la UE o el asunto del etiquetado ambiental. Mención especial hago a una petición relativa los **derechos de las personas con autismo** (la participación de las personas con discapacidad y las asociaciones que les representan son particularmente activas en la defensa de sus derechos. Me interesa particularmente su participación, las entidades en cuestión son agentes imprescindibles en la estrategia de igualdad de derechos de las personas con discapacidad.

4. OTROS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS

4.1. ÁMBITO AUTONÓMICO

a) Proceso participativo previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley de Participación por parte de la Generalitat de Catalunya

La Generalitat de Catalunya impulsa una ley de participación ciudadana y consideró adecuado desarrollar un proceso participativo previo a la elaboración del anteproyecto.

Los objetivos del proceso participativo, de acuerdo con sus promotores eran: a) contrastar el diagnóstico realizado por la Dirección General de Participación, Procesos Electorales y Calidad Democrática de la Generalitat con la ciudadanía y evaluar que efectivamente, una opción de regulación garantista pero flexible es la más deseable; b) identificar contenidos clave del anteproyecto de ley (principios, garantías, derechos digitales, iniciativa ciudadana, etc.) como elementos necesarios para un modelo de participación ciudadana de calidad; c) identificar elementos innovadores para la regulación que permitan llegar a más ciudadanía y en mejores condiciones.

El proceso participativo se llevó a cabo en paralelo a un proceso de consulta pública previa previsto para la elaboración del anteproyecto y se extendió desde septiembre de 2022, en que se inician las sesiones de información, hasta marzo de 2023, momento en que se presentan los materiales de retorno. Consistió en ocho sesiones deliberativas organizadas en torno a diferentes aspectos de la participación ciudadana que permitían la participación presencial y virtual tanto síncrona como asíncrona.

Para más información se puede consultar en el enlace <https://participa.gencat.cat/processes/novalleiparticipacio>

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

4.2. ÁMBITO LOCAL

a) La construcción de los derechos digitales de la ciudadanía: una aproximación desde la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza

La Cátedra de Participación e Innovación Democrática –reconvertida posteriormente en Cátedra de Gobierno Abierto e Innovación Democrática– de la Universidad de Zaragoza, en colaboración con la Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Zaragoza, así como con la Cátedra de Diseño de Servicios para la Ciudadanía de la Universidad de Zaragoza, puso en marcha un espacio en torno a la Carta de Derechos Digitales en la plataforma on line Idea Zaragoza.

La experiencia consistió en llevar a cabo una difusión de los contenidos de la Carta y en generar un debate en torno a ellos, articulado a partir de vídeos (píldoras de dos minutos de duración aproximadamente), en los que distintos especialistas comentaron los apartados que integran la Carta de Derechos Digitales, dinamizaron el debate *on line* y contestaron a las posibles cuestiones planteadas (de enero a junio de 2022):

<https://www.zaragoza.es/sede/portal/formacion-digital/derechos-digitales>.

Por otra parte, el 3 de octubre de 2022 el Pleno del Consejo de Ciudad –órgano de participación sectorial del Ayuntamiento de Zaragoza– aprobó la creación en su seno de un Grupo de Trabajo sobre “Derechos Digitales de la Ciudadanía”, bajo la coordinación de la Cátedra de Gobierno Abierto e Innovación Democrática de la Universidad de Zaragoza:

<https://www.zaragoza.es/sede/portal/participacion/consejos/grupos-trabajo/derechos-digitales>.

El Grupo celebró cinco sesiones mixtas (presenciales/*on line*) entre el 16 de noviembre de 2022 y el 15 de marzo de 2023, tres de las cuales con base en una ponencia por parte de una persona especializada, seguida de un posterior debate.

Como resultado final, se elaboró y aprobó un documento con diez conclusiones, que fue enviado a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, así como a otras Administraciones Públicas:

<https://www.zaragoza.es/sede/portal/participacion/consejos/grupos-trabajo/derechos-digitales-conclusion/>.

b) Proceso deliberativo aplicado al diseño de una política local para combatir el racismo inmobiliario en la ciudad de Olot (2021-2013)

Destacamos esta experiencia no tanto por su novedad metodológica como por el contenido de la política pública. Durante los últimos dos años, la ciudad de Olot ha conducido un proceso deliberativo entre los principales actores afectados por una situación de racismo inmobiliario: propietarios, agentes de la propiedad, personas afectadas por la discriminación racial, entidades sociales y vecinales, profesionales de distintos ámbitos de la administración pública, etc. El objetivo de este proceso ha sido proponer medidas al ayuntamiento para, en el marco de sus competencias, abordar la lucha contra la discriminación inmobiliaria; un tema inédito y que, por lo tanto, supone una novedad importante.

Señalar que se trata de un tema que preocupa a muchas entidades locales, que observan como en diversos ámbitos -entre ellos el inmobiliario- aparecen dinámicas discriminatorias que ni son legales ni tolerables social y políticamente. Esta experiencia concreta, por lo tanto, se sitúa en un terreno de creciente interés y que, además, debido a las tensiones que obviamente genera, no resulta fácil de abordar. Existe, en catalán, un informe que relata la experiencia detalladamente, mientras que actualmente se está redactando un artículo sobre el mismo en castellano.

4.3. ÁMBITO EUROPEO

a) Conferencia sobre el futuro de Europa

Seguimiento de las propuestas por las instituciones europeas. Entre las propuestas se encuentra de nuevo la de reconocer iniciativa legislativa general al Parlamento Europeo. *P9_TA(2022)0242 Derecho de iniciativa del Parlamento Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre el derecho de iniciativa del Parlamento (2020/2132(INI)) (2022/C 493/11)*.

Hay una llamada especial a los Estados miembros, en sus distintos niveles de gobierno, a los Medios de Comunicación, a los Centros Educativos para que hagan más accesibles estos instrumentos a la ciudadanía para que más conocidos y con ello más utilizados. El Parlamento plantea la necesidad de vincular e interconectar los distintos instrumentos de participación ciudadana a través de los que la ciudadanía hace llegar sus intereses, como las peticiones o las iniciativas ciudadana, con la iniciativa parlamentaria.

El Parlamento Europeo se pronuncia sobre el derecho de petición, el Defensor del Pueblo Europeo, la iniciativa ciudadana europea en su Resolución del 9 de marzo de 2022, sobre interactuar con los ciudadanos derecho de petición, el Defensor del Pueblo Europeo, la iniciativa ciudadana europea (2020/2275(INI))

b) Nuevo portal para participar en la mejora de la legislación europea

La Comisión ha inaugurado un nuevo portal –“Díganos lo que piensa”– para participar en la mejora de la legislación europea a través de consultas públicas (<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>). De esta manera, los ciudadanos y las empresas pueden compartir sus puntos de vista sobre las nuevas políticas de la UE y la legislación vigente.

c) Todos juntos por la democracia

<https://together.europarl.europa.eu/es/> - **Paneles de ciudadanos**: el último ha terminado con 21 recomendaciones para hacer de las oportunidades de aprendizaje en el extranjero una realidad para todos. Los tres próximos previstos: desperdicio de alimentos, los mundos virtuales y la movilidad educativa.

III. DERECHO PARLAMENTARIO

1. ORDENAMIENTO JURÍDICO

1.1. ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

a) Senadores autonómicos. Plazos, sistema de votación y comparecencias

La **Ley 1/2022, de 27 de octubre**, de modificación de la Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el **procedimiento de designación de senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León** (BOE núm. 282, de 24 de noviembre de 2022), introduce algunas novedades:

- 1.-En cuanto al plazo para proceder a la designación (máximo de sesenta días contados a partir de la fecha de constitución de la nueva Cámara, art. 1.2);
- 2.-En el sistema de votación (se abandona el anterior procedimiento de votación por candidaturas conjuntas y con papeletas indicando “sí”, “no” y “abstención”, por el procedimiento de votación en el que se debe señalar con una cruz los candidatos a quienes se otorga el voto, resultando elegidos los candidatos “cualquiera que sea el número de votos válidos que obtengan”, art. 5.3);
- 3.-En el régimen de comparecencias, pudiendo los senadores podrán comparecer voluntariamente ante la Comisión de Reglamento para informar sobre temas relacionados con la actividad parlamentaria (art. 9).

b) Mandato de senadores autonómicos. Adaptación de la duración de la legislatura con el mandato de los senadores

La **Reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura**, aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 23 de febrero de 2023 (BOE núm. 62, de 14 de marzo de 2023) incluye una nueva redacción del artículo 245, referido a la designación de los senadores autonómicos por el Pleno de la Asamblea.

La finalidad de la reforma es adecuar la duración de la legislatura de la Asamblea de Extremadura con el mandato de los senadores designados, de modo que se prevé expresamente que “continuarán en la legislatura siguiente hasta la designación de los senadores o senadoras autonómicas que corresponda designar en ésta tras las elecciones autonómicas” (apartado 2). Se evita así la ausencia de representación de la Comunidad Autónoma en el Senado durante el lapso de tiempo que media entre el Decreto de convocatoria de elecciones y la nueva designación tras la celebración de las elecciones.

c) Nuevo reglamento parlamentario de la Junta General del Principado de Asturias

La **reforma del reglamento parlamentario** fue aprobada por el Pleno de la Cámara en la reunión celebrada el día 29 de marzo de 2023 y publicada en el BOJPA núm. 61.4, de 13 de abril de 2023). Las novedades más relevantes son:

- 1.-Se establece la suspensión automática de los diputados y diputadas cuando se decreta su prisión provisional y por el tiempo que ésta dure (artículo 24.1).
- 2.-Se tipifica como infracción con sanción de suspensión temporal en la condición de diputado cuando con dolo o negligencia grave, se falseen u omitan datos relevantes en las declaraciones de incompatibilidades, de actividades e intereses y de bienes o se incumpla la obligación de mantener actualizadas (artículo 136.1).
- 3.-Dado que el Estatuto de Autonomía establece que todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un Grupo parlamentario (artículo 30) y por tanto, no se puede contemplar la figura del parlamentario no adscrito, el nuevo Reglamento autoriza a establecer limitaciones en facultades y medios, a concretar en cada caso por la Mesa y la Junta de Portavoces (artículo 31.1).
- 4.-Los miembros de la Mesa de la Cámara y de las Mesas de Comisión perderán esa condición en caso de abandono voluntario o expulsión del Grupo Parlamentario (artículos 51 d] y 56.1]).
- 5.-Se abre la posibilidad, que no la obligación, de que la Mesa y la Junta de Portavoces permitan la formación en el seno del Grupo Mixto de agrupaciones para los diputados pertenecientes a una misma formación política que como tal se haya presentado al electorado (artículo 31.2).

d) Diputados asociados, tráfugas y diputados no adscritos.

Nueva regulación de los grupos parlamentarios en el Parlamento de Canarias

La **reforma del reglamento del Parlamento de Canarias**, aprobada el 28 y 29 de marzo de 2023 (BOPC núm. 167, de 3 de abril de 2023) afecta a un buen número de preceptos y abarca materias muy diversas. Resultan de interés:

- 1.-Se modifica la redacción del art. 12.2 (causas de pérdida de la condición de diputado), sustituyendo la incapacitación por resolución judicial firme por “cuando se constituya mediante resolución judicial una curatela con facultades representativas o se adopten otras medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica previstas en la legislación vigente”.
- 2.-Se da una nueva redacción al artículo 24, en el que se describen los requisitos de constitución de los grupos parlamentarios: todo diputado deberá adscribirse a un grupo parlamentario o al grupo parlamentario mixto, aunque si la formación política a la que pertenecen no alcanza el número mínimo (tres) pueden quedar asociados a otro grupo parlamentario.
- 3.-Se modifica la redacción del art. 27, incluyendo varias reglas relativas a los diputados no adscritos. Tendrán esta consideración los que abandonen, por cualquier causa, el grupo parlamentario de origen o sean expulsados de él. Además, tendrán la condición de diputados no adscritos y serán considerados tráfugas (no se sabe muy bien qué implica esta condición) los que “abandonen voluntariamente o hayan sido expulsados del partido político, coalición electoral o agrupación de electores en cuyas listas se presentaron a las elecciones, incluso si lo hicieron en calidad de independientes” (art. 27.2).

III. DERECHO PARLAMENTARIO

e) **Diputados no adscritos.****En ningún caso gozarán de los derechos atribuidos a los grupos parlamentarios**

La **reforma del Reglamento del Parlament de Illes Balears**, aprobada el 28 de marzo de 2023 (BOPIB, núm. 2, de 14 de abril de 2023) ha modificado algunos preceptos del Reglamento de 2019, entre los que destaca el art. 28.1 referido a los derechos reconocidos a los diputados no adscritos. Se añade la previsión expresa de que se excluirán “en su totalidad los derechos reservados a los grupos parlamentarios”.

2. JURISPRUDENCIA

2.1. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

a) **Las consecuencias del incumplimiento del Derecho nacional en la formalización del cargo no son imputables al Parlamento Europeo**

La **STJUE**, de 6 de julio de 2022, **asunto T-388/19**, resuelve el recurso de anulación de los Sres. Puigdemont y Comín contra, por una parte, la instrucción del Parlamento Europeo, de 29 de mayo de 2019, que les deniega el disfrute del servicio de acogida y de asistencia ofrecido a los diputados europeos entrantes y la entrega de una acreditación temporal, y, por otra parte, la negativa del Presidente del Parlamento a reconocerles la condición de europarlamentarios mediante escrito de 27 de junio de 2019. El Tribunal General inadmite el recurso al considerar que la imposibilidad de los demandantes de asumir sus funciones, de ejercer sus mandatos y de ocupar sus escaños desde la primera sesión celebrada en el Parlamento no deriva ni de la instrucción de 29 de mayo de 2019, ya que esta tenía como propósito surtir efectos provisionales hasta la declaración de resultados definitivos de las elecciones en España y de su notificación oficial al Parlamento, ni de la resolución de 27 de junio de 2019, puesto que fue la JEC la que, en aplicación del Derecho español (en concreto, del art. 224.2 LOREG), no incluyó el nombre de los recurrentes en la lista de candidatos electos por el incumplimiento del requisito de acatamiento de la Constitución ni permitió que pudiese ser cumplido por fórmulas alternativas a la comparecencia personal ante la JEC.

b) **El Parlamento Europeo carece de competencias en la declaración de escaños vacantes por condena penal**

La **STJUE**, de 22 de diciembre de 2022, **asunto C-115/2**, resuelve el recurso de casación interpuesto por el Sr. Junqueras contra el auto del Tribunal General de 15 de diciembre de 2020, que inadmitió su recurso de anulación contra, por un lado, la declaración en la que el Presidente del Parlamento Europeo toma nota de que su escaño de europarlamentario ha quedado vacante y, por otro lado, la denegación de la solicitud de adoptar una “iniciativa urgente” para confirmar su inmunidad. El TJUE desestima el recurso al considerar que la expiración del mandato por condena penal constituye un caso de anulación del mandato, y no de incompatibilidad, añadiendo que el Parlamento no tiene potestad alguna para negarse a declarar vacante un escaño cuando la anulación del mandato se encuentra expresamente prevista en la legislación nacional. El TJUE coincide asimismo con el Tribunal General en que la anulación de la denegación de la solicitud iba dirigida contra un acto inexistente, toda vez que ni constaba respuesta expresa del Presidente a la solicitud ni existían disposiciones o circunstancias específicas que permitiesen el surgimiento de una decisión denegatoria tácita, añadiendo que, aun admitiendo que dicha decisión pudiese existir, no resultaría empero impugnabile por tratarse de una facultad discrecional del Presidente de la Eurocámara.

2.2. JUNTA ELECTORAL CENTRAL

a) **Inelegibilidad sobrevenida por condena penal. Consolidación de la doctrina anterior**

En respuesta a la solicitud de varias formaciones políticas con representación en el Parlamento de Cataluña de dar cumplimiento a lo previsto en el art. 6.2.b) LOREG tras la condena penal impuesta por el TSJ de Cataluña, la JEC mediante **Acuerdo 144/2023**, de 3 de mayo de 2023, declara que concurre en doña Laura Borràs i Castanyer la causa de inelegibilidad sobrevenida -y la consiguiente incompatibilidad-, por haber sido condenada a la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de empleos o cargos públicos electivos por considerarla responsable de un delito de prevaricación administrativa incluido los “delitos contra la Administración Pública”.

La fundamentación del Acuerdo recoge la jurisprudencia anterior emanada de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (SSTS 572/2021, 1061/2021, 1586/2022 y 444/2023) y confirma la plena aplicación del art. 6.2 b) LOREG así como la competencia de la JEC para declarar la inelegibilidad sobrevenida, aunque pueda ser compartida con la Cámara parlamentaria (FD 3.2). Asimismo, reitera que la incompatibilidad sobrevenida se produce “*ope legis*”, no es materia exclusiva del ámbito de la autonomía parlamentaria, sino que viene impuesta por la Constitución y la ley orgánica (FD 3.3). Se trata de una consecuencia extra penal, de modo que las alegaciones referidas a las garantías que informan el proceso penal no son aplicables al caso (FD 4). La JEC procede a dejar sin efecto la credencial de dicha parlamentaria, declarar la vacante y expedir la credencial al siguiente candidato de la lista.

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

1. JURISPRUDENCIA

1.1. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

a) La exigencia de contar con representatividad a nivel local para presentar candidaturas en las elecciones presidenciales resulta compatible con el CEDH

En la sentencia **Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi contra Turquía** de 10 de mayo de 2022 se aborda un caso en el que la Comisión electoral nacional no permitió que un partido político celebrase congresos locales en tres importantes ciudades turcas (Ankara, Antalya y Artvin), ya que no cumplía con el requisito fijado en la legislación nacional en virtud del cual los partidos políticos han de contar con delegaciones locales del partido en, al menos, un tercio de los distritos que integran cada una de las ciudades. Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la legislación nacional, exige la celebración de los congresos locales como condición previa -prerrequisito- para que las formaciones políticas puedan presentar sus candidaturas a las elecciones presidenciales.

Tras analizar las circunstancias del caso, el Tribunal sostuvo que no se había producido violación del Convenio, al considerar que no se había impedido al partido ejercer sus actividades políticas, ya que, aunque no contase con estructuras ni delegaciones en los distritos de esas ciudades, tuvo la oportunidad de dar a conocer su programa político en esas zonas celebrando distintos mítines y reuniones. Asimismo, consideró que la decisión adoptada por la Comisión Electoral nacional se ajustaba a la legalidad y que la injerencia en el derecho a la libertad de asociación del partido resulta proporcional.

Por otro lado, el Tribunal también analizó este caso desde la perspectiva del art. 3 del Protocolo 1 (derecho a unas elecciones libres). En este sentido, señaló que la exigencia de la legislación nacional turca de que los partidos cuenten con una determinada implantación a nivel local, regional y nacional para poder presentar candidaturas a las elecciones presidenciales resulta compatible con el Convenio y entra dentro del amplio margen de apreciación nacional con el que cuentan los Estados en este ámbito.

1.2. JURISDICCIÓN ORDINARIA

a) Derecho de participación en el funcionamiento interno del partido: retraso en la convocatoria del Congreso regional

La **Sentencia 2207/2023**, de 23 de febrero, de la **Audiencia Provincial de Madrid** (ECLI:ES:APM:2023:2207) resuelve un recurso de apelación en el marco de un proceso de protección de los derechos fundamentales de la persona. Valora si el retraso de 15 meses en convocar el Congreso regional del Partido Popular vulnera el derecho fundamental de asociación en partidos del recurrente.

Sin dudar de que las normas estatutarias reconocedoras de derechos a los afiliados pueden integrar el contenido del derecho de asociación en partidos reconocido en el art. 22 CE, observa también que los propios estatutos prevén que puedan producirse retrasos por circunstancias extraordinarias (procesos electorales en la Comunidad de Madrid y en el seno del propio partido) en la convocatoria de dicho Congreso. Es decir, se trataría de un aplazamiento de escasa entidad y que no obstaculiza el derecho de participación en el funcionamiento interno del partido.

b) Convocatoria directa por afiliados de Asamblea General: han de respetarse, pese llegar al cuórum, las formalidades previstas en los Estatutos

La **STS 3216/2022**, de 26 de julio, de la **Sala de lo Civil** (ECLI:ES:TS:2022:3216) valora la capacidad de una minoría organizada de afiliados de convocar una Asamblea General del Partido. Concluye que el incumplimiento de los estatutos del partido por parte de los órganos ejecutivos del partido no justifica la convocatoria de una Asamblea General con infracción de la normativa interna y sin garantías para los demás afiliados: aunque los Estatutos de la formación política -Los Verdes- prevean que un porcentaje de afiliados pueden proponer la convocatoria de la Asamblea, ha de ser convocada -necesariamente- por el Órgano ejecutivo del partido. En ningún caso, por lo tanto, directamente. Dicha previsión responde al fin de poder dar cabida a la asistencia y participación de toda la afiliación y no tan solo de los que se oponen a la ejecutiva.

c) Libertad religiosa de los afiliados y funcionamiento democrático del partido

En aplicación de la nueva línea jurisprudencial establecida por la STC 226/2016, de 22 de diciembre, sobre derechos de los afiliados frente al partido, la **STS 3750/2022**, de 18 de octubre, de la **Sala de lo Civil** (ECLI:ES:TS:2022:3750) considera que Podemos ha vulnerado los derechos fundamentales a la libertad religiosa de los afiliados que presentaron una candidatura al proceso interno de primarias.

El Consejo Ciudadano de Madrid de Podemos acordó no avalar la lista "Madrid Integral y Democrático" en el proceso de primarias a la candidatura que debía concurrir por Ahora Madrid a las elecciones al Ayuntamiento de Madrid. Esgrimió que los miembros de aquella lista pertenecían a la escuela esotérica e iniciática "Prometeus" y que se vulneraban dos de los principios enunciados en el "documento ético" de Podemos: abstenerse de presentarse a cargos electos cuando el objetivo es representar intereses propios y el deber de impulsar el laicismo, sin apoyar ninguna religión o culto.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DE GOBIERNO

Valora el Alto Tribunal que los órganos de garantía de Podemos no ofrecieron una justificación razonable de cómo las creencias religiosas -iniciáticas- de los afiliados cuya candidatura a las primarias rechazaron contravenía el Código Ético del partido. Así, constata que, aunque formalmente la decisión tenía cobertura estatutaria, no había una base fáctica razonable que justificase que la candidatura anulada representaría intereses ajenos a los del partido en caso de alzarse con el cargo público representativo o propugnase -contra el principio laicista del partido- una organización social ajustada a las creencias.

1.3. TRIBUNAL DE CUENTAS

a) Fiscalización de fundaciones vinculadas a partidos políticos

El **informe del Tribunal de Cuentas de 27 de octubre de 2022** fiscaliza las aportaciones recibidas durante los ejercicios 2018 y 2019 por fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos, así como los gastos de sus programas y actividades financiados con cargo a subvenciones públicas. En el marco de esta actividad, examina las cuentas presentadas por 51 entidades relativas a uno y otro año, elaborando un informe que por primera vez no figura integrado en la fiscalización de los partidos políticos.

En el informe se ponen de manifiesto las irregularidades advertidas: cuentas no presentadas, remitidas fuera de plazo o sin atender al procedimiento telemático; ausencia de auditoría externa; entidades que no se han inscrito en la sección específica del Registro de Partidos Políticos; falta de actividad (que en algunos casos ha llevado a la disolución de entidad, pero no en todos) o actuación limitada a la mera tenencia de inmuebles o a la obtención de recursos que se ponen a disposición del partido; situaciones de patrimonio neto negativo... Además de hacer posible conocer las cantidades que declaran haber recibido en concepto de aportaciones y donaciones por un lado y de subvenciones públicas para sus actividades por otro, el informe también recoge algunas irregularidades detectadas en el primero de esos ámbitos (uso de cuentas ordinarias, no específicas, donaciones de las que no se aporta el acuerdo de la persona jurídica que la realiza o falta de notificación al Tribunal de Cuentas en el plazo previsto de convenios de colaboración o donaciones de personas jurídicas), mientras que la muestra realizada sobre subvenciones refleja una correcta justificación de su uso. Por último, también aprecia supuestos de falta de publicación en la página electrónica de la entidad de las cuentas o de la auditoría.

El informe incluye algunas recomendaciones a las entidades para mejorar su nivel de cumplimiento, así como (sobre todo) al Gobierno para que modifique algunas normas que faciliten la fiscalización, pero sin referencias a sanciones. Junto al extenso informe, el Tribunal ha difundido también un **resumen** mucho más breve con los datos principales de esta fiscalización.



1. COMISIÓN DE VENECIA – Óscar Sánchez Muñoz

En el marco de la labor de colaboración y asesoramiento llevada a cabo por la Comisión de Venecia con el fin de contribuir al desarrollo de las estructuras jurídicas e institucionales necesarias para la consolidación democrática, la atención a los procesos electorales se ha convertido en una de las principales áreas de interés de esta institución.

Las actuaciones de la Comisión en la esfera de las elecciones, los referendos y los partidos políticos están dirigidas por el Consejo de Elecciones Democráticas (CDE) en el que la Comisión actúa como órgano de asistencia jurídica, junto con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) y el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, que actúan como órganos políticos.

Dichas actuaciones pueden ser, básicamente, de dos tipos: De una parte, actuaciones dirigidas en particular a un país, en forma de Opiniones que responden a una petición de las autoridades nacionales o a una iniciativa de los propios órganos del Consejo, pero, en todo caso, con un alcance limitado a dicho país. Y, de otra parte, actuaciones más generales, en forma de Informes, o bien de Lineamientos o Códigos de Buenas Prácticas, que tienen un alcance más general y una pretensión de contribuir al patrimonio electoral común europeo mediante la creación de estándares o normas de *soft law*. Obviamente, este segundo tipo de textos poseen una mayor relevancia, pero, a pesar de su alcance general, no pretenden proporcionar soluciones rígidas ni establecer un modelo uniforme. Por el contrario, la Comisión parte siempre del reconocimiento de la gran diversidad de las tradiciones jurídicas nacionales –lo cual es evidente en el ámbito electoral– y lo único que trata de hacer es ofrecer recomendaciones de buenas prácticas potenciales para los Estados.

Además de estas funciones jurídicas, la Comisión desarrolla también una función de impulso al conocimiento y a la formación en materia electoral, colaborando en la organización de numerosos talleres y seminarios de alcance local o más general. Es muy destacable, dentro de esta labor, la organización cada año de la Conferencia de los Órganos de Administración Electoral, que en el año 2022 ha alcanzado su decimonovena edición.

Por último, también hay que hacer referencia a la participación de la Comisión 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.

Cabe recordar que muchas de estas funciones las desarrolla la Comisión de Venecia en colaboración con otras organizaciones internacionales. En materia electoral, debe destacarse especialmente la estrecha colaboración que se ha establecido desde hace años con la OSCE, con quien se redactan conjuntamente la mayoría de los documentos relevantes para la creación de estándares internacionales.

a) Sesiones plenarias

Cada año, la Comisión de Venecia celebra cuatro sesiones plenarias: marzo, junio, octubre y diciembre. En este informe nos vamos a ocupar de la actividad desarrollada durante el segundo semestre de 2022, es decir, vamos a cubrir los documentos aprobados en la 132ª Sesión plenaria (21-22 de octubre) y en la 133ª Sesión plenaria (16-17 de diciembre). Durante este período no se ha aprobado ningún texto de carácter general. Por tanto, vamos a hacer tan solo una referencia somera a las opiniones sobre países concretos, ya que su incidencia sobre España es muy limitada.

Opiniones sobre países relacionadas con la materia electoral:

132ª Sesión plenaria (21-22 de octubre de 2022):

- 1.- **CDL-AD(2022)025**. Opinión sobre el proyecto de Código Electoral de Moldavia.
- 2.- **CDL-AD(2022)031**. Opinión sobre el proyecto de enmiendas constitucionales sobre el sistema electoral de México.
- 3.- **CDL-AD(2022)035**. Opinión final sobre la reforma constitucional de Bielorrusia.
- 4.- **CDL-AD(2022)038**. Opinión urgente sobre el Proyecto de Ley sobre referéndum local de Ucrania.

133ª Sesión plenaria (16-17 de diciembre de 2022):

- 1.- **CDL-AD(2022)046**. Opinión sobre el marco constitucional y legal que regula el funcionamiento de las instituciones democráticas de Serbia: Legislación electoral y Administración electoral.
- 2.- **CDL-AD(2022)047**. Opinión sobre el proyecto de enmiendas al Código electoral y a la Ley sobre asociaciones políticas de Georgia.
- 3.- **CDL-AD(2022)053**. Opinión urgente sobre la Ley de reforma de la Ley sobre el Presidente de Montenegro.

b) Opinión relativa al sistema electoral de México

De todas estas opiniones, a mi juicio, se puede destacar especialmente una por su interés para los lectores españoles y por la amplitud de los temas que tocan. Se trata de la opinión relativa al proyecto de enmiendas constitucionales sobre el sistema electoral de México, elaborada a petición de Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE). Cabe destacar que en el equipo de miembros de la Comisión encargados de la redacción de esta opinión se encontraba la profesora Paloma Biglino Campos.

V. CORRESPONSALÍAS

La propuesta de reforma constitucional fue presentada el 28 de abril de 2022 por miembros del Congreso, pero claramente inspirados por el ejecutivo federal del Presidente Andrés Manuel López Obrador. Se trataba de una reforma de hondo calado, pues afectaba a diecisiete artículos de la Constitución que trataban de cuestiones tan sustanciales como el sistema electoral de las cámaras legislativas, la reducción del número de diputados y senadores, la limitación de la financiación pública y del tiempo en los medios de comunicación para los partidos políticos, la eliminación de los órganos de gestión y de control electoral de las entidades federativas (institutos y tribunales electorales) y la modificación del sistema de elección de las máximas autoridades electorales, adoptando el voto secreto, directo y universal sobre la base de candidaturas propuestas por los poderes del Estado, entre otras cuestiones no menos importantes.

Esta reforma constitucional surge con el evidente propósito de debilitar las instituciones electorales. Se trató de un ataque directo del Presidente contra el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como contra las autoridades electorales de las entidades federativas y los tribunales estatales electorales. En este sentido, es una maniobra que se enmarca en el típico manual de instrucciones de los gobiernos populistas para tratar de domesticar o de maniatar a cualquier contrapoder que se les oponga.

Al ser una opinión solicitada desde el INE, la Comisión de Venecia se centró particularmente en las reformas que afectaban a este organismo, pero, por conexión, no dejó de tratar también los demás aspectos de la reforma. A juicio de la Comisión, la reforma propuesta no ofrece suficientes garantías para la independencia e imparcialidad del nuevo Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) y de los jueces del Tribunal Electoral.

En relación con la elección popular de los miembros del INEC y del Tribunal Electoral, la Comisión entiende que “el procedimiento propuesto (...) debe ser reconsiderado, ya que no se ajusta a las normas internacionales y a las mejores prácticas en el ámbito electoral, que prescriben que debe haber una representación equilibrada de las diferentes fuerzas políticas en los órganos de administración electoral (construidos de forma estricta o proporcional). Los miembros de estos órganos deben ser imparciales y profesionalmente competentes y, por lo tanto, no se les debe permitir hacer campaña (presentarse como candidatos en las elecciones directas)” (párrafo 68.b).

También se critica duramente la excesiva centralización de la administración electoral, por considerarla “onerosa y compleja” y por entender que “podría comprometer el funcionamiento imparcial e independiente de la administración electoral en los diferentes niveles de la Federación” y que “la eliminación de los órganos de administración electoral de nivel inferior y la creación de estructuras ad hoc con personal temporal tendrán un impacto negativo en la calidad de las elecciones a diferentes niveles” (párrafo 68.c). Asimismo, se considera que la reducción de las facultades del INEC para ejercer el control sobre partidos políticos, en particular su limitada capacidad para intervenir durante el proceso de elaboración de las listas de candidatos por los partidos, podría ser problemática.

La Comisión de Venecia subraya que existe un riesgo inherente a la reducción de las tareas del organismo de administración electoral, teniendo en cuenta que su configuración actual ha demostrado su eficacia para asegurar unos mínimos estándares democráticos en el pasado. Aunque es comprensible y legítimo el objetivo de reducir los costes de administración, sin embargo, el traslado de algunas competencias a otros órganos del Estado es muy arriesgado en términos de independencia, imparcialidad, transparencia y eficiencia del proceso electoral. La Comisión de Venecia siempre insiste en sus informes en que los organismos de control electoral deben contar no solo con las competencias, sino también con los medios necesarios para llevar a cabo su función adecuadamente.

En relación con la eliminación de los tribunales electorales de las entidades federativas, la Comisión advierte que “la concentración del proceso de quejas y recursos en manos de un Tribunal Electoral nacional también podría ser problemática a la luz de la estructura federal del Estado mexicano y creará una carga potencialmente muy alta ya que dicho Tribunal Electoral nacional tendrá que atender todas las quejas y recursos electorales en primera instancia” (párrafo 68.d).

Respecto a la modificación del sistema electoral que se proponía, hay que tener en cuenta que la Comisión siempre ha sido muy respetuosa con la libertad de elección por cada Estado del sistema electoral que considere más oportuno. No obstante, se señalan algunas de las consecuencias que podría tener el cambio que se propone. El paso de un sistema mixto para la elección del Congreso, con 300 miembros elegidos en distritos uninominales y 200 en circunscripciones plurinominales, a uno enteramente proporcional con 32 circunscripciones plurinominales coincidentes con las entidades federativas podría tener como consecuencia que “los partidos, en lugar de los ciudadanos, tienen más influencia en la elección de los candidatos” (párrafo 27).

En cualquier caso, tratándose de un tema tan delicado como el sistema electoral, la Comisión señala que el impacto del cambio constitucional debería evaluarse y medirse más, y que debería celebrarse debate exhaustivo tanto en el parlamento, como en la opinión pública.

En definitiva, la opinión es muy crítica y hace un llamamiento a la prudencia por parte de las autoridades nacionales, pidiéndoles que reconsideren algunos de los aspectos más discutibles, en aras de mantener la confianza en el sistema. En palabras de la Comisión, “todo sistema y administración electoral es perfectible, y es un objetivo legítimo promover cambios institucionales y la reforma del sistema electoral de un país con el objetivo de crear condiciones de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas de los órganos de administración electoral. Sin embargo, cambiar un sistema que funciona bien en general y que goza de la confianza de los diferentes actores electorales sobre la base de varios ciclos electorales y años de evolución democrática conlleva el riesgo inherente de socavar dicha confianza” (párrafo 65).

Cabe añadir, como información adicional, que la propuesta de reforma constitucional fue rechazada por no alcanzar la mayoría cualificada necesaria. A raíz de ese rechazo, la reforma constitucional (el “Plan A”) fue sustituida por una serie de reformas legislativas (el “Plan B”) que han afectado a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), a la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), a la Ley General de Comunicación Social (LGCS), a la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), así como a la propuesta de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMMIME).

Naturalmente, esta breve crónica no es el lugar de comentar en detalle estas reformas. Simplemente, como dato adicional, resulta oportuno señalar que estas reformas rompen con una línea consolidada de reformas electorales, desde 1977 hasta 2014, caracterizadas por estar precedidas por procesos de diálogo con los partidos de oposición y con la sociedad civil. En este caso, por desgracia, estamos ante una reforma hecha desde el poder, sin contar con las fuerzas de oposición, y que tiene como finalidad principal apenas disimulada la de mantener al partido gobernante en el poder. La última palabra sobre algunas de las reformas está en manos de la Corte Suprema, que deberá pronunciarse sobre las impugnaciones presentadas por motivos de inconstitucionalidad.

c) Misiones de observación electoral y otras actividades relacionadas con procesos electorales concretos

Durante el periodo analizado, la Comisión de Venecia ha participado en dos misiones de observación electoral, acompañando y asesorando a las delegaciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Las dos misiones han sido las desplegadas para las elecciones generales en Bosnia y Herzegovina y para las elecciones legislativas anticipadas en Bulgaria, ambas celebradas el mismo día, 2 de octubre de 2022.

La Comisión también organizó, junto con los organismos electorales de Hungría y Serbia, seminarios preelectorales y postelectorales. Durante los seminarios preelectorales se trataron temas como la celebración de elecciones durante la pandemia, la observación civil no partidista de las elecciones y la importancia de proporcionar un recurso efectivo para los litigios electorales. El seminario postelectoral de Hungría abordó los temas de los recursos jurídicos efectivos y sobre la toma de decisiones y la eficacia general de la administración electoral, mientras que el de Serbia se desarrolló una mesa redonda en la que se debatieron los problemas surgidos durante las elecciones y los medios para resolverlos.

d) 19ª Conferencia Europea de Organismos de Administración Electoral (Estrasburgo, 14 y 15 de noviembre de 2022)

En la conferencia, celebrada bajo el título de “Inteligencia Artificial e integridad electoral”, tomaron parte unos 130 participantes, entre ellos representantes de organismos nacionales de gestión electoral y organizaciones internacionales, así como otras partes interesadas, como académicos, profesionales, expertos y representantes de la sociedad civil.

En sus conclusiones, los participantes subrayaron que los sistemas de Inteligencia Artificial (IA) requieren el pleno cumplimiento de los principios de las elecciones y referendos democráticos y depositaron toda su confianza en el trabajo en curso del Comité del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, con el fin de elaborar un marco jurídicamente vinculante sobre el desarrollo, diseño y aplicación de la inteligencia artificial.

En lo que respecta a los usos de las herramientas de IA y la imparcialidad en los procesos electorales, uno de los principales riesgos señalados fue su posible utilización indebida con el fin de manipular ideas y mensajes, creando una exposición selectiva de los votantes a la información política o a contenidos manipulados. En este contexto, los organismos de gestión electoral, que están en primera línea a la hora de garantizar la imparcialidad de los procesos electorales, deben ser conscientes de estos riesgos y tratar de hacerles frente con el fin de proteger la libre elección de los votantes.

En cuanto al posible impacto de la IA en la participación electoral, su uso debería tener como objetivo aumentar el número de votantes mejor informados, lo que garantizaría una mayor participación e inclusión de los votantes. La IA también podría ayudar a optimizar el desplazamiento de los votantes o a comprender mejor los mecanismos del comportamiento de los votantes.

En cuanto a los usos de la IA en el ámbito de la supervisión y la transparencia de los procesos electorales, es evidente que los gigantes tecnológicos tienen una gran responsabilidad a la hora de contribuir al correcto desarrollo de estos procesos. Sin embargo, una sociedad democrática no debería dejar esta tarea esencial únicamente en manos de actores privados regidos por normas internas. En primer lugar, son las autoridades públicas quienes deberían debatir y decidir si la IA va a utilizarse en los procesos electorales. En segundo lugar, a ellas también les corresponde especificar las reglas de actuación que debe cumplir la IA y definir los mecanismos capaces de controlar eficazmente su cumplimiento. Asimismo, también es responsabilidad de las autoridades establecer fórmulas de supervisión y mecanismos para detectar, impugnar y corregir los posibles problemas que puedan surgir.

En cuanto a los usos de la IA en relación con los contenidos nocivos, en la Conferencia se puso en evidencia que la IA se utiliza a menudo para difundir contenidos nocivos online, pero también que es posible utilizarla precisamente para contrarrestar o eliminar dichos contenidos, por ejemplo, en el marco de mecanismos de “moderación de contenidos electorales”. Sin embargo, es aconsejable que las decisiones de la IA sean supervisadas por humanos o, al menos, recurribles ante el organismo de gestión electoral o el órgano pertinente, posiblemente judicial.

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

Se ofrece a continuación información sobre las misiones de observación electoral de la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA) y OSCE/ODIHR¹. El análisis se limita a estas tres entidades porque son las que reciben candidatos a observadores electorales propuestos por el gobierno español.

a) Brasil (Elecciones Generales / 02.12.2022 / Solo Informe Preliminar)²

La misión da cuenta tanto del enorme crecimiento de la desinformación como de su impacto en la legitimidad del proceso. Desde al menos 2018, la administración electoral ha articulado un elenco de actividades destinadas a contener la desinformación. Mientras algunas fortalecen la alfabetización digital y forjan alianzas multisectoriales, entre otras con agencias de verificación de datos o las propias redes sociales, otras otorgan potestad sancionatoria y permiten eliminar de forma inmediata contenidos dañinos.

En este sentido, cabe destacar como mínimo dos aspectos:

- 1.- Caso Francischini / Se trata del primer caso en que se privó de mandato a un diputado por difundir información falsa en relación con el proceso electoral y, en concreto, sobre las urnas electrónicas. Los sucesos se remontan a 2018, pero la sentencia definitiva data de junio de 2022 y entraña inhabilitación para las elecciones ya objeto de este informe. El caso se dirimió sin contar con regulación específica sobre desinformación.
- 2.- Reformas normativas / Las autoridades electorales contaron en 2022 con nuevos apoyos legales para afrontar las campañas de desinformación, pero tales disposiciones experimentaron reformas incluso con el proceso electoral ya en curso.

Mientras que en 2019 la regulación establecía, siguiendo a la MOE OEA en el informe de segunda vuelta, que “los candidatos/as y sus partidos tienen la obligación legal de proporcionar al electorado información confiable y no contribuir a la desinformación [TSE, Resolución nº 23.610/2019, Art. 9³]” (:15), en diciembre de 2021 se aprobó una modificación en la que la descripción se ampliaba a datos “sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjan a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos” (Resolución Nº 23.671/2021⁴) y se permitía órdenes de eliminación de tales contenidos.

Además, entre la primera y segunda vuelta electoral, se aprueba un nuevo redactado en el que se perfecciona lo que cabe entender como contenido ilícito, se detallan las sanciones y se habilita a la administración electoral para actuar de oficio (Resolución nº 23.714/2022⁵). Tal decisión originó una controversia constitucional promovida por el Procurador General de la República, aunque se rechazó la medida cautelar solicitada.

b) Dominica (Elecciones Generales / 06.12.2022 / Solo Informe Preliminar)⁶

Actualmente todavía no es necesario exhibir ninguna credencial física de identidad para votar en el Commonwealth de Dominica. A pesar de que es relativamente fácil la identificación de los votantes ya que es un país con sólo 60.330 votantes; la no utilización de un documento de identidad suscitó debate. Y, de hecho, se vincula con la reciente modificación en las últimas elecciones en el Reino Unido de este mismo año, donde por vez primera se requirió el documento de identidad.

La credibilidad del proceso también se vió afectada por el hecho que el registro de electores carece de procedimientos adecuados de actualización, no cuenta con identificador numérico y no procede a la remoción sistemática de personas fallecidas.

1 El listado completo de misiones de observación electoral incluye los siguientes países: [1] OEA: Brasil, Martinica, Perú (<https://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es>) [2] UE: Lesotho, Nigeria, Malawi (Election Follow-up Mission / EFM), Kosovo (EFM) (<https://www.eods.eu/eom-reports>) [3] OSCE / ODIHR: Kazajistán, Turkmenistán, Bulgaria, Letonia, Mónaco, Austria, Chipre, República Checa, Bosnia y Herzegovina, Dinamarca, Estados Unidos de América, Estonia, Alemania y Chipre. (<https://www.osce.org/odihrelections>)

2 Consúltase Rubio, Rafa (2022) “Informe de observación electoral sobre la respuesta a la desinformación en el proceso electoral brasileño”, Madrid: Observatorio Complutense Desinformación. https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/relatorio-da-universidade-complutense-de-madrid/@@download/file/Informe_Desinformacion_Observatorio_Complutense_2_.pdf

3 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos/tse-resolucao-no-23-610/@@download/file/TSE-resolucao-n-23610.pdf

4 <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021>

5 <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>

6 <https://www.oas.org/fpdb/press/INFORME-PRELIMINAR-DE-LA-MISI%C3%83%E2%80%99CN-DE-OBSERVACI%C3%83%E2%80%99CN-ELECTORAL-DE-LA-OEA-DE-DOMINICA-DICIEMBRE-6-2022.pdf>

V. CORRESPONSALÍAS

El informe además insiste en la necesidad de acomodar observadores internacionales y nacionales en varios de sus párrafos al ser estos garantes, entre otros, del imperio de la Ley, la democracia y los derechos humanos⁷. La OEA considera que la ausencia de observación doméstica y los ataques y las restricciones a los observadores internacionales debe vincularse a una tendencia que como se relata en un reciente Informe de relatores de Naciones Unidas es una deriva que también ocurre en otros países⁸.

c) Estados Unidos (Mid-term congressional elections / 08.11.2022 / Informe Final)⁹

En Estados Unidos, los condados disponen de notable autonomía y tal premisa repercute en el número y variedad de soluciones tecnológicas. Las urnas electrónicas, cuyo uso se limita a entornos supervisados, constituyen el mecanismo digital de mayor utilización para la emisión y el recuento de sufragios.

Habida cuenta que el voto electrónico suscita interrogantes sobre el respeto de principios electorales básicos, como la propia integridad de los resultados, las urnas electrónicas pueden ir acompañadas de comprobantes en papel [*Voter-verified paper audit trail* (VVPAT)]. En este sentido, la misión llama la atención sobre el hecho que en seis estados se usen máquinas que no proporcionan tales comprobantes y lo considera contrario a la buena práctica internacional.

El informe se hace eco asimismo de la certificación de los dispositivos, que entiende susceptible de mejora, o de la regulación de las auditorías que permitirían cotejar los resultados electrónicos con sus respaldos físicos. Se recomienda que tal examen se lleve a cabo siempre antes de certificar los resultados y con criterios efectivos a aplicar ante posibles discordancias.

d) Nigeria (Elecciones generales / 27.02.2023 / Solo informe preliminar) (Elecciones estatales / 20.03.2023 / Solo informe preliminar)¹⁰

La Unión Europea desplegó dos misiones a Nigeria: una de ellas de carácter reducido (*Election Expert Mission / EEM*) observó las elecciones primarias y la segunda ya en formato completo cubrió tanto las elecciones generales como estatales. Al tratarse de una EEM, sus informes no son públicos y únicamente contamos, por lo tanto, con las referencias indirectas de la segunda.

La misión destaca la existencia de

“many legal disputes following candidate selection primaries held in mid-2022”, con el agravante que la resolución de algunas de ellas se solapó de lleno con el procedimiento posterior en las generales: “legal timelines for the resolution of candidacy disputes ... left room for adjudication unduly close to elections and entailed uncertainty for voters and candidates ... With only a few days to the elections, several pre-election petitions related to SHoA [State House of Assembly] elections were still not resolved”.

Entre otros factores, la judicatura “ordered re-runs of party primaries, threw out vexatious legal challenges or directed INEC to list or de-list specific candidates”. La misión atribuye la conflictividad a “inconsistent party oversight of candidate selections, weak political loyalties, and bitter rivalries between aspiring candidates”. También contribuyó a ello la deficiente comunicación entre partidos y la autoridad electoral, con submisión de datos erróneos sobre los candidatos.

e) Perú (Elecciones Regionales y municipales/ 02.10.2022 / Informe Preliminar)

Uno de los retos con los que se enfrentó la Administración Electoral fue la inasistencia de miembros de mesa. Para muchos, refleja el Informe OEA, ello es consecuencia, en parte, de que no reciben ningún tipo de incentivo monetario. Tanto ahora como en informes previos de las misiones de la OEA se ha recomendado “mantener los incentivos monetarios para quienes cumplen el rol de miembros de mesa y considerar nuevos estímulos para quienes se presenten en los locales de votación con la puntualidad requerida para iniciar en tiempo y forma la jornada”.

Por otro lado, la inscripción electrónica de candidatos fue un avance hacia la transparencia aunque la falta de eficacia y financiación impidió la participación de algunos de ellos.

La legislación vigente continúa sin establecer un tope al ingreso global de las organizaciones políticas ni a sus gastos de campaña electoral afectando la equidad en la contienda.

⁷ “La Misión de la OEA aprovecha esta oportunidad para recordar a todos los interesados que los observadores electorales, tanto internacionales como nacionales, son defensores especializados de derechos humanos cuya labor fomenta el respeto de los derechos humanos, promueve la integridad de las elecciones, respalda el Estado de derecho y fortalece el desarrollo democrático”.

⁸ Mary Lawlor, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, The Situation of Election Observers as Human Rights Defenders, <https://srdefenders.org/information/the-situation-of-election-observers-as-human-rights-defenders%ef%bf%bc/>

⁹ <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/543015.pdf> Consúltase asimismo Tokaji, Daniel P. (2016) “Electronic Voting in the United States” en Ardita Driza / Jordi Barrat (eds.) E-Voting Case Law: A Comparative Perspective, Londres: Routledge, pp. 215-230

¹⁰ https://www.eods.eu/library/EU%20EOM%20NIGERIA%202023_FIRST%20PRELIMINARY%20STATEMENT%20_27_02_2023.pdf / https://www.eods.eu/library/EU_EOM_Nigeria_2023_PRELIMINARY%20STATEMENT_FINAL.pdf

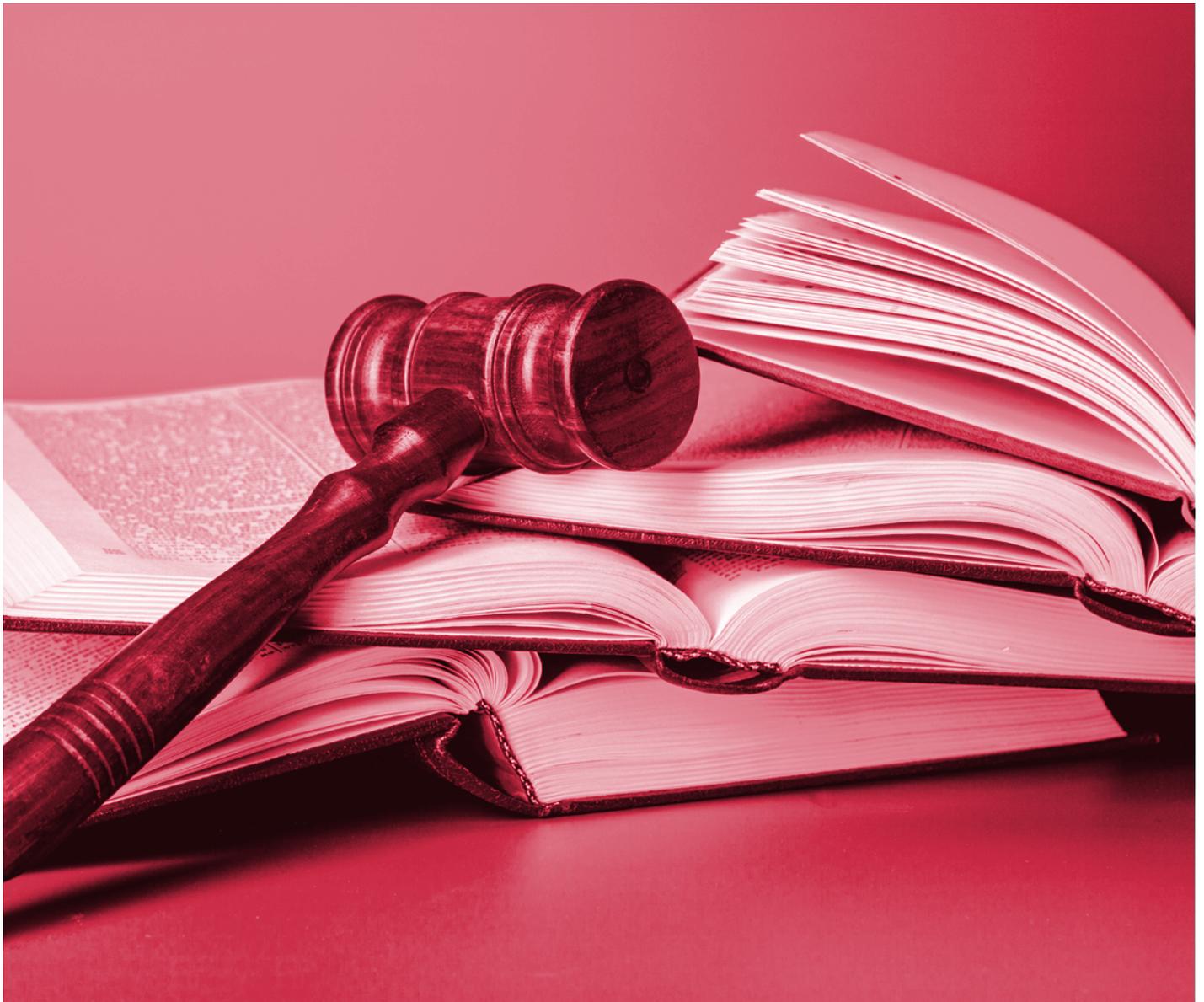
3. DERECHO COMPARADO

a) Instituto Nacional Electoral (2022) Participación ciudadana innovadora y nuevas Instituciones democrática. La ola deliberativa.

El INE ha traducido el informe de OCDE, publicado el año 2020 en su versión original y que ha tenido un notable impacto en las experiencias de participación ciudadana más recientes. Por un lado, consolida la lógica deliberativa como la mejor opción a la hora de abordar problemas de alta complejidad. Es decir, apuesta por el diálogo en grupos diversos y reducidos (los llamados “mini-públicos”). Por otro lado, metodológicamente, incorpora la novedad de las asambleas ciudadanas y, sobre todo, el sorteo como la forma más adecuada para seleccionar aleatoriamente a los participantes en el proceso deliberativo.

A partir de estos dos pilares, la guía ofrece una introducción conceptual a la deliberación y las nuevas formas de gobernanza, define el modelo “representativo deliberativo” y, a continuación, presenta un análisis detallado de experiencias concretas y propone pautas prácticas para su implementación. Un documento, por lo tanto, que no solo ofrece una apuesta innovadora, sino que la ilustra con múltiples experiencias y la traslada al terreno del día a día, convirtiéndose en una auténtica caja de herramientas. Un documento útil e inspirador.

Finalmente, destacar que la propuesta de este documento -las asambleas ciudadanas por sorteo- han servido también durante el último año para promover la experiencia de la asamblea por el clima, promovida por el gobierno central, así como diversas iniciativas locales que se están actualmente gestando.



I. ESTÁNDARES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH Y DEL TJUE

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

1. PALABRAS CLAVE

Derechos humanos; participación y representación política; protección multinivel.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Dueñas Castrillo, A. I. y Macho Carro, A (dirs.) (2022). *La influencia de los tratados europeos sobre Derechos Humanos en la participación y representación política*. Valencia: Tirant lo Blanch.

3. RESUMEN

Los derechos de participación y representación política, al igual que el resto de derechos, se hallan reconocidos y tutelados en un escenario multinivel. A la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, hay que sumar tanto el Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus Protocolos como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. Este rosario de textos sobre el que asienta la protección supranacional de los derechos fundamentales en Europa se ha visto complementado por las decisiones adoptadas por sus máximos órganos de supervisión.

En el ámbito europeo, el TJUE y el TEDH han entablado un diálogo en la definición de estándares para la tutela de los derechos de participación y representación política. Su construcción no resulta una tarea sencilla dada la estrecha vinculación de estos derechos con la soberanía de los Estados. Esta circunstancia ha hecho que el Tribunal de Luxemburgo, arrastrado por una remisión -explícita e implícita- a la jurisprudencia de Estrasburgo, haya asumido una actitud deferente hacia las decisiones de las autoridades nacionales con base en la doctrina del margen de apreciación estatal, de la que parece separarse en sus últimas decisiones en la materia. Por su parte, el TEDH viene empleando los trabajos de la Comisión de Venecia para medir el grado de consenso de las legislaciones estatales en estos derechos y, atendiendo a este, adoptar un control más o menos incisivo.

Estas líneas vienen perfectamente dibujadas en las contribuciones de la presente obra colectiva, que se estructura en tres partes: primera, derecho de participación en la jurisprudencia del TJUE y del TEDH; segunda, procesos electorales y referendos, donde se hace referencia al papel de la Comisión de Venecia, en tanto *amicus curiae* del TEDH, en la interpretación evolutiva del derecho a elecciones libres, así como en sus trabajos en una materia excluida hasta el momento del análisis del TEDH, como son los referendos; tercera, y última, la participación a través de los partidos políticos, en la que se abordan los estándares de Estrasburgo en tres materias concretas, a saber: la tutela del derecho a asociarse a partidos políticos, la pérdida del mandato por disciplina de partido y la financiación de los partidos políticos a tenor del principio (alemán) de igualdad de oportunidades.

En definitiva, la obra resulta de imprescindible lectura principalmente por tres razones: por un lado, para conocer los estándares en materia de protección del derecho de participación y representación política que las autoridades españolas deberán aplicar vía artículo 10.2 CE; por otro lado, para observar cómo el TJUE comienza a sentar, trampa adelante, una doctrina autónoma en estos derechos al margen de la elaborada por el TEDH en aplicación del principio de subsidiariedad; y, por último, para comprobar el papel de la Comisión de Venecia como facilitador del consenso legislativo necesario para la realización de controles más incisivos a través de interpretaciones evolutivas (y mutativas) del CEDH.



II. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL REFERÉNDUM AUTONÓMICO EN ESPAÑA

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

1. PALABRAS CLAVE

Referéndum autonómico; consultas populares; participación política directa.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Garrido López, C. y Sáenz Royo, E. (2019). *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons.

3. RESUMEN

Cuando en junio de 2008, el Lendakari del Gobierno vasco convoca una consulta popular para determinar el futuro político de esta comunidad autónoma, se abre el debate sobre la viabilidad del referéndum autonómico. A partir de entonces, esta figura va a quedar ligada inexorablemente al derecho de secesión, condicionando en un sentido muy restrictivo la jurisprudencia constitucional y su práctica. Por eso, se niega de manera absoluta la competencia autonómica para consultar por vía del referéndum, reservando completamente este ámbito material al Estado (SSTC 31/2010, 31/2015, 32/2015 y 138/2015). Es cierto que esta interpretación se ha ido abriendo muy tímidamente en las últimas Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 137/2015, 51/2017, 90/2017 y 114/2017), que ahora permite la intervención autonómica en aspectos relacionados con la ejecución o la regulación de aspectos complementarios del referéndum siempre y cuando se prevea el referéndum autonómico en la Ley Orgánica de Modalidades del referéndum. Sin embargo, la inacción estatal bloquea la posibilidad de desarrollar y activar este mecanismo de participación política directa por parte de las comunidades autónomas.

En este libro colectivo varios constitucionalistas analizan el fundamento y los límites constitucionales del referéndum autonómico. Tras el estudio riguroso de las funciones del referéndum territorial en los Estados federales, la primera parte de la obra se dedica al análisis del marco normativo del referéndum y las consultas populares en el Estado autonómico, poniendo el énfasis en las cuestiones más controvertidas generadas por la jurisprudencia constitucional. En la segunda parte, se profundiza sobre los excesos cometidos por los legislativos y ejecutivos tanto estatal como autonómicos, quienes han hecho un mal uso de sus atribuciones para convocar referéndums de secesión o sobre materias que no eran de su competencia, desbordando así los márgenes constitucionales.



III. FASES Y CLAVES EN LA FORMACIÓN DE UN GOBIERNO DE COALICIÓN

Santiago Delgado Fernández
Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Granada

1. PALABRAS CLAVE

Coaliciones políticas; gobiernos de coalición; gobernabilidad.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Matas Dalmasas, J. (2021). *Guía para formar un gobierno de coalición*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.

3. RESUMEN

El gobierno de coalición es una fórmula que facilita la gobernabilidad en los sistemas parlamentarios. Pese a que requiera un esfuerzo extraordinario para superar las diferencias ideológicas y políticas existentes entre los potenciales socios, estos gobiernos fortalecen los valores democráticos del diálogo, la confianza, el acuerdo, la tolerancia y el civismo.

La negociación necesaria para formar un gobierno de coalición se encuentra condicionada por elementos de distinta naturaleza tales como: el marco jurídico-institucional, el sistema electoral y de partidos, la ideología, las relaciones interpartidistas, el contexto histórico político, factores externos y relaciones personales. Por este motivo, para pactar se precisa conocer todos estos elementos, teniendo en cuenta los propósitos de los partidos, y atinar con la fórmula más idónea para alcanzarlos. Más allá de estas cuestiones, los actores políticos que pretendan constituir un gobierno de coalición deberán observar, necesariamente, la distribución cuantitativa y cualitativa de los ámbitos sectoriales de gobierno, la distribución de cargos de designación política de la Administración, los recursos económicos que gestionarán unos y otros, o las pautas de funcionamiento interno de dicho gobierno.

El valor de este libro reside en el hecho de que, sin abandonar el rigor académico imprescindible, en él se ofrece una guía sencilla y útil para quienes se enfrentan al escenario coalicional como analistas, asesores o dirigentes políticos. Se describen con gran precisión las distintas fases de las negociaciones conducentes a la formación de un gobierno de esta naturaleza. Además, se incluyen para cada etapa, indicaciones prácticas relativas a la elaboración de un programa de gobierno consensuado, la configuración de procedimientos de impulso de la acción de gobierno, la creación de órganos estratégicos para su buen funcionamiento, la formulación de un plan de comunicación y, la estrategia comunicativa que habrán de seguir los socios para trasladar la acción política de dicho ejecutivo.



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

1. PALABRAS CLAVE

Elecciones libres; libertad de expresión; representación política.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Ríos Vega, L. E. y Spigno, I. (dirs.) (2020). *Estudios de casos líderes europeos (Vol. XII). Las elecciones libres en la doctrina de Estrasburgo*. México: Tirant lo Blanch.

3. RESUMEN

El derecho a elecciones libres, consagrado en el artículo 3 del Primer Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos, es uno de tantos ejemplos de lo que la doctrina más autorizada en la materia ha calificado de auténtica mutación convencional. Si en sus albores este derecho era comprendido como una garantía institucional y compromiso de los Estados para la celebración de elecciones libres y periódicas, ahora presume de ser un derecho subjetivo que reconoce y ampara el sufragio activo y pasivo.

La mutación del precepto es empero contemporánea a la transformación constitucional del TEDH. Esta transformación viene impulsada por la garantía de un trinomio indisociable: democracia, elecciones y Estado de Derecho. Este trinomio no solo constituye la base del orden público europeo, sino también de la cultura del constitucionalismo, tal como expone García Roca, uno de los autores del libro, en el zaguán introductorio del mismo. El resto de aportaciones que integran esta obra colectiva recogen la jurisprudencia más destacada y actualizada en la materia, y se ordenan en cuatro partes: la primera está dedicada a las sinergias de la libertad de expresión con el derecho a elecciones libres; la segunda ofrece diversos estudios donde se exponen los principales criterios jurisprudenciales aplicados sobre el sufragio activo; la tercera da cuenta del progresivo control del TEDH en la esfera pasiva del sufragio; la cuarta, y última, aborda el diálogo de Estrasburgo con la Comisión de Venecia en materia electoral, prestando atención a la divergente postura que estos mantienen en la tutela de la igualdad del sufragio.

La lectura de la obra resulta absolutamente recomendable porque permite comprobar cómo el parámetro de control empleado por el TEDH en la resolución de las demandas relativas a este derecho, parámetro que vendría a coincidir con un juicio de razonabilidad, se agrieta cuando aquellas recaen sobre materias que amenazan los elementos del referido trinomio. Es entonces cuando el principio de subsidiariedad y el amplio margen de apreciación nacional de los Estados, tributarios, claro está, de un sistema de garantía multinivel donde la jurisdicción de Estrasburgo sucede a la protección dispensada por las autoridades nacionales, son sustituidos por un control más incisivo que favorece la génesis de nuevas mutaciones convencionales y, por ende, nuevos espacios de protección.



*Esther Pano Puey
Profesora Asociada de Ciencia Política y de la Administración
Universitat de Barcelona*

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

1. PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana; democracia participativa; políticas públicas.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Brugué, Q. (2018). "Los Ritmos y los Tumbos de la Participación Ciudadana", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 16, pp. 155-187.

3. RESUMEN

El artículo propone un análisis de la evolución de las políticas de participación ciudadana. Para ello, distingue tres etapas: un periodo inicial de entusiasmo; uno posterior vinculado a la crisis económica y al contexto de austeridad; y, para acabar, una fase de renovado interés canalizado a través de las experiencias de co-creación y consultas ciudadanas.

La primera fase arrancarían después del tránsito democrático, pero tuvo su expansión entorno a los años 90. En ese momento, de acuerdo con el autor, se empieza a tomar conciencia de los límites de la democracia representativa y se plantean las experiencias de participación ciudadana como oportunidades para acercar la política a los ciudadanos, mediante opciones de intervención en el diseño de las políticas y de control de los gobernantes. El autor propone centrarse en tres preguntas básicas: el porqué, el qué y el cómo de la política pública, en este caso de participación. A partir de ahí sugiere que la participación de esa etapa se centró más en el cómo (visión instrumental), que en el qué y en el por qué (visión substantiva). Este sesgo generó una confusión que difuminó el encaje de la figura y la valoración global del periodo es, en consecuencia, ambivalente.

En el siguiente periodo, marcado por la crisis económica y las medidas de austeridad, se tendió a restringir toda actividad pública que no fuese estrictamente necesaria. En este contexto, a juicio del autor, se prescindió de las políticas de participación ciudadana justo en el momento en que podían haber sido más relevantes. Para ello, se debería haber insistido en la visión substantiva con el objeto de mejorar las instituciones, democratizar las políticas y también a la ciudadanía.

Superado el periodo más agudo de la crisis económica, las instituciones han retomado el interés de incorporar las visiones ciudadanas y emergen dos vías que suponen un cambio relevante respecto a las anteriores prácticas: la co-creación del bien común y las consultas ciudadanas. En cuanto a las primeras, se vinculan a la idea de innovación social y supone formas de implicación surgidas desde la base que aspiran a constituir respuestas cooperativas a las necesidades. Las segundas suponen la incorporación de un elemento propio de la democracia directa que implica ya no solo la incorporación de la visión ciudadana sino el tránsito en la capacidad de decisión.

En conclusión, el artículo permite que el lector obtenga una visión longitudinal y crítica de la evolución de las experiencias de participación ciudadana, así como una propuesta prospectiva de su posible futuro.



VI. SUFRAGIO IGUAL

Carlos Fernández Esquer
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia

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

1. PALABRAS CLAVE

Sufragio igual; sistemas electorales.

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Urdánóz Ganuza, J. (2021). *Una teoría del sufragio igual*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

3. RESUMEN

Este libro escrito por Jorge Urdánóz, profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad Pública de Navarra, constituye la contribución más destacada en castellano a la noción de sufragio o voto igual. El tema es pertinente, pues, como advierte en la introducción, la noción del “sufragio” o “voto” igual ha recibido una escasa atención hasta la fecha, especialmente en los estudios jurídicos y electorales. Desde ese punto de vista, la obra, cuyo principal objetivo consiste en ofrecer una teoría que solvete ese déficit analítico y conceptual, es absolutamente bienvenida.

En primer lugar, el autor disecciona las distintas dimensiones que encierra el concepto de igualdad de sufragio: «acceso», «influencia», «vulnerabilidad», etc. Es decir, en la primera parte, la más extensa, esboza una teoría sobre el sufragio igual desde una perspectiva novedosa y original. Se trata de un trabajo que emplea un cuerpo bibliográfico sólido y que bebe esencialmente de tres campos de estudio: la Ciencia Política, el Derecho Constitucional y la Teoría de las Votaciones. En este sentido, la interdisciplinariedad confiere originalidad y calidad a la obra, así como un enfoque panorámico. Precisamente, una de las grandes aportaciones consiste, a mi juicio, en traer a colación la literatura de la Teoría de las votaciones, una literatura desconocida para los principales estudios politológicos y jurídico-constitucionales en castellano.

Destaca el rigor conceptual con que se tratan cuestiones relativamente complejas, muchas de ellas aquejadas de una enorme confusión, como el empleo indistinto, bien identificado por el autor, de conceptos como proporcionalidad e igualdad del voto. Además, Urdánóz exhibe una gran precisión lingüística, lo que facilita la comprensión por parte del lector.

En una segunda parte, el autor enriquece sus propuestas conceptuales con abundantes ejemplos y datos empíricos. Para ello se sirve de distintos sistemas electorales de todo el mundo, a los que aplica la teoría anteriormente propuesta. Todo ello permite al lector seguir el hilo argumental de manera sencilla a lo largo del trabajo. En la tercera parte, Urdánóz realiza una aproximación a las distintas maneras de concebir el sufragio igual en diferentes períodos constitucionales. Finalmente, se presenta una propuesta de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados que satisfaría la exigencia de la Constitución Española según la cual los ciudadanos españoles tienen derecho a elegir a sus representantes mediante un sufragio igual, algo que, según el criterio del autor, ha resultado papel mojado en todos los procesos electorales desarrollados hasta la fecha.



I. BRUGUÉ, Q. (2018): "LOS RITMOS Y LOS TUMBOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA", EN CUADERNOS MANUEL GIMÉNEZ ABAD, NÚM. 16, PP. 155-187

*Miquel Salvador Serna
Profesor Titular de Ciencia Política
Universitat Pompeu Fabra*

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

Las políticas de participación ciudadana se han presentado como una vía para mejorar la democracia, e implicar a la ciudadanía en los asuntos públicos, ofreciendo alternativas tanto para la deliberación como, eventualmente, para tomar parte en las decisiones públicas, con la voluntad de superar los límites de la democracia representativa.

El artículo de Quim Brugué, un referente incuestionable en este campo, aporta una sugerente visión de la evolución de estas políticas a través de tres fases. Desde la etapa inicial que titula del voluntarismo a la clientelización, a una segunda asociada a tiempos de crisis económica que plantea en términos de la frivolidad a la austeridad, hasta llegar a una tercera en la que se replantean dichas políticas. En esta última etapa surgen nuevos postulados asociados a la innovación social y la generación de respuestas cooperativas a los retos que se plantean a la sociedad y la incorporación de las consultas ciudadanas como alternativa asociada a la democracia directa para otorgar a la ciudadanía ciertas capacidades de decisión.

Una evolución que se asocia a diferentes énfasis en los rasgos caracterizadores de dichas políticas, desde los momentos incipientes en los que la ilusión por la novedad propiciaba la experimentación (en especial en los métodos) hasta su ajuste y cuestionamiento en momentos de crisis (económica), para llegar a una cierta madurez que favorece su replanteamiento en clave de aporte en términos de contenido y de proceso a la mejora no tan solo de las dinámicas democráticas sino de acción de los poderes públicos.

Más allá del desigual desarrollo de estas políticas en la diversidad de gobiernos (especialmente a nivel local y autonómico), resulta relevante que además de ciertas "modas", la orientación política de los equipos al frente de las diferentes instituciones haya marcado una parte de su estilo, contenidos y alcance. Así se podrían distinguir iniciativas que parten de una firme convicción y compromiso con la participación ciudadana (aunque en ocasiones, más en términos de proceso de que contenido) y otras que, al amparo de cierta ambigüedad en sus términos, la utilizan como recurso formal para ofrecer apariencias que no llegan a incidir en el funcionamiento efectivo de la acción de gobierno. A modo de ilustración, podría plantearse como supuesto avance de las políticas de participación el surgimiento de regulaciones que imponen su aplicación en los procesos para aprobar leyes o reglamentos en determinados sectores. Sin embargo, en muchas ocasiones este requerimiento se ha acabado traduciendo en un mero trámite formal que busca generar el mínimo impacto y que no acaba traduciéndose sino en una mera recepción y gestión administrativa de los aportes, a los que ofrece respuestas formales, pero con poca traducción efectiva en decisiones posteriores de relevancia. Un ejemplo que permite visualizar avances, es verdad, pero que distan, en los casos en que se da en los términos descritos, de confirmar una implicación efectiva tanto de los responsables de los equipos de gobierno como de los equipos profesionales de las organizaciones públicas. Por supuesto hay salvedades a esta situación, y se siguen desplegando iniciativas que realmente apuestan por políticas de participación ciudadana efectivas e influyentes tanto en los procesos de diagnóstico y definición de retos colectivos como en la identificación de alternativas para afrontarlos, y que buscan la implicación en su desarrollo y evaluación. Pero la cultura de la participación sigue estando poco extendida en muchas organizaciones públicas, más allá de las unidades internas especializadas en el campo de la propia participación ciudadana.

Precisamente estas unidades especializadas constituyen un referente para el impulso de las políticas de participación ciudadana, con una labor ingente que en determinados momentos podría caracterizarse como evangelizadora, y que con enormes resistencias (o pasividad, que a veces puede ser incluso peor) por buena parte del resto de la organización pública, mantienen con rigor y tenacidad el buen hacer en este ámbito. Pero su actividad viene condicionada, en buena medida, por parte de la dirección política al frente de los diferentes gobiernos locales y autonómicos, en especial atendiendo a la sensibilidad de este tipo de políticas públicas.

Pero sería conveniente no desdeñar la importancia de las unidades internas vinculadas a la participación ciudadana y las redes de actores (también externos) que se han configurado alrededor de estas políticas, para valorar tanto su consolidación como su capacidad de resistencia en determinados momentos de crisis, así como su papel en el surgimiento de nuevos planteamientos orientados a revalorizar el ámbito.

Una constelación de actores en la que pueden identificarse, además de las citadas unidades de participación propias de las administraciones públicas, a centros de investigación y de docencia (con grupos de investigación en diferentes universidades), consultores y expertos externos, tanto a nivel nacional como internacional. El refuerzo de estas redes a través de una intensa interrelación a nivel profesional –en el impulso de múltiples iniciativas de participación–, pero también a nivel de intercambio de conocimientos y socialización –mediante congresos, seminarios y cursos de formación específicos–, así como la convergencia en sus diagnósticos y planteamientos globales, permite caracterizarlas como comunidades epistémicas. Comunidades que tienden a autorreforzarse y a generar resistencia ante eventuales cuestionamientos o ataques externos, al mismo tiempo que promueven determinadas visiones del campo de la participación ciudadana y cómo desplegar las políticas públicas asociadas al mismo.

I. BRUGUÉ, Q. (2018): "LOS RITMOS Y LOS TUMBOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA", EN CUADERNOS MANUEL GIMÉNEZ ABAD, NÚM. 16, PP. 155-187

Los roles jugados por los miembros de esta comunidad epistémica han sido variados y complementarios. Por un lado, los propios responsables de la participación han sostenido las acciones de los primeros años con gran dedicación y voluntad, a lo que hay que sumar importantes avances en su nivel de profesionalización (superando el amateurismo voluntarista de etapas iniciales). Desde los niveles supralocales y autonómicos se han generado recursos y oportunidades para fomentar el apoyo político, ayudando a sostener las unidades de participación, aunque no siempre ello se haya traducido en el reconocimiento de su actividad. La comunidad académica también ha contribuido a nutrir el proceso, ha propuesto nuevas herramientas y, al integrar los eventos a nivel local en redes internacionales, ha dado sentido a iniciativas puntuales, contribuyendo así a la consolidación de las unidades. El fortalecimiento de la comunidad epistémica es un factor esencial para explicar cómo las unidades de participación consiguieron asentarse y consolidarse en los organigramas de los entes locales y autonómicos. A pesar de representar intereses opuestos a los de la burocracia tradicional, lograron desplegar sus actividades e influir, aunque de manera desigual, en las prácticas de diferentes políticas sectoriales.

La capacidad de estas unidades de participación para generar procesos participativos en diferentes ámbitos del gobierno ilustra sus capacidades de acción. Sin embargo, surgen interrogantes sobre su capacidad para mantener y extender su influencia en determinadas esferas. En otros términos, cabe distinguir ámbitos como las políticas culturales o de juventud, más propicias a considerar iniciativas participativas, que otros como los ámbitos de gestión económica o asesoría jurídica, donde aparecen mayores dificultades para generar complicidades. Un escenario que puede interpretarse en términos de confrontación de culturas institucionales y de diversidad de comunidades epistémicas con planteamientos dispares sobre el propio rol y de las actividades que deben desarrollar las organizaciones públicas.

En cualquier caso, se trata de un ámbito de políticas que se redefine constantemente. La toma de conciencia de la importancia de implicar a la ciudadanía para afrontar retos de complejidad creciente o la necesidad de trabajar nuevos consensos facilita que estas políticas entren de nuevo en la agenda. Un proceso acompañado por el surgimiento de nuevas metodologías (como por ejemplo la selección de ciudadanos por sorteo para configurar las asambleas ciudadanas por el clima, o los laboratorios ciudadanos) y herramientas (como el uso intensivo de nuevas aplicaciones como plataformas tecnológicas específicas). La vinculación del ámbito de participación al paradigma del Gobierno Abierto también ha propiciado, en determinados momentos, su revalorización y un nuevo impulso para su desarrollo.

En un contexto en el que la ciudadanía tiende a distanciarse de la política, con una abstención creciente en determinadas elecciones, y un crecimiento significativo de los movimientos populistas que cuestionan determinadas dinámicas de funcionamiento, el refuerzo de las instituciones democráticas resulta urgente. Un refuerzo que pasa por un amplio conjunto de medidas, pero en el que la revalorización de la participación ciudadana constituye un elemento fundamental. Una revalorización consciente y responsable de las implicaciones, que tome como punto de partida el diálogo entre los implicados, pero dejando claras las reglas del juego y los roles y responsabilidades últimas de cada parte.

Para ello es imprescindible implicar a la dirección política de los diferentes niveles de gobierno, consolidando reglas del juego para el impulso y la consolidación de una verdadera cultura de participación ciudadana. Con ello se pretende superar los avances meramente formales o estéticos para integrar la participación como parte de un nuevo paradigma de relación entre los gobiernos y la ciudadanía. Un avance que debe impregnar también a las propias organizaciones públicas e implicar a los profesionales que las integran, poniendo en valor, de forma honesta y responsable, consciente de sus límites y condicionantes, lo que puede aportar la participación ciudadana. Un planteamiento riguroso capaz de identificar dónde realmente es necesario incluir la participación y, sobre todo, cómo definir claramente los objetivos que se persiguen, eludiendo usos formales, ambiguos o confusos. Unas bases de partida que permitan identificar qué metodologías e instrumentos son los más adecuados para la finalidad que se busca y los recursos, humanos y financieros, pero también en tiempo, para poder desplegar adecuadamente los procesos y procesar sus resultados. Unos resultados que deberían poder ser procesados en positivo por parte de las organizaciones públicas para su integración en las fases del proceso de desarrollo de las políticas públicas que se consideren oportunos. Porque en tiempos en los que se habla de inteligencia colectiva, la participación puede aportar conocimientos y reflexiones, además de valoraciones, que son imprescindibles para afrontar la complejidad de los desafíos. Y todo ello ofreciendo un adecuado retorno a la ciudadanía en aras tanto del desarrollo de una adecuada cultura de participación como de su implicación en las reglas del juego democrático.

La revisión tanto de las fases de desarrollo de las políticas de participación ciudadana que ofrecer el artículo de Quim Brugué como las reflexiones que se han propuesto atendiendo a otras variables de esta trayectoria deberían permitir consolidar aprendizajes y explorar nuevas opciones acordes con los retos que se plantean a la propia democracia.

Óscar Sánchez Muñoz
 Profesor Titular de Derecho Constitucional
 Universidad de Valladolid

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

Aunque no es habitual, voy a empezar este comentario crítico hablando de mí. Me permito esta falta de elegancia porque en el libro comentado se hacen numerosas referencias a una de mis primeras publicaciones y el tema del libro ha tenido siempre un significado especial para mí. Me enfrenté con el principio de igualdad del sufragio en el que yo considero como mi primer trabajo de investigación serio, allá por el año 1998¹. En aquel momento, se trataba de un tema que no había merecido una gran atención por parte de la doctrina española –muy centrada en la problemática de la proporcionalidad del sistema– y con el que el Tribunal Constitucional tampoco se había enfrentado de una forma directa², lo cual llamaba poderosamente la atención, ya que nuestro sistema electoral es, probablemente, uno de los que provocan una mayor desigualdad del voto de entre todos los del mundo. Así, mientras que en países como Francia, Alemania o los Estados Unidos existían vivos debates y relevantes decisiones jurisprudenciales³, al menos, sobre una de las dimensiones de la igualdad del voto, la referida a la igualdad de representación –el problema del *malapportionment*–, en España considerábamos que, dado que la circunscripción electoral provincial estaba blindada por el texto constitucional, nada o muy poco se podía hacer para corregir las enormes diferencias de representación generadas como consecuencia de las disposiciones constitucionales. En resumidas cuentas, tratar de formular una teoría mínimamente coherente para dotar de contenido al principio de igualdad del sufragio en el sistema constitucional español era una tarea casi imposible, pues la propia Constitución, al tiempo que reconocía el sufragio igual (artículo 68.1) lo desvirtuaba completamente a través del sistema electoral previsto (artículo 68.2).

En el *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral*, publicado en 2009, se daba buena cuenta de esta situación y se proponían algunas «opciones para la mejora de la igualdad en la distribución de escaños»⁴ sin alterar el marco constitucional: básicamente, aumento del número de diputados, disminución de la representación mínima provincial y cambio de la fórmula de reparto de escaños entre las circunscripciones. Se trataba de opciones que, si bien podían mitigar algo la desigualdad, no atacaban la raíz del problema.

Por su parte, en los debates académicos que acompañan a dicho informe, el profesor Fernández-Miranda Campoamor rechazaba de plano la crítica a la vulneración del principio de igualdad por parte del sistema electoral por entender que dicha crítica se fundamentaba en una posición «netamente jacobina» que ignoraba que la democracia no descansa en una «igualdad matemática», sino en «el consenso más amplio posible sobre las reglas del juego para la legítima conquista del poder»⁵. En definitiva, para este autor, partiendo de una interpretación sistemática de la Constitución y de la comprensión de las disposiciones constitucionales sobre el sistema electoral como el fruto de un consenso político en torno a un sistema –el de la Ley para la Reforma Política– cuyos efectos eran de sobra conocidos por los constituyentes, no quedaba otro remedio que asumir con resignación que el principio de igualdad del voto carecía de contenido propio y equivalía simplemente a la universalidad del voto, sin añadir nada más. No cabía, pues, fundamentar sobre dicho principio la pretensión de que todos los electores tengan un mismo poder.

Como he apuntado antes, además, el debate académico en torno al sistema electoral en España ha estado muy centrado en la cuestión de la proporcionalidad y, de hecho, en la mayor parte de los casos, se produce una cierta confusión conceptual –como señala muy acertadamente Urdánoz en su libro–, de manera que la proporcionalidad se ha venido considerando como una de las dimensiones del principio de igualdad. Mi trabajo de 1998 no escapa a dicha confusión, llevado por la doctrina del Tribunal Constitucional Federal Alemán que distingue entre igualdad del valor aritmético (*Zählwert*) e igualdad del valor de resultado (*Erfolgswert*) de los sufragios, referida esta última a la proporcionalidad⁶. De haber podido leer en aquel momento el libro de Jorge Urdánoz, es seguro que mi artículo habría estado mucho mejor argumentado.

1 SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. «Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio», en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral*. Pamplona, Aranzadi, 1999. Dicha publicación se presentó como comunicación en las VI Jornadas de Derecho Parlamentario, organizadas por la AELPA y celebradas en Palma de Mallorca, los días 23, 24 y 25 de septiembre de 1998. El texto era un resumen actualizado y traducido al español de mi memoria final en el DEA de Derecho público comparado de los Estados europeos en la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne. Dicha memoria llevaba por título «Le principe d'égalité du suffrage. Analyse comparée des systèmes constitutionnelles espagnol, français et allemand».

2 Tan solo cabía citar la STC 45/1992, de 2 de abril, que no estaba referida a la representación en el Congreso de los Diputados, sino en el Parlamento de las Islas Baleares, y en la que la argumentación se veía fuertemente condicionada por cuestiones de representación territorial.

3 Me remito a las contribuciones y decisiones citadas en mi trabajo.

4 VVAA, *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: Texto del Informe y debates académicos*. Madrid, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 129 y ss.; sobre las propuestas concretas de mejora, véanse las pp. 133 y ss.

5 FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. «Sobre la reforma electoral», en VVAA, *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: Texto del Informe y debates académicos*. Madrid, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 683.

6 SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. *Ob. cit.*, pp. 516 y ss.

II. URDÁNOZ GANUZA, J. (2021): UNA TEORÍA DEL SUFRAGIO IGUAL. CEPC, MADRID

En los años siguientes, poco se ha movido. La doctrina ha venido denunciando sistemáticamente la quiebra del principio de igualdad por parte de nuestro sistema electoral⁷, aunque, frecuentemente, tratando de manera conjunta y a veces confusa los problemas de igualdad y los de proporcionalidad. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha asumido la doctrina alemana que otorga a la igualdad no solo un valor formal, sino también un valor sustancial: «una exigencia sustancial de igualdad en el voto que impone tanto el igual valor numérico como el igual valor de resultado del sufragio»⁸. Pero, para el Alto Tribunal, este principio se concibe como un mandato de optimización y ello implica que puede verse modulado por otros mandatos constitucionales: «la garantía del sufragio igual debe ser un objetivo hacia el que ha de orientarse progresivamente, corrigiendo en lo posible sus desviaciones»⁹. En ese «en lo posible» reside el problema, pues, tanto para la doctrina, como para el propio Tribunal, dentro de la configuración constitucional del sistema electoral impuesta por el artículo 68.2 CE no es «posible» corregir prácticamente nada con el fin de orientarse hacia el deseable objetivo de la igualdad.

En cuanto a la actitud de los actores políticos, podemos decir que el «consenso sobre las reglas del juego» –por utilizar la expresión antes citada de Fernández-Miranda Campoamor– ha primado sobre cualquier otra consideración. Ahora bien, siendo mínimamente honestos no podemos obviar que se trata de un consenso sustentado sobre los intereses particulares de los partidos beneficiados por el sistema, no sobre el interés general, salvo que entendamos que el falseamiento de la decisión del electorado sirve al interés general, lo cual es quizás llegar demasiado lejos, incluso para los más pragmáticos. Por otra parte, el argumento de que el sistema, con todas sus distorsiones, favorece la creación de mayorías estables parece estar en horas bajas después de los últimos procesos electorales.

Mientras tanto, el sistema electoral español se va quedando cada vez más como una *rara avis* en el ámbito de las democracias avanzadas. Que entra en contradicción con los estándares internacionales es un hecho que nadie pone en duda. Véanse, por ejemplo, los Informes Finales de las misiones de observación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre las Elecciones Generales de 20 de noviembre de 2011 y de 20 de diciembre de 2015 en los que se dice textualmente que «El reparto de escaños por circunscripciones no asegura completamente la igualdad de voto, con arreglo a lo dispuesto en el art. 7.3 del Documento de Copenhague». No se cumple tampoco, por tanto, con lo establecido en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia, que recomienda expresamente que «los escaños deberán repartirse por igual entre las circunscripciones» (Sección I.2).

Llegamos así a un callejón sin salida. Tenemos un sistema que sabemos bien que no respeta el principio de igualdad, pero no podemos, ni queremos, hacer nada para remediarlo. No podemos, supuestamente, porque el sistema nos viene dado en gran medida por las normas constitucionales y la reforma de la Constitución, a día de hoy, se ha convertido en una entelequia. No queremos, porque el sistema, con todos sus vicios, sigue otorgando legitimidad a los resultados. Salvando las distancias, es algo equiparable a lo que sucede en los Estados Unidos en relación con el colegio electoral de las elecciones presidenciales. Tanto en un caso, como en el otro, siguen pesando enormemente los equilibrios políticos de la etapa constituyente.

Y es en este punto en el que, en mi opinión, el libro de Jorge Urdánoz, más allá de su indudable aportación teórica, puede ser extraordinariamente útil para que los constitucionalistas tratemos de imaginar una salida para este callejón sin salida.

En el libro hay dos grandes bloques. En el primero, que ocupa dos terceras partes de la obra se desarrolla toda la teoría que nos permite clarificar todas las dimensiones del concepto «sufragio igual» y, lo que es más interesante, se ofrecen instrumentos para poderlo cuantificar de manera muy sencilla. Para ello, Urdánoz se basa en la teoría de las votaciones, una perspectiva analítica y matemática que nos permite comprender el concepto de manera abstracta, sin tener que tomar en consideración las circunstancias concretas en las que opera cada sistema electoral, lo cual es algo que pertenece al ámbito de la Ciencia política. Así, dado un determinado sistema electoral, sea cual sea, que el voto sea igual va a significar siempre lo mismo: intercambiabilidad, y la desigualdad va a poder medirse siempre en términos de fuerza y de vulnerabilidad de los votos. Esta perspectiva, absolutamente impecable en términos analíticos, resulta muy útil para cualquier jurista que quiera dotar de significado a la igualdad del sufragio.

⁷ Una recopilación de opiniones doctrinales en relación con la desigualdad de nuestro sistema electoral, incluyendo citas de MARTÍNEZ CUADRADO, NOHLEN y SCHULTZE, ÁLVAREZ CONDE y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ SEGADO, SANTOLAYA MACHETTI, GARRORENA MORALES y GARCÍA MORILLO, se encuentra en uno de los trabajos previos del autor del libro comentado. URDÁNOZ GANUZA, Jorge. «La desigualdad del voto en España», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 13, 2009, pp. 272-273. Más recientemente, podemos citar, como trabajos representativos, en el ámbito de la ciencia política, PENADÉS, Alberto y SANTIUSTE, Salvador. «La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto». *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 32, 2013, pp. 89-116, y, en el campo del Derecho constitucional, PÉREZ ALBERDI, Reyes. «Igualdad de sufragio y sistema electoral», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 28, 2018. Más recientemente, véanse también las respuestas que dan los profesores ARNALDO ALCUBILLA, AZPITARTE SÁNCHEZ, BASTIDA FREIJEDO, BIGLINO CAMPOS, BLANCO VALDÉS, GÁLVEZ MUÑOZ, GARCÍA MAHAMUT y GAVARA DE CARA a la encuesta sobre el sistema electoral planteada en el núm. 45 (2020) de la revista *Teoría y Realidad Constitucional*; véanse especialmente las respuestas a la pregunta 3, relativa a la igualdad del voto, pp. 42 y ss.

⁸ STC 19/2011, de 3 de marzo, FJ 9.

⁹ *Ibidem*.

II. URDÁNOZ GANUZA, J. (2021): UNA TEORÍA DEL SUFRAGIO IGUAL. CEPC, MADRID

Teniendo claro lo anterior, el segundo bloque del libro se ocupa de trasladar esta teoría al mundo real, primero desde una perspectiva comparada, estudiando su aplicación a algunos de los principales sistemas electorales del mundo, después desde una perspectiva histórica, viendo como se ha ido enriqueciendo el concepto de igualdad del voto a medida que el ideal democrático se iba imponiendo, para terminar con la exposición de su comprensión *integral* del sufragio igual, basada en la teoría desarrollada en la primera parte, la cual, a juicio del propio autor, presenta una serie de propiedades que la hacen ventajosa respecto a la versión que se había impuesto hasta ahora en la doctrina y en la jurisprudencia constitucionales. Si la igualdad del sufragio tiene que significar algo –y estaremos de acuerdo en que tiene que ser así, puesto que se trata de una norma constitucional– y si tiene que significar algo distinto a la universalidad del voto y a la proporcionalidad, entonces tiene que significar *esto*, no puede significar otra cosa.

Hay que destacar que la comprensión integral del sufragio igual que propone Urdánoz es mucho más completa y mucho más precisa que la comprensión que hasta ahora se tiene en la mayoría de los sistemas y que ha sido acogida por los textos internacionales de *soft law*. Ya no estamos hablando únicamente de la igual fuerza de los votos, es decir, de la igualdad de la representación, sino también de la igualdad en cuanto a vulnerabilidad, lo que toma en cuenta los efectos de la desigual magnitud de las circunscripciones, algo que es especialmente interesante en el caso español.

Y llegamos así a la última parte del libro, la parte en la que todo lo visto anteriormente se proyecta sobre nuestro sistema para acabar proponiendo una nueva interpretación del sufragio igual en nuestro sistema que, a juicio del autor, podría ser aplicable incluso sin necesidad de reformar el texto constitucional.

Antes de desarrollar esta nueva interpretación, Urdánoz intenta desmontar las dos justificaciones que suelen darse por parte de la doctrina para coonestar la innegable desigualdad de nuestro sistema con el mandato constitucional del sufragio igual. Desde estos puntos de vista, el sufragio debe ser igual, porque así lo manda la Constitución, pero ese mandato constitucional debe modularse con otros bienes constitucionales que también son dignos de protección, a saber, la representación territorial y la gobernabilidad. Para Urdánoz, ninguna de estas dos justificaciones es válida. La primera porque es directamente incompatible con la igualdad. Si un sistema electoral tiene que representar territorios –en realidad hablamos de representar *pueblos* distintos–, entonces no puede reconocer el sufragio igual¹⁰. La segunda porque, en su opinión, resulta incompatible con «la esencia y el valor de la democracia» en clara referencia kelseniana.

En esta impugnación de las dos justificaciones es donde, en mi opinión, los argumentos de Urdánoz resultan quizás menos elaborados y, por ello, menos sólidos. Si entendemos, como hace él, que atender a razones territoriales no puede modular el sufragio igual, sino que necesariamente lo anula, entonces tendríamos que llegar a la conclusión de que la división en circunscripciones territoriales para la elección de cámaras que no sean de representación territorial carece totalmente de justificación. Para Urdánoz, o estamos representando territorios, en cuyo caso la igualdad entre personas no entra en juego, o estamos representando personas, en cuyo caso la igualdad entre ellas debe ser respetada y el territorio no debe tener influencia.

Sin embargo, la realidad es mucho más compleja. En los sistemas electorales que usan circunscripciones uninominales, por exigencia del propio sistema, y en muchos sistemas que usan circunscripciones plurinominales, el electorado se divide según criterios territoriales y ello es así para garantizar la representación de la población asentada en distintas partes del territorio por muy buenas razones –justificaciones objetivas y razonables–, que pueden tener que ver con características geográficas o sociológicas, y que no implican la existencia de distintos pueblos, sino simplemente la existencia de diversidad –el concepto clave aquí es el de «comunidades de intereses»¹¹– en el seno del pueblo. Por tanto, el reflejo de esa diversidad, sin llegar a negar la igualdad, puede justificar ciertas modulaciones en la misma. Ciertamente, un sistema electoral bien diseñado puede ser capaz de tener en cuenta la diversidad territorial y, al mismo tiempo, cumplir con el mandato de la igualdad, pero en algunas ocasiones, excepcionales si se quiere, es posible que ese mandato pueda verse modulado, de ahí que la jurisprudencia constitucional de algunos países y los estándares internacionales en materia de elecciones permitan ciertas desviaciones porcentuales. Ahora bien, no se entienda esto como una justificación de las desviaciones de la igualdad del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Aunque admitamos que en algunos casos pueda haber una justificación objetiva y razonable para permitir ciertas desviaciones de la igualdad, en ningún caso las enormes desviaciones existentes en España superarían el test de proporcionalidad.

Sí que coincido, en términos generales con la argumentación de Urdánoz en relación con la justificación de la desigualdad por razones de gobernabilidad. A mi juicio, a lo que él plantea se le puede añadir algo más que tiene que ver con la realidad concreta de nuestro sistema electoral, que no solo es desigual, sino que es políticamente sesgado. Por ello, cuando desde determinadas posiciones se defiende que las desviaciones de la igualdad contribuyen *en nuestro sistema* a la gobernabilidad, lo que realmente están diciendo es que esas desviaciones no son políticamente neutras, sino que favorecen a posiciones políticas muy concretas.

10 Esto es lo que sucede, por ejemplo, con la representación en el Parlamento Europeo. Aunque se pretenda hablar de una ciudadanía europea, no hay en realidad un demos europeo, sino una suma de pueblos distintos. De ahí que el principio de igualdad no entre en juego a la hora de articular la representación en el Parlamento Europeo y se consientan diferencias de representación enormes derivadas del reconocimiento de la representación mínima de los Estados miembros.

11 Este concepto presupone que los electores no son individuos aislados, sino que forman parte de ciertas comunidades que merecen tener una representación.

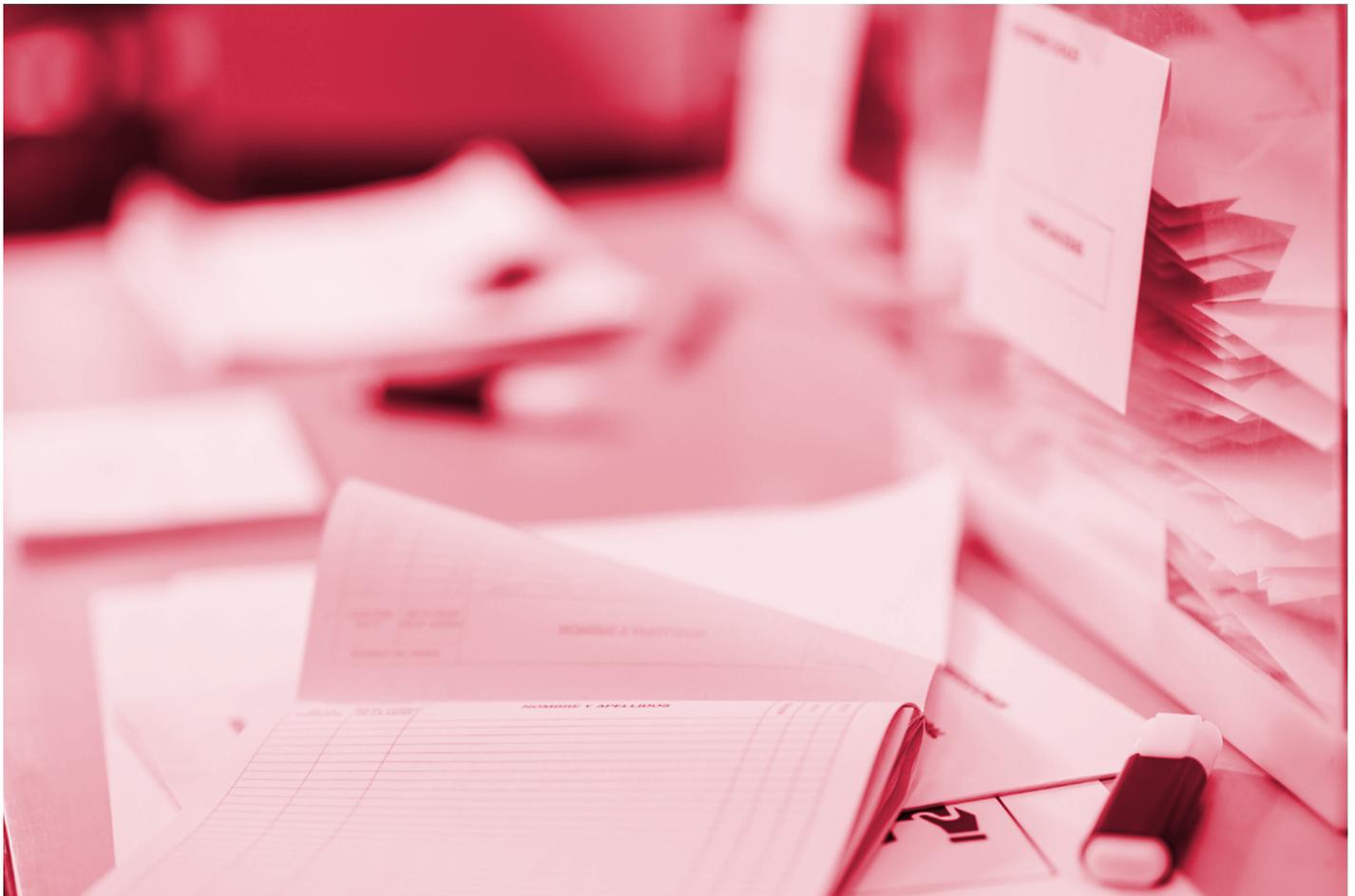
II. URDÁNOZ GANUZA, J. (2021): UNA TEORÍA DEL SUFRAGIO IGUAL. CEPC, MADRID

Nadie niega que la función de un sistema electoral no es solo producir representación –donde juega plenamente el principio de igualdad–, sino también producir un gobierno efectivo. Sin embargo, ello no tiene que ir en absoluto en detrimento de la igualdad. En todo caso, a lo que afectará es a la proporcionalidad del sistema, pero no a la igualdad. El que las distorsiones de la igualdad puedan favorecer la formación de gobiernos estables no es un efecto directo de dichas distorsiones, sino un efecto indirecto de como dichas distorsiones operan sobre una determinada realidad sociológica y sobre un determinado sistema de partidos.

Esto es algo que Urdánoz no trata en su libro y que a mí, sin embargo, me parece absolutamente crucial a la hora de valorar el sistema electoral del Congreso de los Diputados. El problema no es solo que exista desigualdad, sino que dicha desigualdad no es neutral desde un punto de vista de la competición entre los partidos, porque las provincias que resultan exageradamente sobrerrepresentadas y en las que la vulnerabilidad del voto es mayor son precisamente aquellas que poseen determinadas características sociológicas que hacen que su electorado se incline en mayor medida hacia posiciones más conservadoras, lo que, a mi modo de ver, justifica que se hablemos de un sesgo o incluso, por qué no llamar a las cosas por su nombre, de un verdadero gerrymandering en nuestro sistema.

Urdánoz, en este magnífico libro, se detiene en el análisis de la diferencia de trato, en su definición y en su cuantificación, pero no entra a analizar los motivos de esa diferencia de trato en el contexto concreto del sistema español. Nada más lejos de mi intención el criticarle por ello. Su análisis es teórico y, por tanto, es lógico que, hasta cierto punto, a él le den igual cuáles sean esos motivos, ya que en su visión no existe en realidad ningún motivo válido para romper la igualdad. Sin embargo, yo creo que es imposible que, como juristas, podamos plantearnos una discusión sobre nuestro sistema electoral –y, por tanto, plantear su reforma– sin poner en evidencia esos motivos.

En todo caso, y como conclusión de este comentario, estamos ante una obra imprescindible no solo para comprender el significado del principio de igualdad del voto, sino también para comprender mucho mejor la injustificable desigualdad de nuestro sistema. En cuanto a la propuesta concreta que realiza para reformar el sistema de elección del Congreso de los Diputados, se trata, sin duda, de una propuesta muy bien fundamentada y que debe ser tomada en serio por el legislador. Otra cosa es que pueda ser implementada por vía interpretativa, como defiende, quizás con un exceso de voluntarismo, el autor. En definitiva, esta obra es un buen ejemplo de cómo desde el campo de la Ciencia Política y, en este caso concreto, desde la teoría de las votaciones, se pueden hacer contribuciones muy valiosas para el debate constitucional.





ESCRUTINIO

Boletín de novedades electorales y de participación

Organiza:



Colaboran:



Con el aval de:

