



ESCRUTINIO

Boletín de novedades electorales y de participación

EDITADO POR

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

ISSN: 3020-2647

Editado en Madrid. Mes de cierre de la publicación: febrero 2025

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)**
- **Centro de Estudios de Partidos Políticos (UNED)**
- **Cátedra de Gobierno Abierto e Innovación Democrática (Universidad de Zaragoza)**

Con el aval de

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

EQUIPO

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

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

Equipo de redacción:

■ **Electoral:** Carlos Fernández Esquer; **Carlos Vidal Prado** (UNED); **Miguel A. Presno Linera** (Universidad de Oviedo); **Fátima Díez García** (Universidad de Salamanca); **Ignacio García Vitoria** (Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Derecho Parlamentario); **Mónica Arenas Ramiro** (Universidad de Alcalá); **Javier Sierra Rodríguez** (UNED); **José Luis Mateos Crespo** (Universidad de Salamanca).

■ **Participación no electoral:** Esther Pano Puey; **Enrique Cebrián Zazurca** (Universidad de Zaragoza); **Mª Reyes Pérez Alberdi** (Universidad Pablo de Olavide); **Joaquim Brugué Torruella** (Universitat de Girona); **Annaïck Fernández Le Gal** (Universidad de Córdoba); **Leonardo Díaz Echenique** (Universidad Autónoma de Barcelona – Fundació Carles Pi i Sunyer).

■ **Derecho Parlamentario:** María Garrote de Marcos; María Díaz Grego; **Ángel Sánchez Navarro** (Universidad Complutense de Madrid); **Daniel Fernández Cañueto** (Universitat de Lleida); **Andrés Iván Dueñas Castrillo** (Universidad de Valladolid); **Daniel Simancas Sánchez** (Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Derecho Parlamentario); **Esteban Greciet** (Asamblea de Madrid); **Montserrat Auzmendi del Solar** (Parlamento Vasco); **Esther Serrano Ruiz** (Parlamento de La Rioja); **Olga Herráiz Serrano** (Cortes de Aragón); **Silvia Doménech Alegre** (Parlamento de Navarra); **Joan Ridao i Martín** (Universitat de Barcelona y Parlament de Catalunya); **José Carlos Nieto Jiménez** (Universidad de Málaga).

■ **Partidos políticos y Coaliciones de gobierno:** Miguel Pérez-Moneo; **Yolanda Fernández Vivas** (Universidad de Alcalá); **María Salvador Martínez** (UNED); **Lluís Subiela** (UNED); **Leyre Burguera Ameave** (UNED); **Emilio Pajares Montolio** (CEPC); **Josep M. Reniu Vilamala** et al. (Observatorio de coaliciones); **Alberto Díaz Montiel** (Universidad de Granada).

Diseño y maquetación: Ana Balderrábano.

Gestor de contenidos web www.ucm.es/idp/escrutinio: Ana Balderrábano.

Organiza:



Colaboran:



Con el aval de:



Es una satisfacción poder presentar un nuevo número de Escrutinio. Se trata ya del cuarto, una cifra que acredita la seriedad del proyecto y que nos infunde ilusión, responsabilidad y compromiso a quienes lo impulsamos. En esta ocasión, el período de observación del boletín abarca desde abril hasta diciembre de 2024. A continuación, nos gustaría recalcar aquellas novedades que nos parecen más significativas.

El primer hito es la aprobación de **Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres**, más conocida como «Ley de Paridad». La ley ha modificado el artículo 44 bis LOREG, para hacer obligatoria la presentación de listas integradas por personas de ambos sexos ordenados de forma alternativa, es decir, las llamadas «listas cremallera», para el Congreso, los Parlamentos autonómicos, el Parlamento Europeo y los entes locales. Por lo que respecta a las elecciones de las diecisiete Asambleas legislativas autonómicas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos, la Ley de Paridad permite que sus leyes electorales puedan ir más allá a la hora de garantizar la presencia de las mujeres en los parlamentos. En cuanto al Senado, si los candidatos optan por aparecer agrupados en listas de partidos, dichas listas deberán observar también una composición paritaria. Por último, las «listas cremallera» no son obligatorias en los municipios de menos de 5.000 habitantes, aunque, en los de más de 3.000, sí se exige una composición equilibrada.

Además, la Ley de Paridad ha añadido un nuevo apartado al artículo 7 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, para obligarles a tener un plan de igualdad interno que incluirá medidas para prevenir y detectar la violencia machista, así como a establecer un protocolo de actuación ante la violencia machista que ejerzan, dentro o fuera de la organización, afiliados y cargos representativos.

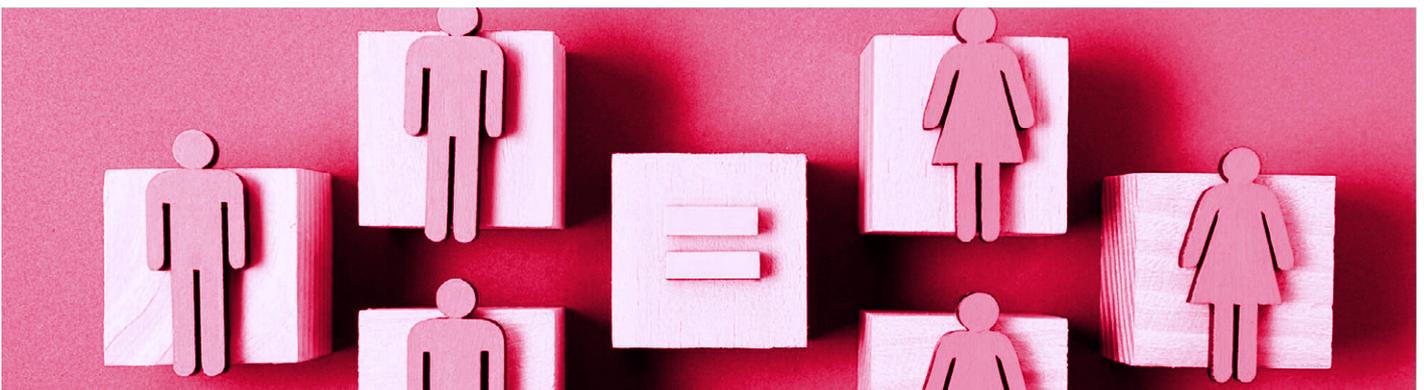
Igualmente, en este período se han producido otras novedades relevantes en el campo de los partidos políticos. Y es que, por primera vez, el Tribunal de Cuentas ha elaborado un informe sobre el cumplimiento del principio de transparencia por los partidos políticos, que se añade así a la fiscalización que desde hace décadas realiza de sus cuentas electorales y de su contabilidad anual. En este informe se analiza la información que ofrecen, básicamente en sus páginas web, acerca de su financiación, su organización y sus normas. Dentro del diverso grado de cumplimiento que se refleja en este primer informe, es destacable la relación entre la dimensión territorial y el acceso a recursos públicos de los partidos como factor que influye notablemente en la calificación obtenida.

Asimismo, cabe destacar, por haber zanjado una controversia relativa al ensamblaje de los ordenamientos nacional y comunitario en materia electoral, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 26 de septiembre 2024, que desestimó el recurso de Carles Puigdemont y Antoni Comín contra la sentencia del Tribunal General, de 6 de julio 2022, confirmando así que el Parlamento Europeo no tiene margen de discrecionalidad en el proceso de verificación de los electos. En dicha sentencia, el TJUE concluyó definitivamente que el Parlamento Europeo no puede cuestionar el contenido de la lista de personas proclamadas electas por las autoridades nacionales, sino que debe limitarse a tomar nota de la lista de eurodiputados que le notifique, en este caso, la Junta Electoral Central.

Precisamente con motivo de las recientes elecciones al Parlamento europeo celebradas el pasado mes de junio de 2024, conviene poner de relieve que OSCE/ODIHR desplegó una misión que contaba tanto con un equipo central en Bruselas como con delegados en hasta 20 países de la Unión. Con anterioridad, solamente había habido misiones en 2004 y 2009, pero de un tamaño más reducido. Por otro lado, ElectionWatch, que constituye una red de observación civil paneuropea, repitió el despliegue efectuado en 2019. Se consolida así la cultura de la observación electoral en las elecciones europeas.

Por último, también en el plano internacional, queremos dejar constancia de que, durante el período de observación de este número, han sido aprobadas por parte de la Comisión de Venecia dos declaraciones interpretativas sobre el relevante Código de buenas prácticas en materia electoral. La más importante de estas declaraciones interpretativas, en cuya elaboración ha participado Rafael Rubio (Catedrático de Derecho Constitucional en la UCM y colaborador de Escrutinio), versa sobre tecnologías digitales e inteligencia artificial. En ella se incorpora al Código por primera vez estándares en un ámbito como el de la desinformación, foco de creciente preocupación para nuestras democracias contemporáneas, especialmente durante los procesos electorales.

* **Fe de errores:** en este número, también damos noticia de dos normas de la Unión Europea con relevancia electoral que no fueron incluidas en el anterior boletín por error. Se trata, en concreto, del Reglamento sobre la transparencia y la segmentación de la publicidad política, aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea el 11 de marzo de 2024; así como de la Recomendación sobre procesos electorales inclusivos y resilientes en la Unión y con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones al Parlamento Europeo, adoptada por la Comisión Europea el 12 de diciembre de 2023, como parte del paquete de defensa de la democracia europea.



	PAG
ENTIDAD ORGANIZADORA	2
ENTIDADES COLABORADORAS	
EQUIPO	
EDITORIAL	3
SUMARIO	4
CRÓNICAS DE ACTUALIDAD	8
I. DERECHO ELECTORAL	
1. ORDENAMIENTO JURÍDICO	
1.1. Ámbito europeo	
a) La Unión Europea establece reglas comunes en materia de transparencia y segmentación de la publicidad política	
b) La Comisión Europea dirige recomendaciones a los Estados miembros y los partidos políticos con miras a garantizar el correcto desarrollo de las elecciones al Parlamento celebradas en junio de 2024	
c) La Comisión adopta directrices dirigidas a las plataformas y motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño para la reducción de riesgos sistémicos en procesos electorales en el marco del Reglamento de Servicios Digitales	9
1.2. Ámbito estatal	10
a) La Ley de Paridad reforma la LOREG para obligar a utilizar las llamadas "listas cremallera" en las elecciones de distintos ámbitos territoriales	
b) El Congreso de los Diputados ha rechazado dos proposiciones de ley presentadas por el Grupo Parlamentario Popular que pretendían modificar la LOREG	
c) El Gobierno aprueba el Real Decreto sobre inscripción de nacionales españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero	11
2. JURISPRUDENCIA	
2.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos	
a) La resolución de contenciosos electorales por la Cámara que es objeto de la elección vulnera el Convenio si no se garantiza la independencia del órgano decisor y éste goza de una amplia discrecionalidad para decidir	
b) Exclusión arbitraria del proceso electoral por participar en una reunión pacífica	
c) Inelegibilidad electoral de un candidato prorruso que persigue garantizar la independencia del Estado	
2.2. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	12
a) Supresión del derecho de voto de los ciudadanos británicos en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia	
2.3. Tribunal Constitucional	
a) El Tribunal Constitucional español confirma los acuerdos de la Junta Electoral Central que declararon la pérdida del escaño de Oriol Junqueras en el Parlamento Europeo	
2.4. Junta Electoral Central	
a) Contratación y difusión de propaganda electoral antes de la fecha de inicio de la campaña electoral en las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2024	
b) Solicitudes de prórroga de la hora prevista para el cierre de la votación en los colegios electorales por la suspensión del servicio en las líneas ferroviarias	13
c) Publicación de propaganda electoral en la cuenta de X del PSOE de Madrid durante la jornada de reflexión de las elecciones al Parlamento de Cataluña	
d) Denuncias presentadas por las manifestaciones realizadas por el Presidente del Gobierno en la declaración institucional realizada el 29 de abril de 2024 desde La Moncloa y la posterior entrevista en La 1 de Televisión Española	
e) Expediente sancionador al Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas por la realización y publicación de "Encuesta flash situación política española" incumpliendo el artículo 69 de la LOREG	14

	PAG
2.5. Agencia Española de Protección de Datos	14
a) Licitud del empleo de un software que permite identificar potenciales votantes para llevar a cabo un envío directo de propaganda siempre que la información que emplee el partido político sea agregada (no personal)	
b) La publicación de los miembros de mesas electorales por parte de un Ayuntamiento en su cuenta de Facebook vulnera la normativa de protección de datos	
c) La utilización de una imagen personal en un programa electoral sin consentimiento de su titular incumple la normativa de protección de datos	15
d) El envío de comunicaciones electrónicas a los afiliados de un partido sin ir los destinatarios en copia oculta lesiona la normativa de protección de datos	
e) Medida cautelar de la Agencia Española de Protección de Datos impidiendo a Meta implementar las funcionalidades electorales "Election Day Information" y "Voter Information Unit"	
3. DERECHO COMPARADO	
3.1. El Tribunal Constitucional Federal alemán declara parcialmente inconstitucional la nueva ley electoral alemana	
II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL	16
1. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	
1.1. Ámbito europeo	
a) La Comisión Europea fija nuevos umbrales de firmas para la presentación de iniciativas ciudadanas europeas	
b) Iniciativas registradas por parte de la Comisión Europea	
c) Iniciativas abiertas a firma	17
d) Iniciativas frustradas	
1.2. Ámbito estatal	
a) Y después de la toma en consideración, ¿qué? o de las iniciativas legislativas populares que duermen el sueño de los justos en el Congreso de los Diputados (y otros parlamentos)	
1.3. Ámbito autonómico	18
a) La independencia, la lengua y otras señas de identidad de la sociedad valenciana entre las materias que copan la atención de las iniciativas legislativas populares en las Corts en los últimos tiempos	
b) Declarada inconstitucional la admisión a trámite por el Parlamento de Cataluña de la iniciativa legislativa popular sobre la independencia de Cataluña	19
2. OTROS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS	20
2.1. Ámbito europeo	
a) Paneles ciudadanos: un ejemplo de participación directa de la ciudadanía en asuntos públicos	
b) Otras formas de participación pública: la UE aprueba una Directiva para proteger a periodistas y otros miembros de la sociedad civil frente a demandas estratégicas	
c) Otras formas de participación pública: el Comité económico y social europeo aprueba un dictamen sobre diálogo social y democracia participativa	
2.2. Ámbito local	21
a) El Consell de Ciutat de Barcelona cumple 20 años, entre la celebración y las dudas	
III. DERECHO PARLAMENTARIO	22
1. ORDENAMIENTO JURÍDICO	
1.1. Cortes Generales	
a) Cambio en la interpretación del requisito numérico para evitar la disolución de los grupos parlamentarios constituidos con senadores "prestados"	
2. JURISPRUDENCIA	23
2.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos	
a) La pérdida del cargo parlamentario por desarrollar actividades empresariales privadas con el Estado se ajusta al Convenio	
2.2. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	
a) El Parlamento Europeo no tiene competencia para controlar la exactitud de la lista de diputados electos que le notifiquen las autoridades nacionales	

IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DE GOBIERNO

24

1. ORDENAMIENTO JURÍDICO

1.1. Ámbito estatal

- a) La Ley Orgánica de Partidos Políticos se modifica para incluir la obligación de que los partidos tengan un plan de igualdad interno y un protocolo ante la violencia machista

2. JURISPRUDENCIA

2.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

- a) Detención de un cargo político por presunta pertenencia a organización terrorista

2.2. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- a) La prohibición a ciudadanos de la Unión Europea de afiliarse a un partido político resulta discriminatorio y contrario al derecho de sufragio pasivo

2.3. Tribunal Constitucional

25

- a) La declaración de inconstitucionalidad del inciso que impide a las mujeres ser miembros de una cofradía católica: una doctrina difícilmente trasladable a los partidos políticos

2.4. Jurisdicción ordinaria

- a) Alcance del control administrativo sobre la declaración de extinción por inactividad de un partido político (art. 12.bis.1.a) LOPP
- b) Cambio sobrevenido de las categorías de socios

2.5. Tribunal de Cuentas

26

- a) Fiscalización de partidos políticos

3. OBSERVATORIO DE COALICIONES Y VIDA INTERNA DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS

3.1. Ruptura de gobiernos de coalición

3.2. Elección de líderes: celebración de elecciones primarias en ERC y de un Congreso interno en Junts

V. CORRESPONSALÍAS

27

1. COMISIÓN DE VENECIA – Óscar Sánchez Muñoz

1.1. Documentos de carácter general

- a) Declaración interpretativa revisada sobre el principio de estabilidad del Derecho electoral
- b) Declaración interpretativa del Código de buenas prácticas en materia electoral en relación con las tecnologías digitales y la inteligencia artificial
- c) Informe sobre la consideración de los observadores electorales como defensores de derechos humanos

28

1.2. Opiniones relativas a países en concreto

29

- a) Georgia: Constatación de retrocesos democráticos en la órbita de Moscú
- b) Italia: El sistema electoral mixto “a la italiana” a debate

30

1.3. Participación en actividades de observación electoral y otras actividades relacionadas con procesos electorales concretos

- a) República de Moldavia
- b) Georgia
- c) México

31

2. OTROS ESTÁNDARES INTERNACIONALES – Gonzalo Jorro Martínez y Mónica Arenas Ramiro

32

2.1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- a) Espacio Cívico: Guía Práctica para su Protección y Promoción

2.2. Comité Consultivo del Convenio núm. 108 del Consejo de Europa

33

- a) Protección de Datos y Elecciones: Directrices sobre el tratamiento de datos en el proceso de registro y autenticación de votantes

	PAG
3. OBSERVACIÓN ELECTORAL – Jordi Barrat Esteve y Mar Aguilera Vaqués	34
3.1. Unión Europea	
a) Mozambique (Elecciones Generales y de Asambleas Provinciales / 9 de octubre de 2024)	
b) Sri Lanka (Elecciones Presidenciales / 21 de septiembre de 2024)	
3.2. OSCE/ODIHR	35
a) Unión Europea (Elecciones parlamentarias / 6-9 de junio de 2024)	
b) Estados Unidos de América (Elecciones generales / 5 de noviembre de 2024)	
4. DERECHO ELECTORAL Y NUEVAS TECNOLOGÍAS – Rafael Rubio Núñez	36
4.1. El Tribunal Constitucional rumano anula el proceso electoral para la elección del Presidente por la injerencia rusa a través de redes sociales	
APUNTES DE INTERÉS	37
I. EL JURAMENTO O PROMESA DE ACATAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN: NUEVOS ENFOQUES PARA UN CLÁSICO REQUISITO	
II. ¿PACTA SUNT SERVANDA? LOS ACUERDOS COALICIONALES COMO MECANISMOS DE CONTROL	38
III. LA FINANCIACIÓN ELECTORAL EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN, ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA	39
IV. EL PAPEL DE LOS PARTIDOS EN LA CRISIS DE LAS DEMOCRACIAS: RIESGOS Y POSIBILIDADES	40
V. ¿QUÉ SE PUEDE HACER PARA REVITALIZAR LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR?	41
VI. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y CAMPAÑAS ELECTORALES ALGORÍTMICAS. DISFUNCIONES INFORMATIVAS Y AMENAZAS SISTÉMICAS DE LA NUEVA COMUNICACIÓN POLÍTICA	42
COMENTARIOS CRÍTICOS	43
I. LA FINANCIACIÓN ELECTORAL EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN, ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROPUESTA DE REFORMA	
II. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y CAMPAÑAS ELECTORALES ALGORÍTMICAS. DISFUNCIONES INFORMATIVAS Y AMENAZAS SISTÉMICAS DE LA NUEVA COMUNICACIÓN POLÍTICA	45



I. DERECHO ELECTORAL

1. ORDENAMIENTO JURÍDICO

1.1. ÁMBITO EUROPEO

a) La Unión Europea establece reglas comunes en materia de transparencia y segmentación de la publicidad política

Entre las iniciativas legislativas con impacto electoral que la Comisión Europea propuso en la legislatura del Parlamento Europeo que finalizó en 2024 destaca la propuesta de Reglamento sobre la transparencia y la segmentación de la publicidad política (**COM/2021/731 final**). Presentada por la Comisión a los dos co-legisladores europeos en noviembre de 2021 con el doble objetivo de garantizar un nivel elevado de transparencia de la publicidad política a fin de combatir el fenómeno de la desinformación, y de poner límites a la utilización de datos personales con fines de segmentación de la publicidad política y, por tanto, a la fragmentación del discurso público que esa segmentación provoca, la propuesta legislativa fue finalmente aprobada por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo el 11 de marzo de 2024, publicándose en el Diario oficial de la UE el **20 de ese mismo mes**.

El Reglamento aprobado introduce relevantes novedades en la materia. Por primera vez, se aporta una definición europea de publicidad política, considerándose tal a los mensajes preparados o difundidos a cambio de una remuneración, como actividad interna o como parte de una campaña de publicidad política tanto por un actor político, como por quienes no lo son, siempre que el mensaje pueda influir en el resultado de unas elecciones, en el comportamiento electoral o en un proceso normativo y esté diseñado para ello.

La publicidad que entra dentro del ámbito de aplicación de la norma ha de respetar las obligaciones de transparencia que se imponen en los arts. 6 al 17 del Reglamento. Entre ellas, destaca significativamente la obligación de etiquetar cada anuncio político como tal, acompañando el etiquetado de información relativa a: la identidad del patrocinador; las elecciones, el referéndum o el proceso legislativo a que está vinculado el anuncio; el período de publicación; el importe pagado por el servicio publicitario, así como el origen público o privado del mismo; información relativa a la utilización de técnicas de segmentación para su difusión, así como los principales parámetros de las técnicas utilizadas, y las categorías de datos personales utilizados para realizar la segmentación.

Igualmente, la norma impone obligaciones específicas referidas al tratamiento de datos personales con fines de segmentación de la publicidad política y entrega de anuncios, complementando las obligaciones generales que se derivan del Reglamento General de Protección de Datos. Se prohíbe así la utilización de cualquier dato personal con estos fines, salvo que se den tres requisitos: que el interesado haya proporcionado esos datos al responsable del tratamiento; que haya dado consentimiento expreso para su utilización en el contexto de la publicidad política; y que la técnica utilizada no implique la elaboración de perfiles en el sentido previsto en el art. 4 del Reglamento General de Protección de Datos en base a las categorías especiales de datos previstas en el art. 9.1 del Reglamento General de Protección de Datos Personales.

Aunque las instituciones europeas buscaban que la norma fuera aplicable en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024, el texto normativo sólo será aplicable a partir del 10 de octubre de 2025, y la única disposición en vigor en el momento en que se celebraron las elecciones europeas es aquella que persigue preservar la igualdad y no discriminación por razón del lugar de residencia o establecimiento en el acceso a los servicios de publicidad política.

b) La Comisión Europea dirige recomendaciones a los Estados miembros y los partidos políticos con miras a garantizar el correcto desarrollo de las elecciones al Parlamento celebradas en junio de 2024

Como parte del paquete de medidas de **Defensa de la democracia**, presentado el 12 de diciembre de 2023 y, por tanto, apenas unos meses antes de la celebración de los comicios europeos de junio de 2024, la Comisión Europea presentó una **recomendación en materia electoral**. Aunque no vinculante, la recomendación buscaba garantizar que las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024 se desarrollaran de forma eficiente y conforme a estándares democrático, así como aumentar su carácter europeo.

En este sentido, se realizaban una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros a fin de incrementar la participación ciudadana por la vía de facilitar el registro de votantes; de incrementar la participación electoral de las personas con discapacidad, eliminando las barreras que habitualmente dificultan su participación; y de aumentar la participación de las mujeres en el proceso electoral, tanto como candidatas, como miembros de los organismos electorales.

A fin de preservar la integridad del proceso electoral y garantizar que las campañas electorales fueran justas, la Comisión dirigía también una serie de recomendaciones a los partidos políticos. La Comisión les instaba así a suscribir **códigos de conducta** –los partidos político europeos así lo hicieron, suscribiendo un **Código de conducta** el 9 de abril de 2024– que incluyeran compromisos específicos en distintas áreas, entre ellas, el compromiso de no utilizar materiales o datos falsificados, fabricados o robados, incluidas las llamadas *deepfakes*, así como aumentar la transparencia en cuanto a las contribuciones financieras recibidas y utilizadas durante la campaña.

I. DERECHO ELECTORAL

La Comisión también mostraba preocupación por la seguridad del propio proceso electoral, recomendando a los Estados miembros que adoptaran una serie de medidas a fin de proteger su infraestructura crítica electoral y garantizar la resiliencia de esa infraestructura frente a ciberataques y amenazas híbridas. Las recomendaciones dirigidas a los Estados tenían también como punto de mira el posible impacto de la desinformación y la manipulación del electorado: se instaba así a los Estados miembros a proteger el sistema de información durante el proceso electoral, concienciando a la opinión pública frente al fenómeno de la manipulación y también respondiendo frente a ataques concretos a través de desmentidos. También se instaba a los Estados miembros a minimizar los riesgos de influencias extranjeras en el proceso, modificando su legislación electoral a fin de promover la transparencia en relación con las donaciones a formaciones políticas, estableciendo límites a esas donaciones y prohibiéndolas cuando provinieran de personas de terceros países sin derecho de sufragio en las elecciones europeas.

Finalmente, se sugerían también medidas concretas para “europeizar” el proceso electoral, recomendando a los Estados miembros que permitieran a los partidos políticos europeos realizar actividades de campaña en su territorio y que arbitraran medidas para que el público recibiera información sobre el partido político europeo al que estaba afiliado cada partido político nacional.

Las recomendaciones retomaban así parte de los contenidos de las numerosas iniciativas en materia electoral que no fueron aprobadas durante la legislatura del Parlamento Europeo que finalizó en 2024 y que, por tanto, no estaban en vigor en el momento de las elecciones. Entre los contenidos que se retomaban destacaban algunos de los incluidos en la modificación del Acta Electoral Europea aprobada por el Consejo de la UE en **julio de 2018**, todavía no aprobada por España; así como algunos de los contenidos de la mucho más ambiciosa propuesta de **Reglamento relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo**, que pretendía la derogación del Acta Electoral Europea y no ha llegado siquiera a ser aprobada por el Consejo.

c) La Comisión adopta directrices dirigidas a las plataformas y motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño para la reducción de riesgos sistémicos en procesos electorales en el marco del Reglamento de Servicios Digitales

El 26 de abril de 2024, la Comisión adoptó sus **directrices para la reducción de los riesgos sistémicos en los procesos electorales**, dirigidas a los prestadores de plataformas y motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño (VLOPs y VLOSEs), en línea con lo previsto en el artículo 35, apartado 3, del **Reglamento (UE) 2022/2065, de 26 de abril de 2024, de Servicios Digitales**.

El precepto indicado permite a la Comisión publicar directrices dirigidas a las VLOPs y VLOSEs -la **lista de VLOPs y VLOSEs** designadas por la Comisión ha ido creciendo desde abril de 2023- presentando buenas prácticas y recomendaciones dirigidas a cumplir con la obligación que les impone el art. 35.1 del Reglamento de Servicios Digitales de aplicar medidas razonables, proporcionadas y efectivas de reducción de los riesgos sistémicos que hayan detectado en virtud de lo previsto en el art. 34 del Reglamento. Entre los riesgos sistémicos que las VLOPs y VLOSEs deben detectar y evaluar se incluyen aquellos que pueden tener efectos negativos reales o previsibles sobre el discurso cívico y los procesos electorales, y de ahí que las primeras directrices adoptadas por la Comisión ex art. 35.3 del Reglamento de Servicios Digitales, publicadas unos meses antes de las elecciones europeas de junio de 2024, se dirijan a reducir riesgos sistémicos en los procesos electorales.

Las directrices identifican como riesgos para la integridad electoral derivados de las actividades de las VLOPs y VLOSEs la proliferación a la incitación al odio en internet, la desinformación y otros tipos de desórdenes informativos, la difusión de contenidos extremistas y dirigidos a radicalizar a las personas y la difusión de contenidos generados mediante nuevas tecnologías, inclusive la inteligencia artificial. Las directrices proponen la adopción de una serie de medidas para atajar los riesgos derivados de estos fenómenos a aplicar no sólo en el contexto de las elecciones europeas de junio de 2024, sino también antes y después de otros procesos electorales, recomendándose la aplicación de las medidas de reducción de riesgos seis meses antes y un mes después de las elecciones. Igualmente, se indica expresamente que las directrices tienen ya en cuenta las obligaciones que el reciente **Reglamento sobre la transparencia y la segmentación de la publicidad política** impone a las VLOPs y VLOSEs.

Sin ánimos de exhaustividad, entre las medidas más destacadas que propone la Comisión se incluyen: facilitar el acceso a la información oficial relativa al proceso electoral; poner en marcha o colaborar con iniciativas de alfabetización mediática centradas en las elecciones; proporcionar a los usuarios más información contextual sobre el contenido y las cuentas con las que interactúan (por ej., incluyendo etiquetas de verificación de datos sobre contenidos que hayan sido identificados como desinformación o etiquetar las cuentas oficiales de forma clara y visible); garantizar que sus sistemas de recomendación de contenidos se diseñen de forma que los usuarios puedan elegir y controlar sus fuentes; establecer medidas para limitar la amplificación de contenidos engañosos o falsos mediante sus sistemas de recomendación; etiquetar los anuncios políticos como tales de forma clara e inequívoca, proporcionando información sobre el patrocinador y los importes pagados, entre otros; facilitar una funcionalidad que permita a los “influencer” indicar si el contenido que ofrecen es pagado y garantizar que los destinatarios del servicio puedan percibir de forma clara e inequívoca que el contenido que visualizan es publicidad política; evitar el engaño mediante la suplantación de candidatos, medios de comunicación engañosos, o cualquier otro tipo de contenidos o comportamientos no auténticos; y garantizar que los contenidos creados mediante Inteligencia Artificial generativa y otro tipo de contenidos sintéticos sean detectables mediante métodos fiables y aparezcan etiquetados como tales.

I. DERECHO ELECTORAL

Aunque las directrices no son vinculantes, la Comisión Europea tiene relevantes funciones de supervisión y sanción en el contexto de la aplicación del Reglamento de Servicios Digitales, de modo que el incumplimiento de lo que la Comisión considera buenas prácticas puede desembocar en la apertura de un procedimiento formal contra la plataforma correspondiente, como ya ha ocurrido con **X, Meta o Tiktok**, en este último caso en el contexto de las elecciones presidenciales rumanas, a las que también haremos referencia en otro apartado de este boletín. Adicionalmente, queremos destacar que la puesta en práctica de las medidas incluidas en estas directrices, así como del **Código de buenas prácticas en materia de desinformación reforzado (2022)**, durante las elecciones al Parlamento Europeo de 2024 ha sido objeto de un **informe de evaluación** elaborado por el Comité Europeo de Servicios Digitales, un comité consultivo creado por el Reglamento de Servicios Digitales.

1.2. ÁMBITO ESTATAL

a) La Ley de Paridad reforma la LOREG para obligar a utilizar las llamadas “listas cremallera” en las elecciones de distintos ámbitos territoriales

Ley Orgánica 2/2024, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres (la Ley de Paridad) ha modificado el artículo 44 bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) y fija que las listas electorales deberán ser “cremallera”, es decir, listas integradas por personas de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa, en las elecciones al Congreso y al Parlamento Europeo, a las municipales, para los consejos y cabildos insulares.

En el caso de las elecciones autonómicas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer otros sistemas de elaboración de listas siempre que su objetivo sea favorecer la representación paritaria y la presencia equilibrada de mujeres y hombres en dichas candidaturas.

Por lo que respecta al Senado, las candidaturas son individuales a efectos de votación y escrutinio. Pero si los candidatos optan por aparecer agrupados en “listas” de partidos (como es habitual), esas listas deberán tener igualmente una composición paritaria de mujeres y hombres.

Las listas cremallera no serán obligatorias en los municipios con menos de 5.000 habitantes. Aunque, en el caso de los municipios con más de 3.000 habitantes, sí se exigirá que el número de personas de cada sexo en una candidatura no supere el 60% ni sea inferior al 40%.

Por último, en las elecciones de segundo grado para las diputaciones provinciales, los partidos a los que les corresponda puestos de diputados provinciales deberán atender al principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres en la elaboración de las listas.

b) El Congreso de los Diputados ha rechazado dos proposiciones de ley presentadas por el Grupo Parlamentario Popular que pretendían modificar la LOREG

En lo que va de XV legislatura, el Grupo Parlamentario Popular ha presentado dos proposiciones de ley para reformar la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, pero ninguna de las dos ha encontrado los apoyos suficientes para superar el trámite de la toma en consideración.

La primera de las proposiciones de ley, relativa a las elecciones al Parlamento Europeo, pretendía derogar el art. 222 de la LOREG, para que, en las elecciones europeas, no se permitiese que los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores puedan incluir en las papeletas de determinados territorios únicamente los nombres de los candidatos con arraigo en dicho territorio. La consecuencia habría sido la obligación de que todos los integrantes de una candidatura las elecciones al Parlamento Europeo figurasen en las papeletas, con independencia del territorio. Dicha proposición fue rechazada en el pleno del 10 de septiembre de 2024, con 170 votos a favor, 177 votos en contra y 1 abstención.

La segunda de las proposiciones de ley, relativa a las causas de inelegibilidad, incluía una nueva restricción al derecho de sufragio pasivo para que aquellos condenados por terrorismo tuvieran que registrar formalmente su rechazo a la violencia como requisito para poder ser candidatos electorales. Concretamente, se impediría formar parte de una candidatura a aquellas personas que, habiendo sido condenados y cumplido condena por delitos relacionados con el terrorismo, no acreditaran documentalmente en el momento de la presentación de la candidatura de la que pretendan formar parte, su rechazo al terrorismo, a su justificación a sus fines y a sus medios; su arrepentimiento por los actos terroristas realizados o justificados; su solicitud de perdón a las víctimas por los mismos y su compromiso de colaboración con la justicia para el esclarecimiento de los crímenes pendientes hasta su resolución. Asimismo, vendrían obligados a acreditar que han satisfecho la totalidad de la responsabilidad civil derivada de la sentencia condenatoria y el cumplimiento íntegro de las penas accesorias que les hubieran sido impuestas. Dicha proposición fue rechazada en el pleno del 15 de octubre de 2024, con 169 votos a favor, 174 votos en contra y ninguna abstención.

I. DERECHO ELECTORAL

c) El Gobierno aprueba el Real Decreto sobre inscripción de nacionales españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero

El Consejo de Ministros ha aprobado el Real Decreto 991/2024, de 1 de octubre, sobre inscripción de las personas de nacionalidad española en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero.

Este Real Decreto cumple el mandato recogido en la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero, que establece que el Gobierno revisará la normativa sobre inscripción en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero.

En primer lugar, establece el carácter digital del Registro de Matrícula Consular. Se introduce así la posibilidad de realizar trámites de alta, baja o modificación de datos en el Registro de Matrícula Consular a través de medios electrónicos que permitan comprobar la identidad de la persona de nacionalidad española (certificado electrónico, firma electrónica no criptográfica o mediante la plataforma Cl@ve). En segundo lugar, el Real Decreto adapta los servicios de las Oficinas Consulares a las nuevas realidades de la ciudadanía española en el exterior. Por último, incorpora las garantías legales vigentes en materia de protección de datos de carácter personal.

2. JURISPRUDENCIA**2.1. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS****a) La resolución de contenciosos electorales por la Cámara que es objeto de la elección vulnera el Convenio si no se garantiza la independencia del órgano decisor y éste goza de una amplia discrecionalidad para decidir**

En el caso *Guðmundur Gunnarsson y Magnús Davíð Norðdahl c. Islandia*, de 16 de abril de 2024, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) declara la vulneración del derecho a elecciones libres (art. 3 Protocolo adicional) y a un recurso nacional efectivo (art. 13 CEDH) por las decisiones del Parlamento islandés en ejercicio de su función de verificación de credenciales. Los recurrentes son dos candidatos al Parlamento islandés que perdieron su escaño tras un segundo recuento de votos efectuado en una circunscripción electoral. El TEDH analiza el caso desde la perspectiva de la obligación procedimental que incumbe a los Estados de prever mecanismos efectivos para la resolución de contenciosos electorales. Aplicando el criterio elaborado por la Gran Sala en el caso *Mugemangango c. Bélgica*, de 10 de julio de 2020, el TEDH recuerda que los Estados cuentan con un amplio margen de apreciación para decidir sobre su sistema y procedimiento electorales, inclusive para decidir sobre el modo en que organizan la resolución de contenciosos electorales. No obstante, los mecanismos previstos internamente para resolver ese tipo de contenciosos deben cumplir ciertos requisitos a fin de preservar la confianza de la población en la integridad del proceso electoral. En particular, señala que los recursos electorales han de ser analizados por un órgano que ofrezca garantías suficientes de imparcialidad; que no goce de excesiva discrecionalidad en su resolución; y que resuelva tras un procedimiento justo y objetivo y a través de una decisión suficientemente motivada.

b) Exclusión arbitraria del proceso electoral por participar en una reunión pacífica

La Sentencia *Shlosberg contra Rusia*, de 3 de septiembre de 2024, afirma que el ejercicio del derecho de reunión pacífica previsto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos no puede fundamentar la inelegibilidad para ser diputado. El demandante era un candidato de la oposición a quien se impidió presentarse a las elecciones parlamentarias después de que fuera condenado por haber participado y animado a participar en una manifestación considerada extremista. Se trataba de una concentración de apoyo a Alexei Navalny.

c) Inelegibilidad electoral de un candidato prorruso que persigue garantizar la independencia del Estado

La Sentencia *Ždanoka contra Letonia (Nº 2)*, de 25 de julio de 2024, es la continuación de un conocido caso resuelto por la Gran Sala del TEDH en 2006. A la demandante se le impidió presentarse como candidata en las elecciones parlamentarias de 1998 y 2002 por su activa participación en el antiguo partido comunista. El contexto político es la oposición del partido comunista a la independencia de Letonia respecto de la Unión Soviética, que incluyó el apoyo a una operación militar soviética y un intento fracasado de golpe de Estado. El TEDH sostuvo que el derecho a presentarse como candidato puede ser limitado para proteger la independencia del Estado, el orden democrático y la seguridad nacional. Reconoció al Estado un amplio margen de apreciación para la protección de dichos valores. Hay dos elementos en la evolución posterior del caso: a) la demandante ha sido miembro del Parlamento Europeo entre 2004 y 2024, al no aplicarse a estas elecciones el mismo supuesto de inelegibilidad; b) el Tribunal Constitucional, a la vista de la evolución de la situación política, ha limitado la restricción a las personas que pusieron y siguen poniendo en peligro la independencia del Estado leton y los principios de un Estado democrático de Derecho. Esta nueva Sentencia reafirma que la limitación del sufragio pasivo no es arbitraria ni irrazonable. El Tribunal de Estrasburgo reitera el amplio margen de apreciación. Valora que el mantenimiento de la restricción está justificado en un contexto delicado. Toma en consideración el apoyo de la demandante a las acciones de la Federación Rusa en la península de Crimea. Los procedimientos internos ofrecieron suficientes garantías procesales contra la arbitrariedad.

I. DERECHO ELECTORAL

2.2. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

a) Supresión del derecho de voto de los ciudadanos británicos en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia

La Sentencia de 18 de abril de 2024, Préfet du Gers y Institut national de la statistique y des études économiques II (asunto C716/22), del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) confirma la validez de las limitaciones al derecho de voto que se derivan del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea (Decisión (UE) 2020/135 del Consejo, de 30 de enero de 2020). La petición de decisión prejudicial fue planteada por un tribunal francés en el recurso contra la cancelación de la inscripción en el censo electoral de una británica que reside en Francia desde 1984 y está casada con un ciudadano francés.

2.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) El Tribunal Constitucional español confirma los acuerdos de la Junta Electoral Central que declararon la pérdida del escaño de Oriol Junqueras en el Parlamento Europeo

El Tribunal Constitucional (TC), en su **Sentencia 50/2024, de 8 de abril de 2024**, desestimó el recurso de amparo presentado por Oriol Junqueras i Vies contra la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 12 de mayo de 2021, que igualmente había desestimado el recurso contencioso-administrativo promovido por aquél contra dos acuerdos de la Junta Electoral Central (JEC, en adelante) que habían declarado la pérdida de su escaño de diputado del Parlamento Europeo. La decisión se fundamentaba en la aplicación sobrevenida de la causa de inelegibilidad prevista en los arts. 6.2.a) y 6.4 LOREG, al haber sido condenado por sentencia firme de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2019, entre otras, a la pena de 13 años de prisión.

El TC desestimó los cinco motivos en los que se fundamentaba el recurso. En primer lugar, rechazó que se hubiese producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva al haberse permitido la legitimación pasiva del PP y Vox, en la medida en que ambos partidos tenían interés legítimo para actuar como codemandados en el recurso contencioso-administrativo, al haber presentado denuncias ante la JEC que dieron lugar a los acuerdos impugnados.

En segundo lugar, el TC entendió que tampoco vulneró su derecho a la tutela judicial, ni su derecho de participación política, el que la sentencia impugnada se negara a ejercer un control de nulidad sobre la sentencia condenatoria de la Sala Segunda del TS, pues tal posibilidad no está prevista en nuestro ordenamiento jurídico.

En tercer lugar, no se vulneraron los derechos de Oriol Junqueras por no plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE, ya que el Derecho de la UE no estaba concernido en este caso. De hecho, tanto el Tribunal General como el propio TJUE, en decisiones previas, rechazaron pretensiones similares del recurrente.

En cuarto lugar, no se produjo una vulneración de derechos fundamentales del recurrente por entender la sentencia impugnada que la JEC no estaba condicionada por las decisiones que la Sala Segunda del Tribunal Supremo pudiera adoptar en la ejecutoria de la causa penal, al tratarse de ámbitos jurisdiccionales distintos.

Por último, rechazó que se hubiese producido una discriminación de Oriol Junqueras respecto a otros diputados del Parlamento Europeo, específicamente Carles Puigdemont y Antoni Comín. El TC consideró que no se ofrecía un término de comparación válido, ya que éstos no han sido juzgados ni condenados en la misma causa, al encontrarse fuera del alcance de la justicia española, por lo que no les resulta aplicable la causa de inelegibilidad del art. 6 LOREG.

2.4. JUNTA ELECTORAL CENTRAL

a) Contratación y difusión de propaganda electoral antes de la fecha de inicio de la campaña electoral en las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2024

La Junta Electoral Provincial de Barcelona acordó con fecha 16 de abril de 2024 estimar la denuncia presentada por Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) por incumplimiento del artículo 53 de la LOREG por parte de la formación política VOX. El incumplimiento de la normativa electoral se sustanciaba en la contratación de una valla publicitaria en la que aparecía el lema “¿Delincuentes en tu barrio? Nosotros tenemos su billete de vuelta”, en cuyo contenido se añadía la fecha de las elecciones al Parlamento de Cataluña y la referencia al partido de VOX; una imagen que también se difundió en las cuentas de la formación política en las redes sociales X e Instagram.

La resolución de la Junta Electoral Provincial de Barcelona fue recurrida por el partido político VOX ante la JEC, que desestimó el recurso por acuerdo núm. 107/2024, de 25 de abril. La JEC analizó el contenido del recurso planteado por VOX en relación con lo establecido en el artículo 53.2 de la LOREG. Este precepto prohíbe expresamente que, entre la convocatoria de elecciones y el inicio legal de la campaña, se realice “publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales” añadiendo, además, que no puede “justificarse dichas actuaciones en el ejercicio de las actividades ordinarias”. Ante el caso concreto, la JEC califica como “patente” que la contratación comercial en soporte físico -en este caso, a través de una valla publicitaria- para incluir un cartel de la formación política VOX y su reproducción en redes sociales, se trata de publicidad de la formación política y, por tanto, supone una infracción del artículo 53 de la LOREG, sin que pueda considerarse en modo alguno como “actividad ordinaria del partido”. Además, el hecho de haber retirado los carteles antes de la resolución de la Junta Electoral Provincial de Barcelona no exime de responsabilidad a la formación política, si bien puede valorarse en la tramitación del expediente sancionador.

I. DERECHO ELECTORAL

b) Solicitudes de prórroga de la hora prevista para el cierre de la votación en los colegios electorales por la suspensión del servicio en las líneas ferroviarias

Durante la jornada de votación de las elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas con fecha 12 de mayo de 2024, varias de las líneas ferroviarias de la red de Rodalies de Cataluña se vieron afectadas por el robo de cobre en la estación de Montcada Bifurcació, lo que provocó una sobretensión eléctrica y afectó de forma amplia al servicio ferroviario que conectaba a importantes poblaciones del territorio catalán. Esta incidencia de alcance general provocó que miles de electores en Cataluña no pudieran desplazarse o tuvieran dificultades para acudir a su colegio electoral y ejercer el derecho al voto.

Ante estas circunstancias, distintas formaciones políticas solicitaron ante las juntas electorales provinciales la prórroga de la hora prevista para el cierre de la votación en los colegios electorales para facilitar la llegada de los electores que se habían visto afectados por la suspensión del servicio ferroviario en Cataluña. Estas peticiones fueron, a su vez, elevadas ante la JEC, que valoró la situación en su acuerdo núm. 166/2024, de 23 de mayo.

La JEC recordó que la prórroga del horario de votación en las mesas electorales tiene carácter excepcional y el artículo 84 de la LOREG “únicamente lo prevé cuando hubiera tenido que interrumpirse la votación por ausencia de papeletas o por causa de fuerza mayor”. Añadió, además, que debía considerarse “que la suspensión de las líneas ferroviarias se conoce desde primera hora de la mañana, con tiempo por tanto para buscar medios alternativos de transporte, y que, por regla general, los electores tienen su residencia cerca de la mesa electoral en que les corresponde votar”. La resolución deja abierta la posibilidad de que la Junta Electoral Provincial competente, de manera excepcional, “en aquellos casos en los que disponga de datos que le permitan apreciar que la inexistencia de medios alternativos para poder llegar a la mesa electoral dentro del horario legalmente previsto pueda afectar seriamente al desarrollo ordinario de la votación, podrá acordar la prórroga por el tiempo que estime necesario”.

c) Publicación de propaganda electoral en la cuenta de X del PSOE de Madrid durante la jornada de reflexión de las elecciones al Parlamento de Cataluña

La JEC, en la sesión de 17 de octubre de 2014, como consecuencia de una denuncia presentada por el partido VOX, acordó incoar expediente sancionador a la Secretaría de Organización del PSOE de Madrid, como responsable de la formación política, por la publicación en su cuenta de la red social X (antes, Twitter), durante la jornada de reflexión de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 12 de mayo de 2024, de una imagen del candidato del PSC junto con el texto «*Salvador*». La incoación del expediente se llevó a cabo por la presunta vulneración del artículo 53 de la LOREG susceptible de ser sancionada con multa de 300 a 3.000 euros en aplicación del artículo 153.1 de la LOREG.

La JEC, en los fundamentos jurídicos de la resolución que puso fin al procedimiento sancionador (acuerdo núm. 302/2024, de 12 de diciembre), identifica la publicación indicada como propaganda electoral, dada la identidad entre la imagen y el nombre utilizados y la propaganda electoral empleada por el PSC-PSOE en el proceso electoral. La JEC también desecha el argumento de que la publicación suponía el ejercicio de la libertad de expresión, así como que tuviera escaso impacto en las elecciones catalanas en tanto sus únicos destinatarios eran los militantes del PSOE de Madrid, ya que se produjo en una red social y, por tanto, sin restricción respecto de los destinatarios del mensaje.

En cuanto a que el PSOE de Madrid no se presentara a las elecciones al Parlamento de Cataluña y, por ello, no estuviera afectado por la exigencia de cumplir con la prohibición del artículo 53 de la LOREG, la JEC recuerda que esta prohibición de difundir propaganda electoral o realizar acto alguno de campaña electoral durante el día de reflexión “se aplica también a entidades privadas y, por supuesto, a cualquier formación política, como ha puesto de relieve la jurisprudencia (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 368/2021 y Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2021)”.

d) Denuncias presentadas por las manifestaciones realizadas por el Presidente del Gobierno en la declaración institucional realizada el 29 de abril de 2024 desde La Moncloa y la posterior entrevista en La 1 de Televisión Española

Las formaciones políticas PP, ERC y Ciudadans-Partido de la Ciudadanía presentaron sendas denuncias contra Pedro Sánchez Pérez-Castejón, presidente del Gobierno, por las actuaciones realizadas en torno a su continuidad al frente del Gobierno y, más en concreto, por la declaración institucional que realizó desde el Palacio de la Moncloa el 29 de abril de 2024, en pleno periodo electoral de las elecciones al Parlamento Europeo y al Parlamento de Cataluña, así como por la entrevista realizada en esa misma fecha en los informativos de La 1 de Televisión Española. Debe recordarse que esta declaración desde la Moncloa se produjo como consecuencia de la anulación de la agenda como presidente del Gobierno durante los días previos tras el envío a través de redes sociales de una carta dirigida a la ciudadanía en la que reflexionaba sobre si merecía la pena continuar al frente del ejecutivo tras conocerse la investigación de su esposa por los tribunales de justicia.

En sus acuerdos núm. 127, 128 y 129/2024, de 6 de mayo, la JEC analiza las denuncias presentadas en relación con la declaración del presidente del Gobierno desde el Palacio de la Moncloa como una posible vulneración del artículo 50.2 de la LOREG. Si bien considera que el precepto indicado resulta aplicable a las declaraciones del presidente del Gobierno por ser una actuación realizada durante periodo electoral por una autoridad pública, la JEC estima que las declaraciones no tiene “una entidad suficiente para considerar que afectan a la neutralidad política o que supongan una campaña de logros prohibida por el artículo 50.2 de la LOREG”. Si bien matiza la propia JEC que cosa diferente “es que con posterioridad esas declaraciones hayan podido incorporarse al debate electoral por los representantes de las diferentes formaciones políticas, lo cual no puede afectar al examen que debe realizar la JEC”; siendo desestimadas las denuncias en relación con este punto.

I. DERECHO ELECTORAL

Por otro lado, se analiza también el contenido de las denuncias en lo referente a la realización de la entrevista al presidente del Gobierno en La 1 de TVE en la misma noche del 29 de abril de 2024, valorándose si su difusión vulneró los principios de pluralismo político, neutralidad e igualdad previstos en el artículo 66.1 de la LOREG. En este caso, la JEC reconoce la autonomía del medio de comunicación en cuestión, en este caso, TVE, para realizar entrevistas o elaborar informaciones sobre hechos relevantes que merezcan la atención y den lugar, por tanto, a la correspondiente cobertura informativa al margen de los planes elaborados para el periodo electoral. Ahora bien, ello no impide observar y señalar cómo, en esta ocasión, existe un vínculo claro entre el presidente del Gobierno y líder del PSOE con una de las formaciones políticas que concurren a las elecciones al Parlamento de Cataluña -el PSC- y que la realización de la entrevista debe respetar los principios de pluralismo político e igualdad previstos en el artículo 66.1 de la LOREG, por lo que exige que RTVE compense al resto de formaciones políticas representadas en el Parlamento de Cataluña y que concurren al proceso electoral, distintas del PSC-PSOE, “con entrevistas en análogo formato y horario y con una duración proporcional a la representación obtenida por cada formación en las últimas elecciones equivalentes”, estimándose parcialmente por la JEC las pretensiones de los denunciantes en este punto.

e) Expediente sancionador al Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas por la realización y publicación de “Encuesta flash situación política española” incumpliendo el artículo 69 de la LOREG

La JEC aborda, en su acuerdo núm. 239/2024, de 27 de junio, el expediente sancionador que deriva de la denuncia presentada por el Partido Popular por posible incumplimiento del artículo 69 de la LOREG tras la difusión por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de la “Encuesta flash sobre la situación política española” el 29 de abril de 2024, en periodo de campaña de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 12 de mayo de 2024. Tras la denuncia planteada por la representación del Partido Popular, la JEC resolvió la denuncia de forma estimatoria en sesión de 6 de mayo de 2024, apreciando una vulneración de lo previsto en el artículo 69.8 de la LOREG en relación con los apartados 3 y 4 del mismo artículo, así como la Instrucción 1/2024 de la JEC, por no haber comunicado a la JEC la realización de la encuesta flash difundida y que incluía un apartado dedicado a la intención de voto de los electores; así como instar al presidente del CIS a abstenerse de realizar actuaciones similares durante el resto del periodo electoral y, además, imponer al presidente del CIS una sanción de multa con una cuantía de 3.000 euros -la sanción en su grado mínimo- porque “la infracción tuvo escasa incidencia práctica para las entidades políticas concurrentes al proceso electoral”.

2.5. AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS

a) Licitud del empleo de un software que permite identificar potenciales votantes para llevar a cabo un envío directo de propaganda siempre que la información que emplee el partido político sea agregada (no personal)

Si bien en la **Resolución de la Agencia Española de Protección de datos (AEPD)**, de 10 de mayo de 2024, se acuerda el archivo de actuaciones de una investigación al PSOE, la Agencia analiza por primera vez el empleo de herramientas que permiten identificar a potenciales votantes para llevar a cabo un envío directo de propaganda electoral específica.

En este caso, la AEPD inició procedimiento de investigación tras la noticia publicada por El Confidencial el 17 de julio de 2023, y difundida posteriormente por Onda Cero, en la que se informaba de la posible utilización por el PSOE de una herramienta tecnológica denominada “Tesela” (de la empresa TYRCEO Data Solutions, SL) y de la herramienta denominada “Bloise”. Tesela permitiría llevar a cabo un envío directo de propaganda específica a través de Facebook, Instagram y otras redes del grupo Meta, a potenciales votantes o segmentos de población concretos, que encajaran en un perfil determinado y previamente prefijado, incorporando parámetros desde la edad al género, pasando por el poder adquisitivo, el nivel de estudios y el barrio de residencia. Por su parte, Bloise, dividiendo a España en sus 37.000 secciones electorales, estudia la composición de cada una de esas demarcaciones atendiendo a variables como la evolución del voto, el porcentaje de jubilados, el nivel de renta y la presencia de inmigrantes, entre otros datos. Así las cosas, la AEPD reconoce que el análisis de la información facilitada por Bloise en conexión con Tesela permitiría a los responsables de la campaña identificar las zonas con mayor potencial de crecimiento del voto y distribuir la propaganda electoral de una forma más precisa.

Pero, tras analizar la citada herramienta y el papel del PSOE en el uso de la misma, la AEPD concluye que no se ha podido concretar que el PSOE pueda acceder, a través del software citado, a datos de personas físicas identificables, por lo que la AEPD considera que el software usado por el PSOE para el perfilado y envío de publicidad consiste en un tratamiento de datos de carácter agregado, de manera que ninguna información utilizada permite identificar a personas de forma individualizada y, por tanto, no habría tratamiento de datos personales, ni habría vulneración alguna del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) por parte del citado partido político.

b) La publicación de los miembros de mesas electorales por parte de un Ayuntamiento en su cuenta de Facebook vulnera la normativa de protección de datos

En la **Resolución del procedimiento sancionador de la AEPD**, de 16 de abril de 2024, se describe la actuación de la Agencia tras la denuncia interpuesta por la asociación FACUA CASTILLA Y LEÓN – CONSUMIDORES EN ACCIÓN contra un Ayuntamiento por haber publicado en su cuenta oficial de Facebook el resultado del sorteo para ser miembro de las mesas electorales, incluyendo nombres y dos apellidos de cada miembro (vocales y suplentes) y nivel de estudios.

I. DERECHO ELECTORAL

La AEPD señala que, si bien el Ayuntamiento, cumpliendo con la normativa electoral, realiza un tratamiento de datos lícito al designar a los miembros de las mesas electorales, el carácter público del sorteo no determina la necesidad de la publicidad de los datos resultado de los mismos (como dijo la JEC en su Acuerdo 663/2011). La comunicación de la designación, siguiendo el criterio de la JEC, debería haber sido notificada conforme al modelo oficial correspondiente, y no en la cuenta oficial de Facebook, respetando, en todo caso, el principio de confidencialidad. Por todo ello, la AEPD sancionó al Ayuntamiento por la infracción los arts. 5.1.f) y 32 RGPD.

c) La utilización de una imagen personal en un programa electoral sin consentimiento de su titular incumple la normativa de protección de datos

En la **Resolución de procedimiento sancionador de la AEPD**, de 17 de septiembre de 2024, la AEPD resolvió una reclamación contra el Partido Popular por haber utilizado una imagen personal, sin consentimiento de su titular, como parte de su programa electoral en las elecciones municipales en un Ayuntamiento, sancionando al partido con una multa de 5.000 euros por infracción del artículo 6.1 RGPD por falta de base de legitimación en el tratamiento.

En este caso, las imágenes se obtuvieron de un acto de presentación de un Programa educativo al que acudieron la Alcaldesa y la Concejala de Educación, así como profesorado responsable, dando la bienvenida a un profesor extranjero. En el acto se tomaron fotografías que fueron consentidas expresamente por todos los asistentes, así como a su divulgación por parte del Ayuntamiento en sus redes sociales. No obstante, dichas imágenes se utilizaron posteriormente en el Programa electoral de la Alcaldesa, a pesar de que el profesorado responsable manifestó expresamente que no estaban de acuerdo con dicha finalidad.

Este hecho nos recuerda al resuelto por la STC 27/2020, en la que el TC ya se pronunció sobre los usos posteriores de imágenes obtenidas de redes sociales, exigiendo un consentimiento expreso de sus titulares para las nuevas finalidades. La AEPD, en la misma línea, desestima el argumento del interés periodístico de la publicación porque se está ante un programa electoral y no una noticia. Y, por todo ello, concluye que no existe ninguna justificación para la intromisión realizada en el derecho a la protección de datos del profesorado.

d) El envío de comunicaciones electrónicas a los afiliados de un partido sin ir los destinatarios en copia oculta lesiona la normativa de protección de datos

En este caso, se resuelve por pago voluntario la **Resolución del procedimiento sancionador de la AEPD**, de 5 de noviembre de 2024, contra Izquierda Unidad (de Valladolid) por el envío por parte del partido de un correo electrónico sobre un ciclo de conferencias a todos los afiliados sin ocultar sus direcciones electrónicas. En este caso, al ser visibles nombres y apellidos se revelaba a todos los destinatarios el dato de afiliación política, incumpléndose así los arts. 5.1.f) y 32 RGPD sobre confidencialidad y medidas de seguridad en el tratamiento de datos. Dado el reconocimiento de su responsabilidad, aplicándosele las reducciones previstas en la normativa, el partido pagó sólo la cantidad de 3.000 euros.

e) Medida cautelar de la Agencia Española de Protección de Datos impidiendo a Meta implementar las funcionalidades electorales “Election Day Information” y “Voter Information Unit”

Con fecha 31 de mayo de 2024, la **AEPD ordenó la medida cautelar** de impedir a Meta implementar sus funcionalidades electorales de cara a las elecciones europeas que iban a tener lugar el 9 de junio. La AEPD consideraba que las citadas funcionalidades incumplían los principios de licitud, minimización y limitación del plazo de conservación de la información previstos en el art. 5 RGPD.

3. DERECHO COMPARADO

3.1. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN DECLARA PARCIALMENTE INCONSTITUCIONAL LA NUEVA LEY ELECTORAL ALEMANA

El 30 de julio de 2024, el Tribunal Constitucional Federal alemán declaró parcialmente inconstitucional la nueva ley electoral alemana. En primer lugar, el TCF alemán admitió la constitucionalidad de que el llamado “segundo voto”, el dirigido a listas de partidos a nivel de Land (no a candidatos que compiten en distritos uninominales), sea el que determine por completo la distribución de escaños entre los partidos en el Bundestag. En ese sentido, el TCF alemán consideró que el legislador tiene libertad para decidir sobre el modo de distribuir los escaños y entendió que los representantes de los distritos no son “delegados de su circunscripción”, sino representantes de todo el pueblo.

En segundo lugar, el TCF alemán declaró inconstitucional la aplicación de la barrera electoral del 5% de los votos a nivel nacional sin ningún tipo de excepción o cláusula alternativa, como sí sucedía con anterioridad a la reforma electoral. Consideró que una barrera del 5% es adecuada para garantizar la capacidad de trabajo y el funcionamiento del Parlamento, porque evita la fragmentación, en una lógica de parlamentarismo racionalizado. Sin embargo, implica que no todos los votos tienen el mismo valor. No en vano, aquellos votos de electores que votan por un partido que no alcanza el 5% son ignorados.

Finalmente, el TCF alemán entendió que el legislador tiene amplio margen para implementar la sentencia. Ahora bien, de cara a las elecciones de 23 de febrero de 2025, decidió reintroducir la cláusula alternativa a la barrera del 5%, consistente en obtener vencer en al menos 3 distritos uninominales para poder acceder al reparto de escaños proporcionales.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

1. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

1.1. ÁMBITO EUROPEO

a) La Comisión Europea fija nuevos umbrales de firmas para la presentación de iniciativas ciudadanas europeas

El **Reglamento Delegado 2024/1082 de la Comisión de 6 de febrero de 2024, por el que se sustituye el anexo I del Reglamento 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la iniciativa ciudadana europea**, incorpora esta modificación que se aplica desde el inicio de la legislatura 2024-2019. El artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) 2019/788 establece que una de las condiciones de validez de las iniciativas es que, en al menos una cuarta parte de los Estados miembros, el número de firmantes sea al menos igual al número mínimo de ciudadanos establecido en el anexo I, en el momento del registro de la iniciativa ciudadana propuesta. Estos números mínimos corresponden al número de diputados al Parlamento Europeo elegidos en cada Estado miembro, multiplicado por el número total de diputados al Parlamento Europeo, que fue modificado a su vez por la Decisión del Consejo Europeo 2023/2061, de 22 de septiembre de 2023, pasando de 705 a 720. En el caso de España el número mínimo de firmantes de las iniciativas sube a 43.920, dado el incremento de eurodiputados que corresponden a nuestro país en esta legislatura.

b) Iniciativas registradas por parte de la Comisión Europea

Conforme al art. 6 del **Reglamento 2019/788, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea (RICE)**, las iniciativas deben ser objeto de registro por parte de la Comisión. Se trata de un filtro decisivo, ya que sólo las iniciativas registradas pueden ser abiertas a firma por la ciudadanía. Una vez registradas, los organizadores determinan la fecha de comienzo de recogida de firmas. En el período observado, las iniciativas registradas por la Comisión ya han sido abiertas a firma:

- 1.-Decisión de Ejecución (UE) 2024/1158 De La Comisión de 10 de abril de 2024 sobre la solicitud de registro, con arreglo al Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de la iniciativa ciudadana europea titulada «Mi voz, mi decisión: por un aborto seguro y accesible»
- 2.-Decisión de Ejecución (UE) 2024/1316 de la Comisión de 13 de mayo de 2024 sobre la solicitud de registro, con arreglo al Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de la iniciativa ciudadana europea titulada «Salvemos el planeta trasladando la fiscalidad del trabajo a las emisiones de gases de efecto invernadero»
- 3.-Decisión de Ejecución (UE) 2024/1823 de la Comisión, de 19 de junio de 2024, relativa a la solicitud de registro, de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de la iniciativa ciudadana europea denominada «Air-Quotas»
- 4.-Decisión de Ejecución (UE) 2024/1824 de la Comisión, de 19 de junio de 2024, sobre la solicitud de registro, con arreglo al Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de la iniciativa ciudadana europea denominada «Stop Destroying Videogames» [Alto a la destrucción de los videojuegos]
- 5.-Decisión de Ejecución (UE) 2024/2126 de la Comisión de 24 de julio de 2024 sobre la solicitud de registro, con arreglo al Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de la iniciativa ciudadana europea denominada «Stop Cruelty Stop Slaughter» (Alto a la crueldad, alto al sacrificio)
- 6.-Decisión de Ejecución (UE) 2024/2127 de la Comisión de 24 de julio de 2024 sobre la solicitud de registro, con arreglo al Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de la iniciativa ciudadana europea denominada «Stop Fake Food: Origin on Label» [No a la comida falsa: por la mención del origen en la etiqueta]
- 7.-Decisión de Ejecución (UE) 2024/2489 de la Comisión de 11 de septiembre de 2024 sobre la solicitud de registro, con arreglo al Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de la iniciativa ciudadana europea titulada «ICE por una Europa resiliente e inteligente en su gestión del agua»



II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

c) Iniciativas abiertas a firma

Las iniciativas abiertas se presentan con sus correspondientes hipervínculos, los cuales facilitan el acceso a la información sobre: contenido, objetivos, seguimiento de los apoyos, financiación, etc. El acceso así facilitado permite el apoyo a la iniciativa consultada en caso de desear hacerlo. La situación actual, por tanto, de estas iniciativas es de recogida en curso:

- 1.- **Conservación y fomento de la cultura, la educación, la lengua y las tradiciones ucranianas en los Estados de la UE**. ECI (2023)000007
- 2.- **Mi voz, mi decisión: por un aborto seguro y accesible** ECI (2024)000004
- 3.- **No a la comida falsa: por la mención del origen en la etiqueta** ECI (2024)000009
- 4.- **Ban on conversion practices in the European Union** (Prohibición de las prácticas de conversión en la Unión Europea) ECI (2024)000001
- 5.- **Iniciativa Ciudadana Europea en Defensa de la Agricultura y la Economía Rural en Europa** ECI (2024)000002
- 6.- **Stop Destroying Videogames**. (Alto a la destrucción de los videojuegos) ECI (2024)000007
- 7.- **Stop Cruelty Stop Slaughter** (Alto a la crueldad, alto al sacrificio) ECI (2024)000008
- 8.- **ICE por una Europa resiliente e inteligente en su gestión del agua** ECI (2024)000010
- 9.- **Air-Quotas** ECI (2024)000006
- 10.- **PsychedeliCare** ECI(2024)000011
- 11.- **HouseEurope! La renovación al poder** ECI (2025)000001
- 12.- **EU Live Bus Stop Info (Información en directo sobre paradas de autobús en la UE)** ECI (2023)000008
- 13.- La iniciativa *End The Horse Slaughter Age* (Acabemos con el sacrificio de caballos) fue retirada en septiembre por los organizadores

Se advierte, desde la entrada en vigor del RICE que la Comisión Europea realiza un seguimiento activo de las iniciativas a las que ha dado respuesta en las correspondientes conclusiones. Es decir, hemos de entender que la Comisión se esfuerza en adoptar medidas de acompañamiento y estímulo a los objetivos, aunque no se propongan actos jurídicos. Puede ser con tareas de vigilancia del comercio, como en la relativo al comercio de alertas de tiburón, la supervisión en lo relativo a granjas de peletería y textiles, o simplemente recabando datos científicos especializados sobre cosméticos.

Desde diciembre los ciudadanos daneses pueden utilizar su identificación electrónica para apoyar iniciativas ciudadanas europeas en línea. Solo faltan ocho Estados por adoptar este sistema.

d) Iniciativas frustradas

Una vez que se ha llevado a término la verificación y recuento de firmas por las autoridades nacionales, los organizadores comunicarán cuándo estas no han resultado respaldadas de manera suficiente. En ese caso hablamos de iniciativas frustradas. Si atendemos al número de iniciativas no válidas o frustradas, se pone de manifiesto claramente las dificultades (poca información, problemas de acceso, problemas de difusión, entre otros) con que se encuentran los organizadores -el nuevo reglamento insta a las autoridades nacionales en los distintos niveles de gobierno a difundir esta herramienta-, o simplemente el poco interés en la participación en el nivel europeo, por solo citar alguna de las razones. Han resultado frustradas en este período: la ICE Artículo 4: detener la tortura y el trato inhumano en las fronteras de Europa cerrada en julio y frustrada, la ICE Garantizar la acogida digna de los migrantes en Europa y la ICE **Gravar las grandes fortunas para financiar la transición ecológica y social**, *European Day of "Whatever it takes"*, *European Citizens' Initiative for vegan meal*.

1.2. ÁMBITO ESTATAL

a) Y después de la toma en consideración, ¿qué? o de las iniciativas legislativas populares que duermen el sueño de los justos en el Congreso de los Diputados (y otros parlamentos)

En la presente legislatura, las Cortes Generales están tramitando 17 proposiciones de ley que tienen su origen en una iniciativa legislativa popular (ILP). Cinco se han presentado estos últimos meses, de las cuales tres han sido admitidas y se encuentran en la fase de recogida de firmas, véase: a) para la modificación de los artículos 25 y 26 del Código Civil, Libro I, de las Personas, Título I: de los españoles y Extranjeros; b) para la equiparación en la aportación entre usuarios pensionistas de la Seguridad Social y pensionistas mutualistas de MUFACE, ISFAS y MUGEJU en la prestación farmacéutica; c) de modificación de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, que se encuentran en este momento en trámite de recogida de firmas. Las otras dos fueron inadmitidas en términos absolutos: a) para la creación del estatuto del político; y b) para impulsar la fecundidad en España garantizando la protección, amparo y promoción de la familia. Sin embargo, no son estas las iniciativas que nos interesan en esta breve crónica, sino aquellas que, provenientes de otras legislaturas, llevan años tramitándose en el Congreso de los Diputados.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

A diferencia de las iniciativas legislativas del resto de proponentes (Gobierno, diputados, senadores y comunidades autónomas), la tramitación de las iniciativas legislativas de origen popular no caduca al disolverse las Cortes Generales o los Parlamentos autonómicos. Son diferentes las soluciones dadas por las diferentes leyes de iniciativa legislativa popular. La mayoría, entre ellas la **Ley Orgánica 3/1984**, disponen que la mesa de la respectiva Cámara podrá retrotraer el procedimiento al trámite que considere oportuno, sin que en ningún momento pueda exigirse que se recaben de nuevo las firmas; es decir, los únicos trámites que se consideran consolidados son los que dan lugar a la propia iniciativa, dejando a la Cámara la opción de escoger el momento a partir del cual continuará el procedimiento legislativo (toma en consideración, presentación de enmiendas, informe de la ponencia, etc.). En Navarra, también se da a la mesa la facultad de retrotraer las actuaciones, pero únicamente al trámite inicial de la toma en consideración; mientras que, en Aragón, Castilla y León, Baleares, Extremadura y Valencia, se establece la obligación de volver a pronunciarse sobre la toma en consideración de la propuesta legislativa. Únicamente en Canarias se consideran consolidados todos los trámites efectuados antes de la disolución parlamentaria.

Ahora bien, eso no quiere decir que, cuando la Asamblea correspondiente comienza a funcionar, deba impulsarse en un plazo determinado el procedimiento; es más, en ocasiones no se adelanta nada en la nueva legislatura. En este sentido, podemos destacar los casos de tres iniciativas de gran impacto social presentadas en el Congreso de los Diputados. No todas han recibido la misma atención. La primera de ellas, sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social, fue admitida a trámite en abril de 2015 (X Legislatura), tomada en consideración en septiembre de 2016 (XII Legislatura) y no ha sido objeto de más trámites que la presentación de enmiendas en la legislatura de su toma en consideración, durmiendo desde entonces el sueño de los justos; las otras dos, han sido tomadas en consideración nuevamente en las legislaturas sucesivas, lo cual, demuestra un relativo compromiso político de la Cámara con su impulso, aunque luego se hayan sucedido las prórrogas sobre la admisión de enmiendas a trámite sin que se haya producido ningún acuerdo más sobre las mismas.

Así, la ILP de modificación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción 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 beneficiarias, promovida por el CERMI, fue admitida a trámite hace casi diez años, en noviembre de 2014 (X Legislatura), tomada en consideración en marzo de 2017 y publicadas las enmiendas al articulado en octubre de 2018 (XII Legislatura); a partir de entonces se han producido otras tres comparecencias previas del representante de sus proponentes ante la Comisión de Sanidad —la última este 23 de septiembre (XV Legislatura)—, su toma en consideración y las prórrogas al plazo de presentación de enmiendas al articulado, sin que haya visto culminada su tramitación mediante la aprobación, rechazo o modificación por parte de las Cortes Generales. Idéntica suerte ha seguido la ILP sobre el establecimiento de un número máximo de pacientes para ser atendidos por el personal de enfermería, promovida por el SATSE, que fue admitida a trámite por el Congreso de los Diputados hace seis años, en septiembre de 2018 (XII Legislatura), tomada en consideración en octubre de 2020 y publicadas las enmiendas al articulado en abril de 2023 (XIV Legislatura), acumulando un total de 83 prórrogas al plazo de presentación de enmiendas, produciéndose una segunda comparecencia previa a la toma en consideración ante la Comisión de Sanidad por parte de sus promotores también el pasado 23 de septiembre y tomada en consideración, de nuevo, el 10 de diciembre.

En los Parlamentos autonómicos también se produce esta falta de impulso político e institucional de algunas ILP, siendo quizás el caso más lacerante el de la ILP de medidas urgentes para la vivienda de Cataluña, que se presentó en la Asamblea legislativa catalana en marzo de 2007 (VIII Legislatura), fue objeto de enmiendas a la totalidad en julio de 2008, que se retiraron en enero de 2015 (X Legislatura). A partir de entonces, se han sucedido las prórrogas para la designación de comparecientes en Comisión y para la presentación de enmiendas al articulado (XI, XII, XIII, XIV y XV), sin que se haya producido nunca un debate de esta ILP en el Parlamento de Cataluña, pues recuérdese, en Cataluña, las ILP no han de pasar el trámite de la toma en consideración.

1.3. ÁMBITO AUTONÓMICO

a) La independencia, la lengua y otras señas de identidad de la sociedad valenciana entre las materias que copan la atención de las iniciativas legislativas populares en las Corts en los últimos tiempos

El valenciano, principalmente, pero también otros elementos identitarios de la sociedad valenciana se encuentran entre las principales preocupaciones de los proponentes de ILP en esta comunidad autónoma; lo cual, demuestra un claro *cleavage* o elemento de fractura presente en la sociedad valenciana. En este sentido, la pasada legislatura (la X) se tramitaron dos iniciativas legislativas populares de signo contrario que pretendían la regulación del modelo lingüístico en el sistema educativo valenciano y una tercera, sobre las señas de identidad valencianas. Por último, se presentó una ILP que tenía por objeto la declaración de independencia del País Valenciano.

La primera de ellas, denominada proposición de ley de modificación de la Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la que se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo, con el objetivo volver a posibilitar la denominada inmersión lingüística en valenciano y terminando así con la obligatoriedad de cursar al menos un 25% de las asignaturas en castellano, fue presentada a las *Corts* en dos ocasiones (el 26 de octubre de 2021 y el 10 de marzo de 2022) por miembros de Esquerra Republicana del País Valenciano. No obstante, fue retirada justo antes de finalizar el plazo de recogida de firmas al no alcanzarse el mínimo de diez mil firmas necesarias.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

La segunda, la proposición de ley para la aprobación de una Ley de libertad de elección de lengua, estaba promovida por el colectivo “Hablemos español” y exigía que correspondiese a las familias el derecho de escoger en qué lengua estudian sus hijos y que los alumnos de las zonas declaradas castellanoparlantes estén exentos de cursar la materia de valenciano. A diferencia de la anterior, superó con creces el número de firmas requeridas (38.605 firmas). Sin embargo, como vimos en el Boletín anterior, fue rechazada en el trámite de la toma en consideración, al contar únicamente con los votos favorables de los diputados de VOX.

La tercera ILP que comentamos, titulada para la aprobación de una ley de defensa de las señales de identidad valencianas, está promovida por la Federación Coordinadora de Entidades Culturales del Reino de Valencia y tiene como principal objetivo sancionar la utilización de la denominación de País Valenciano o a quienes sostengan que el valenciano y el catalán son la misma lengua. Tampoco ha logrado el número de firmas por lo que ha decaído en su tramitación.

Finalmente, la proposición de ley para la declaración de independencia del *País Valencià*, promovida por Solidaritat Catalana per la independència, un partido soberanista catalán que también tiene presencia en la Comunidad Valenciana, fue inadmitida en términos absolutos por la Mesa de las *Corts* el pasado 15 de octubre, acogiendo los argumentos del informe de los letrados de la Cámara. Dicho informe consideraba que se excedían los límites materiales de las ILP por no poder incardinarse dentro de las competencias autonómicas, debiendo sustanciarse mediante el procedimiento de reforma constitucional, tal y como ha sido declarado posteriormente por el Tribunal Constitucional para una iniciativa similar presentada en el Parlamento de Cataluña (**STC 143/2024**, de 20 de noviembre).

b) Declarada inconstitucional la admisión a trámite por el Parlamento de Cataluña de la iniciativa legislativa popular sobre la independencia de Cataluña

Dimos cuenta en el anterior boletín de que el Tribunal Constitucional había suspendido la tramitación de la ILP de declaración de independencia de Cataluña, rechazando todos los motivos formales y materiales de impugnación. En cuanto a los formales, el Parlamento de Cataluña aducía la inidoneidad del acuerdo de admisión de la Mesa para ser objeto del procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas (Título V de la LOTC). Sobre este motivo, la STC **143/2024**, de 20 de noviembre, considera que el acuerdo de inadmisión no es meramente un acto de trámite del procedimiento legislativo —procedimiento que, por cierto, consideramos que no se ha iniciado aún porque para ello es preciso que se hayan recabado las firmas, momento en que se sustancia en sí la iniciativa; hasta ese momento solo podemos hablar de una propuesta de la comisión promotora—, sino que supone una declaración de voluntad institucional de la propia Comunidad autónoma, expresión de uno de sus órganos (el Parlamento) que tiene efectos *ad extra* de la Cámara y al margen de la tramitación parlamentaria de la iniciativa, desplegándose sobre los órganos administrativos que participan en el procedimiento (ayuntamientos, Oficina del Censo Electoral, Instituto de estadística de Cataluña, etc.), sobre la comisión promotora, que puede ejercer las facultades a las que le habilita la ley para la recogida de firmas y los propios ciudadanos, que podrán suscribir la iniciativa.

Respecto de los motivos materiales, el Tribunal Constitucional reitera su doctrina establecida en las SSTC **103/2008**, de 11 de septiembre, **114/2017**, de 17 de octubre, y **124/2017**, de 8 de noviembre, (entre otras), en cuya virtud la Mesa del Parlamento se vería obligada a inadmitir, por ser contraria al orden constitucional, una iniciativa popular que afronta directamente contra el principio de unidad (art. 2 CE), incorporando una propuesta de reforma de la Constitución al margen del procedimiento establecido en el artículo 168 CE. Procedimiento que, como es sabido, se encuentra vetado para la iniciativa legislativa popular (art. 166 CE), por lo que, como ya se señaló en la STC **76/1994**, de 14 de marzo, no podría activarse ni siquiera de manera indirecta, es decir, instando, por medio de una ILP, el ejercicio de las facultades de iniciativa que en el ámbito de la reforma constitucional se reconocen al Parlamento autonómico. Lo cual pone en entredicho la regulación establecida por la **Ley 10/2016, reguladora de la iniciativa legislativa popular del País Vasco** que, en su artículo 2.a) considera “admisibles, en todo caso, las iniciativas legislativas populares que tengan por objeto instar el ejercicio de las facultades de iniciativa reconocidas constitucionalmente a la Comunidad Autónoma ante otros órganos legislativos”, cuando el caso que dio origen a la mencionada STC 76/1994 fue, precisamente, una ILP presentada en el Parlamento vasco instándole a que presentase una proposición de reforma de la Disposición Adicional 1ª de la Constitución con el objeto de incorporar el reconocimiento del derecho de autodeterminación.



II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

2. OTROS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS

2.1. ÁMBITO EUROPEO

a) Paneles ciudadanos: un ejemplo de participación directa de la ciudadanía en asuntos públicos

No podemos dejar de referirnos a esta otra forma de participación ciudadana auspiciada y alentada especialmente desde la Comisión Europea. Se trata de **paneles ciudadanos**, asambleas ciudadanas constituidas a través de sorteo que deliberan informadamente sobre asuntos de interés europeo y plantean recomendaciones. Se trata de una práctica nacida con la Conferencia sobre el Futuro de Europa en tiempos de la COVID, pero, si cabe, menos conocida que la herramienta de la iniciativa ciudadana por parte de la ciudadanía europea. Hay quienes consideran que debieran institucionalizarse -parece que ya forma parte de la dinámica interna de funcionamiento de la Comisión- y quien critica estos paneles considerando que no necesariamente democratizan la vida de la UE.

Es posible encontrar información ampliada e incluso realizar aportaciones en línea a través de la plataforma de participación ciudadana de la Comisión Europea. El último panel europeo de ciudadanos, sobre la lucha contra el odio en la sociedad, ha presentado sus **recomendaciones** a la Comisión Europea. Los paneles europeos que han tenido lugar son: **Panel europeo de ciudadanos sobre eficiencia energética**, **Panel de ciudadanos europeos sobre movilidad educativa**, **Panel de ciudadanos europeos sobre mundos virtuales** y el **Panel europeo de ciudadanos sobre la reducción del desperdicio de alimentos**.

Actualmente, la Comisión procede a una campaña de reclutamiento para seleccionar aleatoriamente a los ciento cincuenta ciudadanos europeos para conformar un panel sobre el presupuesto europeo.

b) Otras formas de participación pública: la UE aprueba una Directiva para proteger a periodistas y otros miembros de la sociedad civil frente a demandas estratégicas

El 11 de abril de 2024, las instituciones europeas aprobaron la **Directiva (UE) 2024/1069, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas** («demandas estratégicas contra la participación pública»), que deber ser objeto de transposición a los ordenamientos nacionales de los Estados miembros como muy tarde el 7 de mayo de 2026).

La norma trae causa del asesinato de la periodista de investigación maltesa Daphne Caruana Galizia, sobre la que pesaban numerosas causas judiciales infundadas en el momento en que fue asesinada. Muchos periodistas, pero también académicos, organizaciones no gubernamentales, artistas, etc. pueden ser objeto de querellas y denuncias que persiguen desde una posición económicamente dominante acallar voces disidentes, críticas o activistas. La directiva, que forma parte del plan de acción para la Democracia Europea (Directiva anti-SLAPP), se centra particularmente en la litigación civil y mercantil. Dadas las competencias de la UE, solo se ocupa de asuntos transfronterizos, pero anima a los Estados a prever las mismas garantías en el nivel interno. Los procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública constituyen una preocupación destacada en el quinto **informe del Estado de Derecho en la Unión Europea**, en uno de los ejes del examen que la Comisión realiza, el relativo a la libertad y pluralismo de los medios de comunicación.

Su precedente en el marco del Consejo de Europa lo encontramos en la **recomendación del Comité de Ministros CM/Rec(2024)2**, para luchar contra las demandas estratégicas contra la participación pública, de 5 abril 2024.

c) Otras formas de participación pública: el Comité económico y social europeo aprueba un dictamen sobre diálogo social y democracia participativa

El 23 de abril de 2024 se publicó el **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre las «Vías para reforzar el diálogo civil y la democracia participativa en la UE»** (Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia belga) (C/2024/2481). Siguiendo la estela de las recomendaciones realizadas por la Conferencia sobre el Futuro de Europa en aras a fomentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones a nivel europeo, el dictamen del CESE que se analiza realiza propuestas concretas para fortalecer la participación de la sociedad civil organizada (diálogo civil), en línea con lo previsto en el art. 11.2 del Tratado de la Unión Europea.

En su dictamen, el CESE pide a las instituciones de la UE que desarrollen una estrategia para la sociedad civil, que podría integrarse en el paquete europeo de Defensa de la Democracia, con un plan de acción claro, que incluiría, entre otras, las siguientes consideraciones: la posibilidad de adoptar un acuerdo insterinstitutional que sirva de marco para el diálogo civil en las instituciones de la UE; establecer normas o directrices concretas que identifiquen para qué y cómo se abordará el diálogo civil en la UE, que garanticen que este se producirá en una fase temprana del diseño de las propuestas y que las entidades participantes tendrán información de qué curso se ha dado a sus propuestas; y ampliación del diálogo civil a agentes distintos de las organizaciones sindicales y patronales, identificando a entidades que son legítimas y representativas en base a los principios de democracia interna, autonomía y transparencia, así como a modelos que garanticen que las entidades no tienen ánimo de lucro y sirven al interés general o a grupos de intereses específicos.

II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO ELECTORAL

2.2. ÁMBITO LOCAL

a) El Consell de Ciutat de Barcelona cumple 20 años, entre la celebración y las dudas

El Consell de Ciutat de Barcelona, máximo órgano consultivo y de participación ciudadana del Ayuntamiento, celebró el 11 de noviembre de 2024 su **vigésimo aniversario** con un acto solemne en el Saló de Cent. El Consell de Ciutat, parafraseando al histórico Consell de Cent, reúne a más de cien miembros de diversos sectores de la sociedad barcelonesa. A lo largo de sus dos décadas de existencia, ha aprobado alrededor de cuarenta dictámenes y manifiestos con recomendaciones dirigidas a los diferentes equipos de gobierno, contribuyendo así a la transformación de la ciudad.

Uno de los desafíos actuales del Consell de Ciutat es adaptarse a un contexto social y político en constante cambio, marcado por una creciente desafección política y la necesidad de nuevas formas de participación ciudadana. Otro reto es mejorar la eficacia del circuito de retorno de sus dictámenes y recomendaciones, asegurando que sus propuestas tengan un impacto real en la gestión municipal. Se ha señalado que en ocasiones las temáticas debatidas pueden tener sesgos o centrarse en asuntos menos prioritarios para la ciudadanía, por lo que se plantea revisar la selección de temas y la manera en que se definen las agendas de discusión.

El Consell de Ciutat de Barcelona se enmarca en una fórmula que adquirieron diversas ciudades como Lleida, Donostia o Lisboa y pone de manifiesto el interés creciente en el tránsito de siglo en la incorporación de mecanismos de complementarían los instrumentos de la democracia representativa.



1. ORDENAMIENTO JURÍDICO

1.1. CORTES GENERALES

a) Cambio en la interpretación del requisito numérico para evitar la disolución de los grupos parlamentarios constituidos con senadores “prestados”

Durante el periodo de observación de este número algunos senadores y senadoras del Grupo Parlamentario Socialista han transitado entre este grupo y algún otro. Así, el 15 de abril de 2024 la Senadora Flores García, designada por la Asamblea Regional de Murcia, perteneciente al Partido Socialista Obrero Español, y la también Senadora socialista Martínez Esteban, electa por la provincia de Guadalajara, pasaron, respectivamente, del Grupo Socialista al Grupo Parlamentario Izquierda Confederal (Más Madrid, Eivissa i Formentera al Senat, Compromís, Agrupación Socialista Gomera y Geroa Bai) y al Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) de la Cámara Alta, regresando el 18 de octubre a su grupo de origen. Por su parte, el Senador Vidal Varela, electo por la provincia de León, y la Senadora Moreno Fernández, electa por la circunscripción de Valencia, habiendo concurrido ambos en la candidatura del PSOE, abandonaron respectivamente el 16 de abril de 2024 el Grupo Parlamentario Izquierda Confederal y el Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) para regresar al día siguiente al Grupo Socialista. En la actualidad, desde el 16 de octubre de 2024, son la Senadora socialista Moreno Duque (electa por la provincia de Cáceres) y el Senador Sánchez Bugallo (electo por la circunscripción de A Coruña) quienes forman parte del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal y del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado.

Para comprender estos intercambios periódicos de senadores entre grupos parlamentarios hay que reparar en el cambio de precedente que se consolida a principios de la legislatura XV. El artículo 27.2 del Reglamento del Senado indica que “cuando los componentes de un Grupo parlamentario, normalmente constituido, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a seis, el Grupo quedará disuelto al final del periodo de sesiones en que se produzca esta circunstancia”. Con anterioridad, cuando se hacía empleo de la práctica del “préstamo” de senadores, una vez constituidos los grupos parlamentarios los senadores cedidos regresaban a su grupo afín, reproduciéndose la ficción y volviéndose a ceder al final del periodo de sesiones para asegurar que esos grupos no quedaran disueltos por reducción de sus miembros a un número inferior a seis. Sin embargo, en la legislatura XV, sin que conste un acuerdo expreso por escrito, la Mesa de la Cámara decide interpretar literal y restrictivamente la previsión del artículo 27.2 del Reglamento, observando durante el transcurso del periodo de sesiones, y no solo en sus últimos días, que ningún grupo (salvo el Mixto) cuente con menos de seis senadores, pues de lo contrario se procedería a su disolución.

A fin de evitar la disolución de los Grupos de Izquierda Confederal y Vasco, la circunstancia apuntada obliga a que uno de los senadores o senadoras socialistas que facilitaron su constitución al inicio de la legislatura se integren permanentemente en ellos, y no solo al final de cada periodo de sesiones; sin su colaboración ambos contarían con solo cinco miembros. Los senadores y senadoras socialistas que forman parte de esos otros grupos se sustituyen cada cierto tiempo, continúan ocupando su escaño en la bancada del Grupo Parlamentario Socialista, siguen su disciplina de voto, dejan de formar parte de las Comisiones en las que trabajan y de ostentar los cargos que tuvieran en sus Mesas, y solo se incorporan a las que el nuevo grupo les asigna con una portavocía de Comisión no legislativa.



2. JURISPRUDENCIA

2.1. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

a) La pérdida del cargo parlamentario por desarrollar actividades empresariales privadas con el Estado se ajusta al Convenio

En su sentencia *Kokëdhima c. Albania*, de 11 de junio de 2024, el TEDH se pronuncia sobre la finalización anticipada del mandato parlamentario del demandante por incurrir en incompatibilidad debido a su condición de accionista único de una sociedad que obtenía ingresos de contratos con organismos estatales. Pese a comprobar que el demandante contactó a los servicios de la Cámara para remediar su situación y que acabó vendiendo sus acciones de la sociedad, el TEDH resuelve que la decisión de pérdida sobrevenida del escaño adoptada por el Tribunal Constitucional albanés (al que la legislación permite examinar los casos de incompatibilidad a petición del presidente de la Cámara o de un décimo de sus miembros) no resulta contraria al Convenio. Se argumenta que la medida era suficientemente previsible, así como que el demandante excedió el plazo para resolver su situación. Empero, la sentencia cuenta con dos votos particulares concurrentes en los que se señala la necesidad de una regulación más detallada de las causas de incompatibilidad a fin de conjurar una eventual violación del Convenio. A propósito de este caso, la Comisión de Venecia, en su **Opinión CDL-AD (2024)040**, fue asimismo llamada a resolver las dudas de la presidenta del Parlamento de Albania sobre los estándares acerca del control de los actos internos del Parlamento respecto a las incompatibilidades de sus miembros.

2.2. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

a) El Parlamento Europeo no tiene competencia para controlar la exactitud de la lista de diputados electos que le notifiquen las autoridades nacionales

En su sentencia de 26 de septiembre de 2024, *Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres/Parlamento* (asunto C-600/22 P), el TJUE desestima definitivamente el recurso planteado por políticos citados contra la negativa de la Presidencia del Parlamento Europeo a reconocerles la condición de eurodiputados en junio de 2019. Confirmando la sentencia del Tribunal General frente a la que Puigdemont y Comín habían recurrido en casación, el Tribunal de Justicia hace suyo el argumento del Tribunal General de que la Presidencia del Parlamento Europeo no podía apartarse de la lista de diputados electos que las autoridades españolas le habían notificado oficialmente. En efecto, se hace hincapié en que la Presidencia del Parlamento carece de competencia para controlar la exactitud de dicha lista, ya que la asunción de esta tarea supondría permitirle examinar la conformidad del procedimiento electoral nacional con el Derecho de la Unión y, por ende, los resultados de las elecciones celebradas de acuerdo con tal procedimiento, contraviniendo así el reparto de competencias entre la Unión y los Estados que el Acta electoral europea consagra. Dicho control corresponde, pues, exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales, en su caso previa remisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia, o a este último, en respuesta a un recurso por incumplimiento. Por último, destacar que, con el ánimo de despejar cualquier posible corrección con la doctrina asentada en el caso *Junqueras* (asunto C-502/19), el TJUE refiere que entonces fue interrogado sobre el comienzo del mandato a los efectos del disfrute de las inmunidades, y no sobre si la Eurocámara tenía, o no, competencia para controlar la lista de proclamación de electos.



1. ORDENAMIENTO JURÍDICO

1.1. ÁMBITO ESTATAL

a) La Ley Orgánica de Partidos Políticos se modifica para incluir la obligación de que los partidos tengan un plan de igualdad interno y un protocolo ante la violencia machista

La **Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres**, se aprobó con el objetivo de avanzar en la consecución del principio de igualdad real y efectiva, conforme al mandato que establece al respecto el art. 9.2 de la Constitución. En concreto, esta ley se ha centrado en actualizar y profundizar en diversos ámbitos el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres, introducido por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Las disposiciones finales de la Ley Orgánica 2/2024 complementan el contenido de la misma incorporando modificaciones en diversas leyes relacionadas con distintos aspectos relativos a la igualdad. Así, la Disposición final quinta modifica la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos para añadir un nuevo apartado 6 al art. 7, en el que recogen diversas indicaciones sobre organización y funcionamiento de los partidos, con la siguiente redacción: «Los partidos políticos deben tener un plan de igualdad interno que incluirá medidas para prevenir y detectar la violencia machista. Asimismo, deben establecer un protocolo de actuación ante la violencia machista que ejerzan, dentro o fuera de la organización, afiliados o bien personas que sin estar afiliadas tengan un cargo de representación o hayan sido designadas para una función específica, con independencia del nivel jerárquico o del cargo público que ocupen».

2. JURISPRUDENCIA

2.1. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

a) Detención de un cargo político por presunta pertenencia a organización terrorista

La sentencia **Yüksek contra Turquía, de 22 de octubre de 2024**, se refiere a la detención preventiva de Kamuran Yüksek, co-presidente del Partido de las Regiones Democráticas (DBP), acusado de pertenencia a una organización ilegal debido a sus discursos políticos. El TEDH señaló que los discursos de Yüksek, aunque críticos y controvertidos, no incitaban a la violencia ni justificaban su detención por sospecha de pertenencia a una organización terrorista. Además, el Tribunal destacó que no había pruebas concretas que vincularan a Yüksek con dicha organización y que la interpretación de los delitos relacionados con el terrorismo era tan amplia que no ofrecía una protección adecuada contra injerencias arbitrarias. Por todo ello, concluyó que la detención preventiva de Yüksek violó su derecho a la libertad de expresión (art. 10 CEDH) y su derecho a la libertad y seguridad (Artículo 5. 1 y 3 CEDH).

2.2. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

a) La prohibición a ciudadanos de la Unión Europea de afiliarse a un partido político resulta discriminatorio y contrario al derecho de sufragio pasivo

El Tribunal de Justicia de la UE (Gran Sala) resolvió el 19 de noviembre de 2024 sendos recursos por incumplimiento presentados por la Comisión Europea contra la República Checa y a Polonia por incumplir el artículo 22 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) (asuntos **C-808/21, ECLI:EU:C:2024:962** y **C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963**). Siguiendo el posicionamiento de la Comisión, el TJUE considera que la prohibición de afiliación a partidos o movimientos políticos a los ciudadanos de la Unión Europea que residen en el territorio de los dos Estados demandados, pero no son nacionales, constituye una diferencia de trato prohibida por el art. 22 del TFUE, ya que impide a esos ciudadanos ejercer su derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en igualdad de condiciones que los nacionales de esos Estados.

El Tribunal señala que los partidos políticos tienen como una de sus funciones presentar candidatos a las elecciones y, por tanto, la condición de miembro de un partido político contribuye sustancialmente al ejercicio efectivo del derecho de sufragio pasivo, ya que una persona que presenta una candidatura independiente no cuenta con los mismos medios con los que cuenta un partido político, además de que el hecho de pertenecer a un partido político constituye uno de los criterios que orienta la opción de los electores, lo que, a juicio del TJUE, afecta a su elegibilidad.

Por otro lado, en cuanto al hecho de que la limitación pudiera estar justificada para garantizar la “identidad nacional”, el Tribunal señala que las excepciones fijadas por los Estados no pueden poner en riesgo el efecto útil del derecho de sufragio pasivo, y que el hecho de garantizar las mismas condiciones de ejercicio de ese derecho a los ciudadanos europeos en elecciones municipales y al Parlamento Europeo es una manera de concretar el principio democrático, que junto con el principio de igualdad de trato, forman parte de la identidad y valores comunes de la Unión y, por tanto, la aplicación de este principio no puede considerarse atentatorio contra la identidad nacional de un Estado miembro.

2.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) La declaración de inconstitucionalidad del inciso que impide a las mujeres ser miembros de una cofradía católica: una doctrina difícilmente trasladable a los partidos políticos

En la **STC 132/2024, de 4 de noviembre**, el TC declara inconstitucional el inciso de un artículo de los estatutos de una cofradía católica de San Cristóbal de La Laguna (Tenerife) que impide que las mujeres sean miembros de la asociación. La base argumentativa del TC gira alrededor del concepto de posición de dominio en el ámbito cultural de una asociación y por la fundamentación más o menos esencial de la diferenciación por género dentro del corpus de creencias de la cofradía, amparado por el derecho de libertad religiosa, por lo que, en este caso, la doctrina del Tribunal parece de muy difícil traslación a los partidos políticos.

En el caso de los partidos políticos, parecía ya asentado en la doctrina que no cabe la exclusión por motivos discriminatorios, más allá del ideológico, en aplicación del principio democrático (**v. Pérez-Moneo, 2017:170**). En ese sentido, la sentencia ahora analizada no ofrece ninguna novedad doctrinal de aplicación a los partidos.

2.4. JURISDICCIÓN ORDINARIA

a) Alcance del control administrativo sobre la declaración de extinción por inactividad de un partido político (art. 12.bis.1.a) LOPP)

El artículo 12 bis de la Ley Orgánica de Partidos Políticos contempla como causa de la extinción de un partido político la "inactividad". Para constatar dicha causa, identifica tres supuestos, uno de los cuales es no adaptar los estatutos del partido a los cambios normativos en el plazo previsto. Al hilo de la declaración de extinción de un partido político, la **STS 2005/2024**, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de abril (ECLI:ES:TS:2024:2005), analiza el alcance de las facultades de comprobación del Registro de Partidos Políticos respecto de esta adaptación. Ha de dilucidar, en concreto, si se trata de una función de verificación material -adaptación a los contenidos de la norma- o meramente formal -presentación de nuevos estatutos, sin verificar el contenido.

El razonamiento del Tribunal Supremo se apoya sobre la libertad de creación de partidos políticos, actores de relevancia constitucional en nuestra democracia representativa, y un principio de intervención mínima del Estado. Concluye que, al igual que al practicar la inscripción, las facultades de la Administración se limitan a un mero acto de verificación reglada de los requisitos formales exigidos por la ley. No es este el cauce para verificar el desajuste entre los estatutos del partido y el contenido que las leyes les exigen, sino simplemente para certificar la realidad fáctica de inacción del partido que ya no es instrumento para la participación de los ciudadanos en la vida pública. En este sentido, el procedimiento de declaración de extinción de un partido por inactividad ha de constatar el cese real y cierto de la actividad del partido, verificando el apartamiento patente del contenido legalmente atribuido a los estatutos por la ley. Y todo ello mediante un control meramente formal y sujeto al principio de proporcionalidad en su aplicación.

b) Cambio sobrevenido de las categorías de socios

Aunque no se dicta específicamente respecto de un partido político, la doctrina de la **STS 4397/2024**, Sala Civil, de 17 de septiembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:4397), puede ser relevante para determinar la posición de militantes, afiliados o simpatizantes en una formación política.

En este caso, una asociación modificó sus estatutos, extinguiendo una categoría concreta de socios -los socios "eventuales". Como consecuencia del cambio de la normativa interna, un miembro de la mencionada categoría requirió a la asociación el pago de la cuota correspondiente al socio de pleno derecho, así como poder participar en la Asamblea para la toma de decisiones. La asociación -así como los tribunales de instancia y apelación- consideraron que debía permanecer como socio eventual, que constituiría una categoría a extinguir.

El Tribunal Supremo admite que las asociaciones establezcan diferentes categorías de asociados. Pero, en el caso de que se elimine una categoría sin establecer un régimen de transitoriedad, ha de considerarse extinguida a todos los efectos, pasando los afiliados a una de las previstas en los nuevos estatutos, la más acorde a las características que presenten los socios. Y ello teniendo en cuenta que, si bien las organizaciones pueden disponer de una libertad interna de conformación, estableciendo un modelo de funcionamiento diverso, no pueden impedir la posibilidad de que los asociados participen en su seno. Por tanto, no admite el Tribunal Supremo que el recurrente tuviera que permanecer en una categoría devenida inexistente y que le privaba completamente del derecho de participación en la asociación.



IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DE GOBIERNO

2.5. TRIBUNAL DE CUENTAS

a) Fiscalización de partidos políticos

El pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el 28 de noviembre de 2024 un **informe de fiscalización del cumplimiento del principio de transparencia por los partidos políticos**. Se trata del primero que dedica a este objeto el Tribunal, por iniciativa propia, adoptada bajo la cobertura tanto de la inclusión de dicho principio entre los que han de guiar la actividad económico-financiera de los partidos como de las obligaciones que con diferente grado de concreción figuran en la Ley Orgánica de financiación de partidos políticos, la Ley Orgánica de partidos políticos, la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley de protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción (este planteamiento fue discutido por el PP, que alegó que el Tribunal carecía de competencia y había puesto en marcha una fiscalización “sorpresiva”).

En este marco, el Tribunal de Cuentas examina las páginas electrónicas y la documentación de 63 entidades (partidos con representación en Cortes Generales, parlamentos autonómicos, asambleas de ciudades autónomas y ayuntamientos de más de 100.000 habitantes), elaborando un informe que abarca hasta octubre de ese año, para comprobar que la información que ofrecen sobre sus finanzas, sus normas y su organización cumple las previsiones normativas, así como analizar la estructura y diseño de los portales y la calidad de las publicaciones (actualización, accesibilidad, formato, reutilización).

En sus conclusiones, el Tribunal pone de manifiesto el grado de cumplimiento considerando hasta un total de 16 apartados (aunque uno de ellos se desglosa a su vez en otros 14 puntos): así, 13 partidos (21 %) obtienen una calificación alta en relación con el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, mientras que es media para 23 (37 %), baja para 16 (25 %) y nula (no han cumplido ninguna obligación) para 11 (17 %). Es significativa la diferencia entre partidos políticos de ámbito estatal, cuyo cumplimiento es en su mayoría alto o medio, los de ámbito autonómico, en los que predomina un cumplimiento bajo, mientras que los partidos locales se detecta un alto número en los que el cumplimiento es nulo, lo que permite poner en relación la dimensión del partido (y la recepción de fondos públicos) con ese nivel de cumplimiento. En cuanto a las obligaciones con mayor incumplimiento, son las referidas a normativa de aplicación, retribuciones a los máximos responsables, organigrama y perfil profesional de los directivos.

A raíz de esta fiscalización, el Tribunal de Cuentas formula 15 recomendaciones (todas dirigidas a partidos políticos), en las que, más allá de recordar la existencia de obligaciones legales, sugiere mejorar la ubicación, la ordenación, y la lengua, así como especificar la fecha de publicación de las diversas informaciones y documentación analizadas. Junto al informe, el Tribunal ha difundido también un **resumen** mucho más breve con los datos principales de esta fiscalización y abundante información gráfica.

3. OBSERVATORIO DE COALICIONES Y VIDA INTERNA DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS

3.1. RUPTURA DE GOBIERNOS DE COALICIÓN

En el ámbito de los gobiernos de coalición, el acontecimiento más relevante durante el semestre analizado ha sido, a principios del mes de julio de 2024, la ruptura de los gobiernos autonómicos de coalición formalizados entre el Partido Popular (PP) y VOX. El detonante de dicha crisis se sitúa en la gestión de los menores inmigrantes en dichas Comunidades Autónomas, de forma que VOX abandonó los ejecutivos de Castilla y León, Extremadura, Aragón, la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia, así como también retiró su apoyo parlamentario externo al gobierno autonómico de las Islas Baleares.

3.2. ELECCIÓN DE LÍDERES: CELEBRACIÓN DE ELECCIONES PRIMARIAS EN ERC Y DE UN CONGRESO INTERNO EN JUNTS

Durante el semestre analizado, ERC celebró primarias para elegir a su nuevo líder tras los malos resultados en las últimas elecciones autonómicas. Al proceso concurren tres candidaturas: la encabezada por Oriol Junqueras, denominada *Militància Decidim*; otra que lideraba Xavier Godás, llamada *Nova Esquerra Nacional* y que era apoyada por la anterior secretaria general, Marta Rovira, y *Foc Nou*, la más rupturista con el pasado y que encabezaba Helena Solà. Un elemento importante fue la necesidad de celebrar una segunda vuelta en caso de que ninguna de las candidaturas obtuviese más del 50% de los votos en la primera votación. Así acabó sucediendo y, en la segunda vuelta, Junqueras se impuso a Godás con un 52% de apoyos frente al 42%.

Junts celebró un Congreso interno en que Carles Puigdemont, único candidato a dirigir la organización, fue elegido líder con un 90% de los votos de la militancia.

5	202,252.77	188,104.76	541,700.83	870,411.22	154,564.56
7	321,556.93	161,875.33	735.90	332,701.01	506.86
6	352,057.21	460,280.63		432,559.94	220,61
3	188,104.76	157,507.00		632,085.12	321.5
0	161,875.33	284,412.00	196		187.

1. COMISIÓN DE VENECIA – Óscar Sánchez Muñoz

1.1. DOCUMENTOS DE CARÁCTER GENERAL

Durante el semestre analizado, se han aprobado tres documentos de carácter general que deben ser destacados:

a) Declaración interpretativa revisada sobre el principio de estabilidad del Derecho electoral

En la sesión plenaria de junio de 2024, se aprobó una declaración interpretativa revisada sobre el principio de estabilidad del Derecho electoral (CDL-AD(2024)027), recogido en el *Código de buenas prácticas en materia electoral* de la Comisión de Venecia (**CDL-AD(2002)023rev**) como una de las “condiciones de aplicación” de los principios generales enunciados por el propio Código. A este respecto, el Código establece (apartado II.2.B) que “Los elementos fundamentales del Derecho electoral, en particular el sistema electoral propiamente dicho, la composición de las comisiones electorales y el trazado de los límites de las circunscripciones, no deben estar sujetos a enmienda menos de un año antes de una elección, o deben estar fijados en la Constitución o a un nivel superior a la ley ordinaria”. Este párrafo debe leerse conjuntamente con el párrafo 66 del informe explicativo que acompaña al Código, en el que se afirma que “una solución consistiría en estipular en la Constitución que, si se modifica la ley electoral, el antiguo sistema se aplicará a las próximas elecciones –al menos si se celebran dentro del año siguiente– y el nuevo entrará en vigor a partir de entonces”.

Ya en 2005, esta cláusula fue objeto de una Declaración interpretativa adoptada por la Comisión (**CDL-AD(2005)043**). Ahora, tras casi 20 años en los que esta exigencia ha sido probablemente uno de los estándares más reiterados por la Comisión en sus opiniones e informes relativos a cuestiones electorales, se ha apreciado la necesidad de revisar de nuevo su interpretación, ya que estaba operando de manera excesivamente rígida, con efectos a veces contraproducentes.

La nueva declaración interpretativa sigue manteniendo, al igual que la declaración del 2005, que la regla que prohíbe las reformas en el año anterior a la elección no se puede considerar preferente respecto a otros principios del código y no puede invocarse para mantener situaciones contrarias a los estándares internacionales. La novedad es que ahora no se habla solo de los estándares del “patrimonio electoral europeo”, sino, con carácter más general de “estándares internacionales”. Además, y aquí es donde se introduce la flexibilización más importante, la cláusula de estabilidad no podrá invocarse para bloquear reformas tardías cuando dichas reformas sean conformes con los estándares internacionales, estén consensuadas entre el gobierno y la oposición y hayan sido sometidas a amplias consultas públicas. Por otra parte, se añade también que la cláusula de estabilidad tampoco puede invocarse para evitar la implementación de decisiones judiciales (nacionales o internacionales) o recomendaciones de organismos internacionales.

La nueva declaración añade un párrafo (nº 3) que subraya que la finalidad de la cláusula de estabilidad es la garantía de la seguridad jurídica, como elemento central del Estado de Derecho, señalando que en el ámbito del Derecho electoral, “la seguridad jurídica significa que la confianza en las elecciones democráticas acordes con los estándares internacionales no debe verse minada por reformas tardías de la legislación primaria o secundaria, incluyendo las realizadas por los órganos electorales”. A mi juicio, estamos aquí ante un criterio teleológico que permite interpretar cuando una reforma afecta al principio de estabilidad. Esto permite que en el párrafo siguiente (nº 4) se acepte la posibilidad de que haya reformas de aspectos no fundamentales que puedan contravenir el principio de estabilidad si su alcance o el momento de su introducción puede afectar negativamente a la seguridad jurídica de los electores, los candidatos o los órganos de la administración electoral.

La declaración revisada también indica (párrafo 5), con mayor precisión, cuáles son los aspectos de la normativa electoral que deben considerarse “esenciales” de cara a la aplicación de la cláusula de estabilidad.

Por último (párrafo 6), la nueva declaración revisada hace también referencia a las reformas introducidas una vez convocadas las elecciones, las cuales, en principio, están totalmente prohibidas, incluso aunque no afecten a aspectos esenciales, a menos que sean estrictamente necesarias para cumplir con las decisiones vinculantes de los tribunales constitucionales nacionales o de los tribunales supremos con jurisdicción equivalente, o de los tribunales internacionales. En todo caso, cualquier reforma de la legislación electoral que vaya a aplicarse durante una elección debe introducirse con suficiente antelación para permitir que los candidatos y electores entiendan los cambios y que los organismos electorales los entiendan y apliquen.

b) Declaración interpretativa del Código de buenas prácticas en materia electoral en relación con las tecnologías digitales y la inteligencia artificial

El *Código de buenas prácticas en materia electoral* de la Comisión de Venecia (**CDL-AD(2002)023rev**) data de 2002 y desde esa fecha los avances tecnológicos han creado nuevas oportunidades y desafíos para las democracias que difícilmente podrían haberse previsto en el momento de su adopción. Por ello, se adopta esta nueva declaración interpretativa (**CDL-AD(2024)044**), teniendo además en cuenta los recientes instrumentos adoptados por la Comisión de Venecia y el Consejo de Europa¹.

¹ Se citan, en particular, de la propia Comisión de Venecia, el Informe sobre tecnologías digitales y elecciones (**CDL-AD(2019)016**), los Principios sobre el uso de las tecnologías digitales en los procesos electorales respetuoso con los derechos fundamentales **CDL-AD(2020)037**; y del Consejo de Europa el Convenio revisado para la protección de los individuos en relación con el tratamiento de datos personales, reformado a través del Protocolo **CETS n° 223 (CM/Inf(2018)15)**, así como el Convenio marco sobre inteligencia artificial y derechos humanos, democracia y Estado de Derecho (**CETS 225**).

V. CORRESPONSALÍAS

La declaración empieza refiriéndose al apartado I.3.2 del Código sobre la libertad de los votantes para formarse una opinión, ya que esta cuestión se ve particularmente afectada por el uso de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial en los procesos electorales. Debido a la prevalencia de los desórdenes informativos de origen digital y a la plétora de información disponible en línea, los votantes no sólo ven obstaculizada su capacidad para formarse una opinión sobre los candidatos y las alternativas electorales, sino que a veces también son inducidos a error sobre el registro, los procedimientos de votación o incluso la integridad de los resultados electorales.

En una segunda parte, la declaración propone además ampliar el ámbito de aplicación de los lineamientos contenidos en el apartado I.2.3 sobre igualdad de oportunidades, ya que esta directriz se solapa en parte con la libertad de los votantes para formarse una opinión. En esta parte se hace referencia al acceso de los competidores electorales a los servicios de internet, garantizando un acceso mínimo a servicios prestados por intermediarios de internet y asegurando que la publicidad electoral *online* sea transparente respecto a la identidad del sujeto que lo apoya y la técnica utilizada para distribuirla. Igualmente, en este punto serán aplicables normas de transparencia en la financiación pudiéndose prohibirse a partidos y candidatos hacer campañas anónimas.

Además, en la tercera parte, se ofrece una interpretación exhaustiva de las obligaciones positivas de las autoridades públicas y la corresponsabilidad de los actores privados en relación con ambas directrices. En este punto se aboga por una actitud proactiva para evitar la desinformación electoral que pueda minar el proceso electoral, garantizar la integridad electoral, asegurar la responsabilidad por decisiones adoptadas por sistemas de inteligencia artificial, formar a los ciudadanos en el uso de tecnologías digitales, y asegurar la cooperación con los intermediarios de internet y otros actores privados.

En la cuarta parte se subraya la importancia de respetar los derechos fundamentales como requisito previo para la aplicación efectiva de los principios del Código. Se recuerda así que la obligación estatal de evitar interferencias indebidas en el proceso electoral no puede justificar una restricción de derechos especialmente en materia de libertad de expresión y libertad de los medios de comunicación, que deberá estar previstas legalmente, ser necesarias, en persecución de interés públicos y con respeto al principio de proporcionalidad.

Por último, en la quinta parte, la declaración desarrolla las disposiciones que rigen el uso de las tecnologías digitales por parte de los organismos de gestión electoral. Como es obvio, la declaración interpretativa no cierra la puerta a tal uso, pero aboga por un uso seguro, confiable y transparente con pleno respeto a los principios de autonomía individual, privacidad, igualdad y no discriminación.

c) Informe sobre la consideración de los observadores electorales como defensores de derechos humanos

En la sesión plenaria de diciembre de 2024, también se aprobó un Informe sobre la consideración de los observadores electorales como defensores de derechos humanos (**CDL-AD(2024)039**), con las implicaciones que ello conlleva en relación con su estatus personal.

Este informe deriva de una petición realizada por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), solicitando a la Comisión de Venecia su opinión sobre el papel de los observadores electorales como defensores de derechos humanos.

En su informe, la Comisión destaca que, de acuerdo con la concepción amplia compartida por los sistemas de Naciones Unidas y del Consejo de Europa, los observadores electorales han de ser considerados como defensores de derechos humanos, ya que desempeñan un papel crucial en la protección de diversos derechos fundamentales. Esta consideración implica que van a gozar de protección como tales, además de la protección específica de las normas internacionales que abordan específicamente las protecciones y garantías de la observación electoral.

La Comisión también constata que los observadores se enfrentan a obstáculos crecientes, como hostigamiento, falsas acusaciones, difamación, amenazas, restricciones de la libre circulación, detenciones, expulsiones y violencia física.

Como consecuencia de su reconocimiento como defensores de derechos humanos, los Estados deben incluir en su marco legislativo nacional protecciones y garantías de los derechos de los observadores tanto nacionales como internacionales. Estos incluyen, respectivamente, los procedimientos de acreditación e invitación, protegidos por un sistema eficaz de apelación en el caso de los observadores nacionales; el acceso sin trabas a todas las personas relacionadas con el proceso electoral; la transparencia; normas claras sobre cómo pueden supervisar los procedimientos de votación y recuento; y un marco reglamentario detallado para la observación de las elecciones fuera de los colegios electorales, como en casas, en prisiones, hospitales, guarderías e instituciones similares. Asimismo, también deben respetarse los derechos fundamentales de los observadores electorales, incluida la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información. Finalmente, de acuerdo con el mandato específico de su misión de observación electoral, y en consonancia con sus deberes y obligaciones, también deben tener reconocida la libertad para emitir declaraciones e informes públicos, así como para celebrar conferencias de prensa.

1.2. OPINIONES RELATIVAS A PAÍSES EN CONCRETO

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

- 1.- Haití: Opinión provisional sobre posibles soluciones legislativas para el desarrollo de procesos electorales futuros en Haití²
- 2.- República de Moldavia: Opinión sobre la legislación de implementación parcial del voto postal³
- 3.- Georgia – Opinión de seguimiento sobre la Opinión conjunta relativa a las enmiendas al Código Electoral y el Reglamento del Parlamento de Georgia⁴
- 4.- Georgia – Opinión sobre las enmiendas al Código Electoral que derogan las cuotas de género⁵
- 5.- Georgia – Opinión urgente sobre la Ley de transparencia relativa a la influencia extranjera⁶
- 6.- Haití – Opinión final sobre las soluciones constitucionales y legislativas para el desarrollo de procesos electorales futuros en Haití⁷
- 7.- *Amicus curiae* para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el caso Staderini y otros c. Italia (**CDL-AD(2024)037**)

Algunas de estas opiniones merecen un comentario más detallado:

a) Georgia: Constatación de retrocesos democráticos en la órbita de Moscú

En la sesión plenaria de junio, se aprobó una opinión de seguimiento a la opinión aprobada el año anterior sobre la reforma del Código Electoral y del Reglamento del Parlamento de Georgia (CDL-AD(2023)047), que ya comentamos en el número 1 de 2023.

La Comisión de Venecia y la ODIHR destacaron que la reforma, centrada en la composición y elección de la Comisión Electoral Central (CEC), no cumplen con estándares internacionales ni con sus recomendaciones previas. Critican la falta de consenso político, consultas públicas insuficientes y un mecanismo anti-bloqueo que permite al partido gobernante elegir unilateralmente miembros de la CEC, comprometiendo su independencia y confianza pública.

La Comisión advierte sobre los riesgos de modificar elementos clave de la ley electoral menos de un año antes de las elecciones parlamentarias de 2024, violando el principio de estabilidad electoral. Además, lamenta que temas cruciales, como delimitación de distritos, financiamiento de campañas y resolución de disputas electorales, permanezcan sin abordar. Se reitera la necesidad de reformas integrales basadas en un consenso amplio para fortalecer la democracia en Georgia, especialmente en el contexto de su aspiración de unirse a la Unión Europea.

Georgia está sometida al procedimiento de supervisión de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y por ello ha estado en el punto de mira de la Comisión de Venecia, que ha emitido diversas opiniones no solo sobre cuestiones electorales, sino también, en particular, sobre la reforma judicial.

Desde la llegada al poder del partido Sueño Georgiano en 2012, Georgia ha experimentado retrocesos democráticos significativos que han debilitado sus instituciones y erosionado la confianza pública en el sistema político. Entre los principales problemas destaca la creciente concentración del poder en manos del partido gobernante, que ha utilizado su influencia para socavar la independencia judicial, limitar la libertad de prensa y marginar a la oposición política.

La falta de diálogo inclusivo con la sociedad civil y la oposición ha exacerbado la polarización política, mientras que el uso de herramientas legales para intimidar a oponentes políticos y periodistas ha debilitado aún más los estándares democráticos. Estos retrocesos, combinados con enmiendas legislativas frecuentes que generan inestabilidad legal, han planteado serias dudas sobre el compromiso de Georgia con sus aspiraciones europeas y los principios democráticos.

2 *Interim Opinion on possible legislative solutions to conduct future electoral processes in Haiti, adoptada por la Comisión de Venecia en su 139ª sesión plenaria (Venecia, 21 a 22 de junio de 2024) - **CDL-AD(2024)017***

3 *Opinion on the Law of the Republic of Moldova on the partial implementation of the postal vote, adoptada por la Comisión de Venecia en su 139ª sesión plenaria (Venecia, 21 a 22 de junio de 2024) - **CDL-AD(2024)022***

4 *Draft Follow-up Opinion to the Joint Opinion on the draft amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia, adoptada por la Comisión de Venecia en su 139ª sesión plenaria (Venecia, 21 a 22 de junio de 2024) - **CDL-AD(2024)010***

5 *Draft Opinion on amendments to the Election Code which abolish gender quotas, adoptada por la Comisión de Venecia en su 139ª sesión plenaria (Venecia, 21 a 22 de junio de 2024) - **CDL-AD(2024)023***

6 *Urgent Opinion on the Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence, adoptada por la Comisión de Venecia en su 139ª sesión plenaria (Venecia, 21 a 22 de junio de 2024) - **CDL-PI(2024)013***

7 *Final Opinion on possible constitutional and legislative solutions to conduct future electoral processes in Haiti, adoptada por la Comisión de Venecia en su 141ª sesión plenaria (Venecia, 6 a 7 de diciembre de 2024) - **CDL-AD(2024)042***

b) Italia: El sistema electoral mixto “a la italiana” a debate

La reforma electoral italiana aprobada mediante la ley num. 165, de 3 de noviembre de 2017, popularmente conocida como “Rosatellum”, introdujo un sistema mixto que combina representación proporcional y mayoritaria. Aprobada en un contexto de fragmentación política y de presión de la opinión pública para garantizar la gobernabilidad, este sistema asigna aproximadamente un tercio de los escaños mediante votación mayoritaria en distritos uninominales, mientras que el resto se distribuye proporcionalmente según listas partidarias.

Tras las elecciones legislativas del 25 de septiembre de 2022, el 24 de enero de 2023 se presentó por Mario Staderini, secretario del partido Radicali Italiani, junto con otras personas, un recurso ante el TEDH en el que se alega que los sucesivos cambios realizados recientemente en la legislación electoral⁸ atentan contra el principio de estabilidad del Derecho electoral, lo cual sería contrario al artículo 3 del Protocolo adicional al Convenio Europeo. También alegan que el sistema electoral, al impedir que los electores puedan votar separadamente al distrito uninominal y a la lista proporcional, infringe el principio de libertad del voto. También alegan la falta de un recurso efectivo.

El TEDH solicitó a la Comisión de Venecia un *amicus curiae* y el mismo fue aprobado por la sesión plenaria de diciembre de 2024. En la respuesta a las preguntas planteadas por el Tribunal, la Comisión se remite a la declaración interpretativa sobre el principio de estabilidad, recordando que deben evitarse tanto las modificaciones frecuentes de la ley electoral como las modificaciones poco antes de las elecciones. En principio, los elementos fundamentales de la ley electoral -incluidas las normas que determinan el derecho de sufragio activo y pasivo, incluido el registro de votantes y candidatos- no deberían poder ser modificados menos de un año antes de unas elecciones, y una vez convocadas las elecciones, no deben introducirse modificaciones en la ley electoral. Las posibles excepciones a estas normas deben examinarse caso por caso. Por ejemplo, las enmiendas tardías a través de la reforma constitucional pueden ser aceptables si se establecen las salvaguardias adecuadas, como el requisito de una mayoría muy alta de votos en el Parlamento, un procedimiento prolongado y un debate público exhaustivo con la participación de todas las partes políticas interesadas.

Respecto al sistema electoral, la Comisión recuerda que la opción por un sistema electoral u otro es una decisión soberana de un Estado a través de su sistema político, y los Estados gozan de un amplio margen de discrecionalidad para diseñar sus sistemas electorales, siempre que se respeten las normas internacionales que garantizan, en particular, el sufragio universal, igual, libre y secreto. El sistema italiano combina elementos de los sistemas mayoritario y proporcional y presenta dos particularidades: la prohibición del voto separado (para una lista de partido y para un candidato de otra lista) y, en caso de que un elector vote únicamente al candidato individual, se atribuye automáticamente su voto a la lista de partido correspondiente. Para la Comisión de Venecia, esto no plantea ningún problema desde el punto de vista de los principios de igualdad y libertad de sufragio, pues no existe ninguna norma internacional que exija que, en caso de optar por un sistema electoral mixto, se puedan emitir dos votos por separado para un partido y para un candidato de otro partido, o que los votantes puedan emitir su voto con arreglo al sistema mayoritario, sin que ello repercuta en el componente proporcional de las elecciones.

Sobre la alegada no disponibilidad de un recurso efectivo, la cuestión es si dicho recurso debe servir no solo para impugnar actos individuales sobre la base de la aplicación incorrecta de la legislación electoral, sino también para impugnar la ley electoral por no ser conforme con los principios clave de las elecciones democráticas. En opinión de la Comisión de Venecia, aunque no existen normas internacionales para tal requisito, si un Estado concede a los individuos el derecho a impugnar sus leyes, esto debería aplicarse igualmente a las leyes electorales, y tal legitimación no debería limitarse arbitrariamente. En cualquier caso, los individuos deben disponer de un recurso efectivo en caso de que aleguen una violación de sus propios derechos individuales de voto garantizados por el artículo 3 del Protocolo adicional, incluido el incumplimiento de los principios de estabilidad de la ley electoral o de igualdad en los sistemas electorales.

1.3. PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL Y OTRAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON PROCESOS ELECTORALES CONCRETOS

La Comisión de Venecia ha proporcionado asistencia jurídica⁹ a las delegaciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en las misiones de observación de los siguientes procesos electorales:

- 1.-Macedonia del Norte: elecciones presidenciales, primera vuelta (24/04/2024) y segunda vuelta (08/05/2024).
- 2.-República de Moldavia: elecciones presidenciales y referéndum constitucional (20/10/2024), segunda vuelta de las elecciones presidenciales (03/11/2024).
- 3.-Georgia: elecciones parlamentarias (26/10/2024).
- 4.-Bulgaria: elecciones parlamentarias anticipadas (27/10/2024).

Por el interés que han despertado, resulta oportuno hacer algunos comentarios sobre los procesos electorales de la República de Moldavia y de Georgia. También se incluye un comentario sobre la participación de la Comisión de Venecia en relación con el proceso electoral celebrado en México.

⁸ Los recurrentes se refieren a la Ley constitucional n° 1, de 19 de octubre de 2019, que redujo el número de escaños de la Cámara de Diputados y del Senado; la Ley n° 177, de 23 de diciembre de 2020, sobre la delimitación de las circunscripciones; y la Ley n° 84, de 30 de junio de 2022, que eximió a ciertos partidos y agrupaciones políticas de la obligación de recoger firmas para la presentación de candidaturas

⁹ La Comisión participa en las misiones de observación electoral de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en las cuales se responsabiliza de las labores de asesoramiento jurídico y de asistencia a la redacción de los informes.

a) República de Moldavia

El 20 de octubre de 2024 se celebraron simultáneamente dos acontecimientos electorales clave en la República de Moldavia: las elecciones presidenciales y un referéndum constitucional sobre la integración del país en la Unión Europea (UE). La enmienda constitucional, aprobada por un estrechísimo margen (50,38% a favor, 49,62% en contra) confirma la identidad europea del pueblo moldavo, afirma la irreversibilidad de la trayectoria europea del país y establece la integración en la UE como objetivo estratégico. Además, se incorpora un nuevo capítulo con dos artículos que facultan al Parlamento para aprobar leyes orgánicas de adhesión a los acuerdos fundacionales de la UE y reconocen la primacía del Derecho comunitario sobre la legislación nacional.

El proceso electoral y referendario estuvo marcado por las sospechas de injerencia rusa. En la sesión plenaria de diciembre de la Comisión de Venecia, Stanislav Secieru, consejero de seguridad nacional de dicho país dio cuenta de un informe en el que se relatan las distintas estrategias del gobierno de Moscú para tratar de influir en el resultado de las elecciones y del referéndum. Rusia empleó tácticas de desinformación, compra de votos, manipulación digital y movilización ilegal de votantes, financiadas con \$200 millones mediante canales tradicionales y modernos (criptomonedas). Además, organizó protestas, sabotó infraestructuras y explotó vulnerabilidades sociales y judiciales. El documento presentado destaca la necesidad de prevenir interferencias mediante reformas legislativas, ciberdefensas, control financiero, colaboración interinstitucional y narrativas proactivas para contrarrestar desinformación. Moldavia resistió la presión rusa, ofreciendo lecciones clave para otras democracias frente a amenazas similares.

b) Georgia

Georgia está sometida al procedimiento de supervisión de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, por lo que se ha comprometido a invitarla a observar las elecciones y a cumplir sus obligaciones como Estado miembro del Consejo de Europa. La Comisión de Venecia proporcionó asesoramiento legal a la delegación de la Asamblea.

Los días 23 y 24 de septiembre de 2024 tuvo lugar en Tiflis una misión preelectoral de dos días de duración para evaluar la campaña electoral y el entorno político en general. Para la observación de las elecciones parlamentarias del 26 de octubre, la delegación de la APCE trabajó del 24 al 27 de octubre como parte de una Misión Internacional de Observación Electoral (IEMO), junto con delegaciones de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, el Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, así como la misión de observación electoral de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OSCE/ODIHR).

La IEMO concluyó que, si bien se ofreció a los votantes la posibilidad de elegir entre 18 listas de candidatos y, en general, los candidatos pudieron hacer campaña libremente, las elecciones parlamentarias de Georgia se vieron empañadas por la desigualdad de condiciones, la tensión, la presión, la polarización enquistada y la preocupación por la legislación recientemente adoptada y su impacto en las libertades fundamentales y la sociedad civil. Los preparativos para las elecciones estuvieron bien administrados, incluida una amplia educación de los votantes sobre el uso de las nuevas tecnologías de votación; en general, la jornada electoral estuvo bien organizada desde el punto de vista del procedimiento. Las elecciones, sin embargo, se caracterizaron por informes generalizados de presiones sobre los votantes, en particular sobre los empleados del sector público, una retórica de campaña muy divisiva, un desequilibrio significativo en los recursos financieros y el abuso de recursos públicos, un entorno mediático polarizado, preocupaciones sobre la imparcialidad y la instrumentalización política del organismo de supervisión, así como una infrarrepresentación de las mujeres en las listas de los partidos y en la campaña. La jornada electoral se caracterizó por un ambiente tenso, con frecuentes violaciones del secreto de voto y varias incoherencias de procedimiento, un amplio seguimiento de los votantes y denuncias de intimidación y presión sobre los votantes que afectaron negativamente a la confianza pública en el proceso.

c) México

Con ocasión de las últimas elecciones mexicanas celebradas el 2 de junio de 2024, la Comisión de Venecia participó en el programa de visitantes internacionales organizado por el Instituto Nacional Electoral y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Óscar Sánchez Muñoz, miembro de la Comisión en representación de España, participó en la delegación y, a solicitud del Tribunal, elaboró un **informe analítico sobre la protección de los derechos político-electorales a través de la jurisprudencia del Tribunal** el cual fue presentado a la Comisión de Venecia en la sesión plenaria de octubre y posteriormente fue presentado también en México durante el Encuentro Nacional de Magistraturas Electorales, celebrado los días 25 y 26 de noviembre.

El informe subraya que México cuenta con un sólido sistema de justicia electoral, en el que el Tribunal Electoral desempeña un papel crucial en la defensa de los principios democráticos. Sin embargo, este sistema se enfrenta a algunos retos importantes, particularmente debido a la creciente interferencia política en un contexto cada vez más polarizado. El último proceso electoral ha puesto en evidencia los problemas que siguen enraizados en el sistema democrático del país. Por un lado, los grupos delictivos intentan utilizar las elecciones para influir en las estructuras de gobierno. Por otro, los actores políticos se comportan de una manera que a menudo no respeta las leyes electorales: abuso de recursos públicos, financiación ilícita de partidos políticos y candidatos, compra de votos y coacción de los votantes. Estos graves problemas afectan la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales y representan una amenaza para la democracia en el país.

En cuanto al funcionamiento de los órganos de administración y control electoral, el Informe destaca los problemas experimentados por el INE y por el Tribunal, las presiones políticas a las que se han visto sometidos y las dificultades para responder de manera efectiva a las múltiples denuncias de irregularidades que han afectado al proceso electoral.

2. OTROS ESTÁNDARES INTERNACIONALES – Gonzalo Jorro Martínez y Mónica Arenas Ramiro

2.1. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

a) Espacio Cívico: Guía Práctica para su Protección y Promoción

La OCDE ha publicado en noviembre de 2024 una **“Practical Guide for Policymakers on Protecting and Promoting Civic Space”** con el objetivo de facilitar en la práctica a responsables políticos la puesta en marcha de las recomendaciones contenidas en un informe anterior de la propia organización titulado **“The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance”**.

Tanto esta nueva guía como el anterior informe surgen del creciente reconocimiento del espacio cívico como piedra angular para el funcionamiento de las democracias, y que es definido como “el conjunto de condiciones legales, de política pública, institucionales y prácticas que los actores no gubernamentales necesitan para acceder a la información, expresarse, asociarse, organizarse y participar en la vida pública”.

Según dichos documentos, el espacio cívico estaría conformado por cuatro dimensiones o áreas clave: (1) las libertades civiles, (2) el acceso a la información, (3) las libertades de los medios de comunicación y el espacio cívico en la era digital y (4) la creación de un ambiente propicio para la sociedad civil.

En concreto, la guía ofrece orientaciones prácticas y detalladas, basándose en buenas prácticas de los Estados miembros, para cada una de las siguientes diez recomendaciones que proponía el informe:

- 1.-Promover un ambiente propicio para organizaciones de la sociedad civil que sea de ayuda en su contribución positiva para la sociedad.
- 2.-Proteger y facilitar la libertad de expresión.
- 3.-Proteger el espacio cívico en línea, combatiendo también el discurso de odio, la información errónea y la desinformación.
- 4.-Fomentar un ecosistema de información de interés público que proteja los medios independientes y que promueva el acceso a la información.
- 5.-Resguardar y proteger a los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo, así como a los miembros de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), activistas y trabajadores de los medios de comunicación.
- 6.-Proteger y facilitar la libertad de reunión pacífica y el derecho a protestar.
- 7.-Respetar la privacidad y garantizar la protección de datos personales, para evitar intrusiones arbitrarias e interferencias en la vida pública.
- 8.-Combatir la discriminación, exclusión y marginalización que afectan desproporcionadamente a ciertos grupos y dificultan la participación equitativa en la vida pública.
- 9.-Proteger y promover sistemáticamente el espacio cívico como un facilitador de la participación de los ciudadanos y de las partes interesadas en la toma de decisiones públicas para fomentar una gobernanza más abierta, transparente y responsable.
- 10.- Proteger el espacio cívico, tanto a nivel nacional como en los países no miembros, en el marco de un enfoque político coherente.

A efectos del presente boletín, son especialmente relevantes las siguientes orientaciones:

- 1.-La ‘recomendación 1’, sobre el llamado “*enabling environment*”, clave para que los ciudadanos puedan participar, a través de organizaciones de la sociedad civil (OSC), en actividades cívicas y puedan ejercer sus derechos democráticos más allá y entre las elecciones;
- 2.-La ‘recomendación 3’, donde se ofrecen buenas prácticas sobre medidas para contrarrestar la manipulación de la información y la injerencia extranjera en las elecciones;
- 3.-La ‘recomendación 4’, donde se aborda la influencia que la inteligencia artificial (IA) puede tener sobre las elecciones;
- 4.-Y la ‘recomendación 9’, que incluye medidas para promover procesos participativos y deliberativos para complementar y reforzar los procesos democráticos tradicionales como las elecciones.

Tanto la guía como el informe anterior se enmarcan dentro del impulso que la OCDE está dando a la cuestión del espacio cívico tras el compromiso específico adquirido por sus Estados miembros en protegerlo en la llamada **“Declaración de Luxemburgo sobre el fomento de la confianza y el refuerzo de la democracia”** de 2022.

Ambos documentos han sido desarrollados por expertos internos y externos del Secretariado de la OCDE, concretamente del **Observatorio del Espacio Cívico** dentro de la División de Gobierno Innovador, Digital y Abierto (INDIGO) de la **Dirección de Gobernanza Pública**, con ayuda financiera de las Fundaciones **Ford**, **Robert Bosch** y **Open Society**, y subsidiariamente aprobados por el **Comité de Gobernanza Pública** de la organización, formado por los representantes de los estados miembros.

2.2. COMITÉ CONSULTIVO DEL CONVENIO NÚM. 108 DEL CONSEJO DE EUROPA

a) Protección de Datos y Elecciones: Directrices sobre el tratamiento de datos en el proceso de registro y autenticación de votantes

El Comité Consultivo del **Convenio núm. 108 del Consejo de Europa, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal**¹⁰, adoptó el pasado 7 de junio de 2024 unas **“Guidelines on the protection of individuals with regard to the processing of personal data for the purposes of voter registration and authentication”** con el objetivo de ofrecer consejos prácticos a los controladores de datos de los poderes públicos sobre cómo hacer que los sistemas de registro y autenticación de votantes cumplan con el **Convenio 108+**, especialmente cuando se introduzcan nuevas técnicas biométricas.

Concretamente, las directrices ofrecen orientaciones específicas y buenas prácticas, en lo que respecta al registro y autenticación de votantes, para cada uno de los principios clave del convenio, tal y como se articulan en su versión modificada (pendiente de entrar en vigor), a saber:

- 1.-La legitimidad del tratamiento de datos y calidad de los datos (art. 5)
- 2.-El tratamiento de categorías especiales de datos, incluidos los datos biométricos (art. 6)
- 3.-La seguridad y confidencialidad de los datos (art. 7)
- 4.-La transparencia del tratamiento de datos (art. 8)
- 5.-Los derechos de los titulares de datos (art. 9)
- 6.-Obligaciones adicionales y recomendaciones para los organismos de gestión de elecciones y otros controladores de datos (art. 10)
- 7.-Obligaciones adicionales para el tratamiento de datos biométricos

Cabe reseñar que estas directrices van exclusivamente dirigidas a los poderes públicos (o sujetos u organismos que colaboren con ellos) responsables del registro y autenticación de los electores (o potenciales electores) independientemente del registro o método de votación que se emplee, y no a los partidos políticos o candidatos.

A efectos del presente boletín, parecen especialmente relevantes los siguientes aspectos:

La necesidad de que la legislación electoral incluya de forma expresa el interés público como base de legitimación del tratamiento de datos.

El hecho de que el tratamiento estadístico de datos personales sobre tendencia de voto en función de variables demográficas o geográficas se considere un fin compatible con el tratamiento de datos del registro y la autenticación de votantes, siempre que existan garantías adicionales para garantizar la seguridad de los datos tales como la anonimización y la pseudonimización.

La necesaria capacitación de los trabajadores y voluntarios relacionados con los procesos de registro y verificación de los electores, como parte de las medidas de seguridad a implementar.

En cuanto a la posibilidad del uso de datos biométricos, la necesaria existencia de un marco normativo que lo prevea y lo especifique expresamente, y la prohibición de que dichos datos sean compartidos con partidos políticos, candidatos u otros terceros, debiendo ser transparente el tratamiento que de dichos datos puedan efectuar las empresas privadas que proporcionen dicha tecnología, que deberán renunciar al secreto comercial y ser completamente auditables.



¹⁰ El Convenio fue adoptado en 1981, entrando en vigor en 1985. Ha sido posteriormente modificado por el **“Protocolo adicional sobre las autoridades de control y flujos transfronterizos de datos” [ETS 181]**, adoptado en 2001, y más recientemente por el **“Protocolo por el que se modifica el Convenio 108” [Council of Europe Treaty Series (CETS) 223]** (pasando a denominarse Convenio 108+), adoptado en 2018, pero pendiente aún de las ratificaciones necesarias para su entrada en vigor. El convenio previó la creación de un **Comité Consultivo**, formado por representantes de cada uno de los Estados parte del convenio, contando actualmente con **55 miembros** de pleno derecho, además de con una serie de **observadores**, entre cuyas funciones se encuentran la de hacer propuestas, tales como estas directrices, para facilitar y mejorar la aplicación del convenio.

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

En los últimos meses se han llevado a cabo diversas misiones de observación electoral y de expertos alrededor del mundo. De las segundas, cabe destacar, a pesar de no contar con un informe público, la de la Unión Europea que examinó el referéndum constitucional que se celebró y aprobó el 16 de noviembre de 2024 en Gabón. La votación se centró en una nueva constitución que proponía, entre otras medidas, un mandato presidencial de siete años, renovable una vez de forma consecutiva. De los informes de las misiones de observación, se apuntan algunas constantes, como las campañas de desinformación en las redes que han afectado cada vez más a los procesos electorales, la participación de los jóvenes y de las mujeres tanto como votantes como candidatos, que sigue sin despejar, o el cuestionamiento de la transmisión de resultados, que en ocasiones ha derivado en contextos violentos tal y como se detalla a continuación.

3.1. UNIÓN EUROPEA

a) Mozambique (Elecciones Generales y de Asambleas Provinciales / 9 de octubre de 2024)

Según el **informe preliminar** de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) de 12 de noviembre de 2024 sobre las elecciones presidenciales, legislativas y de asambleas provinciales del 9 de octubre de 2024 en Mozambique, estas se llevaron a cabo en un entorno mayormente pacífico a pesar del clima de descontento generalizado, exacerbado por las controversias en los comicios municipales de 2023. Aun así, el informe preliminar ya alertaba de que el proceso electoral estaba marcado por problemas estructurales y falta de transparencia y equidad de las instituciones involucradas.

El contexto post electoral fue violento e inestable. La MOE UE señaló irregularidades durante el conteo y alteraciones injustificadas de resultados en mesas electorales y niveles distritales. El pulso entre la MOE UE y las autoridades derivó en que no se permitió la supervisión por parte de los observadores de la UE del proceso de tabulación en varias provincias y a nivel nacional, afectando con ello todavía más la falta de transparencia.

Con el fin de contribuir a la disminución de la violencia desatada, la MOE UE insistió en la necesidad de publicar resultados desglosados por mesa electoral como medida para garantizar la integridad y la trazabilidad del proceso; cosa que no se logró.

Tanto la violencia postelectoral, incluyendo los asesinatos de Elvino Dias, asesor legal del candidato presidencial Venâncio Mondlane, y del político opositor Paulo Guambe, como la constante vulneración de derechos fundamentales, empañó todo el desarrollo político-electoral.

A fecha de hoy, la Unión Europea no ha presentado el informe final, cuyo contenido podría tener en cuenta la decisión de la máxima jurisdicción local a la hora de validar los resultados. Se trata metodológicamente de un aspecto con cierto interés ya que la sentencia recae cuando la misión ya ha abandonado el país. Pese a que sigue pendiente tanto el informe final como la visita de retorno para presentarlo públicamente, cabe preguntarse qué hechos deben contemplarse en tal documento y hasta qué fecha las novedades políticas deben ser procesadas.

Mientras que, por un lado, parece lógico que una visita de retorno que se produce al cabo de dos meses o más tenga en consideración los acontecimientos políticos del país de acogida, por otro lado, la capacidad analítica de la misión se ve notablemente reducida tras el cierre de su estancia y tal factor puede incidir negativamente en las reflexiones a reflejar por escrito y de manera pública. Se trata, en definitiva, de un escenario a decidir caso por caso.

b) Sri Lanka (Elecciones Presidenciales / 21 de septiembre de 2024)

Las elecciones presidenciales de Sri Lanka de 2024 fueron un hito en el proceso democrático del país, especialmente después del *Aragalaya*, nombre que se le dio a las protestas ocurridas en 2022 en un contexto de grave crisis económica y política. La **MOE UE** apuntó que el uso de recursos del Estado por parte del candidato todavía en el poder afectó la equidad en la campaña, que estuvo marcada por un discurso agresivo y ataques personales entre los candidatos dentro y fuera de las redes sociales. En la red, el contenido fue, además de hostil, especialmente manipulador, confundiendo con ello a los votantes.

La participación de los jóvenes mejoró levemente, gracias a las reformas legales que aseguraron el voto a los que cumplían 18 años antes de las elecciones.

La representación femenina fue nula, lo que subraya la falta de avances hacia la paridad de género y la escasa voluntad política para promover la participación femenina dentro de las estructuras de los partidos, entre otros.

La transparencia en el gasto electoral siguió siendo insuficiente.

La MOE UE destacó, como nota positiva, que la sociedad civil desempeñó un papel activo en la observación de las elecciones, promoviendo la transparencia y denunciando violaciones de las normas electorales. También en Sri Lanka, grupos de observadores ciudadanos contribuyeron a supervisar el proceso electoral.

3.2. OSCE/ODIHR

a) Unión Europea (Elecciones parlamentarias / 6-9 de junio de 2024)

Los Acuerdos de Copenhague asignan a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) la misión de observar las elecciones que se celebran en sus Estados *participantes*, que no *miembros* según la terminología al uso en este organismo. Al hilo de este compromiso, su Oficina de Derechos Humanos e Instituciones Democráticas (ODIHR) viene siguiendo desde hace años todos estos comicios, pero en 2024, significativamente, ha incluido además la observación de las elecciones al Parlamento europeo.

Anteriormente, y siempre tras la correspondiente invitación, solamente había habido una misión en 2004, que quedó limitada a una evaluación pre-electoral¹¹, y otra en 2009, concebida esta vez como una misión de expertos con 15 analistas¹². Será 15 años más tarde, en 2024, cuando OSCE/ODIHR decida dar un paso más y desplegar una **Special Election Assessment Mission (SEAM)**, es decir, no se trata de una misión completa de observación electoral, pero se acerca ya al formato que suele emplearse en los países de Europa occidental, como España. Tal doble vara de medir, con formatos diferentes según el país observado, siempre ha generado, por cierto, críticas de ciertos Estados que contemplan este comportamiento como una prueba del sesgo existente en OSCE / ODIHR. En el caso de la Unión Europea, la misión quedó integrada por siete expertos y diez analistas regionales. Estuvo encabezada por la islandesa Ingibjörg Sólrún Gísladóttir.

El hecho de que exista una nueva misión tras una década y media de ausencia ya indica el momento especial en que viven tanto la observación electoral como las democracias en general. El deseo de contar con una misión de la OSCE responde seguramente, entre otras razones, a la voluntad de **afianzar la legitimidad de estos comicios** y hacer frente a determinadas derivas que pueden ponerla en cuestión, como el rol preocupante de las redes sociales y la desinformación electoral.

De forma paralela a la misión de la OSCE, conviene destacar la existencia de una sólida misión impulsada por la propia sociedad civil de la Unión Europea, al estilo de los grupos de observación doméstica que abundan en otras latitudes, pero que brillan por su ausencia en nuestros lares. Se trata de una grave disfunción en la que conviven incomprensibles restricciones legales, como en España, con la falsa creencia que en democracias consolidadas ya no hay nada que observar ni nada que recomendar.

Afortunadamente, esta tendencia se está revertiendo y *ElectionWatch* es un buen botón de muestra. Esta entidad de base austriaca ha coordinado un amplio dispositivo cívico de observación en los 27 países de la Unión Europea y ha impulsado debates sobre la mejora del funcionamiento democrático de las instituciones de la Unión Europea¹³. En España, *Observadors per la Democràcia* (ODEM)¹⁴ intenta desde hace unos años desarrollar misiones de observación electoral ciudadana y ha conseguido ser acreditada como tal por juntas electorales de zona.

b) Estados Unidos de América (Elecciones generales / 5 de noviembre de 2024)

El número actual de *Escrutinio* coincide con las elecciones presidenciales y parlamentarias celebradas en Estados Unidos de América el 5 de noviembre de 2024. Se trata, por lo tanto, de una ocasión ideal para destacar algunos aspectos de las misiones de observación electoral desplegadas al efecto.

Por un lado, OSCE / ODIHR, en cumplimiento de su mandato, viene enviando misiones de observación desde 2002 y en este caso con un formato **LEOM (Limited Election Observatiob Mission)**, es decir, un modelo a medio camino entre las meras misiones de evaluación y las completas de observación. Las LEOM cuentan, por ejemplo, con analistas y observadores de largo plazo, pero no con los de corto plazo, que suelen permanecer en el país una semana a lo más.

Por otro lado, la Organización de Estados Americanos (OEA) desplegó por tercera vez una **misión de observación electoral a Estados Unidos de América**, lo que supone un logro notable habida cuenta tanto de las dificultades metodológicas y logísticas que entraña, como del hecho de que existen todavía países del hemisferio que nunca han recibido la visita de tales misiones, como Argentina, Chile o el vecino Canadá.

A nivel de contenido, las presidenciales de 2024 tenían como precedente lo ocurrido cuatro años antes, incluido un intento violento de disrupción institucional, y un sinfín de críticas, más o menos infundadas, sobre la calidad y credibilidad de las operaciones electorales, desde el registro de electores hasta la tabulación y publicación de resultados.



11 <https://www.osce.org/files/f/documents/4/d/33421.pdf>

12 <https://www.osce.org/odihr/elections/eu/117716>

13 <https://www.wahlbeobachtung.org/wp-content/uploads/2024/09/election-watch.eu-eam-ep-elections-2024-final-report-300924.pdf>

14 https://x.com/ODEM_associaacio

Los **informes de observación**, en ambos casos limitados todavía a los preliminares y no finales, destacan la normalidad e incluso resiliencia o vitalidad en la que se desarrollaron los comicios el pasado mes de noviembre. Cabe reseñar la aceptación de los resultados por parte de los contendientes, algo no menor a la vista de los precedentes inmediatos. Los textos hacen hincapié en las tareas de preparación llevadas a cabo por los diversos responsables electorales, incluyendo medidas de información ciudadana, que contribuyeron a ahuyentar bulos y a fortalecer el proceso. Pese a ello, persisten las dudas en ciertos ámbitos, entre otros en cómo afectan ciertas normas, de mayor o menor laxitud, al registro de electores de ciertos segmentos de población en particular. Se destaca también la elevada litigiosidad con decisiones judiciales a menudo postergadas al cierre del periodo electoral.

Al hilo de lo reseñado anteriormente en el caso de la Unión Europea, llama la atención que Estados Unidos tampoco cuente con una normativa compatible con la observación electoral. Al tratarse de un proceso descentralizado, cada demarcación cuenta con su propia legislación y en algunos casos no es favorable a estas tareas de supervisión. Se trata de un hecho paradójico habida cuenta que Estados Unidos apoya tradicionalmente tales actividades en otros países.

4. DERECHO ELECTORAL Y NUEVAS TECNOLOGÍAS – Rafael Rubio Núñez

4.1. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RUMANO ANULA EL PROCESO ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE POR LA INJERENCIA RUSA A TRAVÉS DE REDES SOCIALES

El Tribunal Constitucional Rumano en su decisión núm 32, de 5 de diciembre de 2024 anuló el proceso electoral para la elección del Presidente, a menos de 72 horas de la celebración de la segunda vuelta y días después de haber confirmado la validez de su primera vuelta. El motivo fue la injerencia rusa, principalmente a través de las redes sociales, a favor del candidato independiente, y pro-ruso, Călin Georgescu, que pasó de un apoyo en las encuestas que rondaba el 1% a un resultado en las urnas cercano al 24%, que le permitió ganar la votación y pasar a la segunda vuelta.

Según la información desclasificada por el gobierno rumano, la campaña híbrida se realizó a través de las plataformas sociales, especialmente Tik-Tok, donde se crearon más de 25.000 cuentas falsas en la última semana previa a la elección y se distribuyó publicidad política sin etiquetarla como tal (en contra de las normas de la plataforma y de la ley electoral rumana). Para lograrlo se financió a *influencers*, cuyos mensajes se amplificaban con la actuación de bots y granjas de trolls coordinados. Además, durante la semana previa a la elección, las páginas oficiales relacionadas con el censo y la elección sufrieron un aumento progresivo de ciberataques masivos. Según los documentos revelados, la mayoría de estas actuaciones estaban financiadas y coordinadas desde fuera del país, por medio de canales de Telegram y Discord, para tratar de eludir el control de las autoridades¹⁵. Todo lo anterior permitió a los investigadores del CSTA (Consejo de Seguridad Nacional) concluir que hubo injerencias de Rusia en el proceso electoral y que éstas favorecieron a un candidato, Georgescu Călin.

La decisión adoptada, anular unas elecciones, es siempre una decisión extraordinaria y extrema que supone poner en tensión todo el sistema democrático, cuestionando las condiciones en que los electores han decidido su voto. Los motivos se reducen a una serie de causas establecidas expresamente en la ley (aunque en ocasiones como conceptos jurídicos indeterminados) y habitualmente relacionadas con la votación (en un número representativo de los colegios electorales), la inelegibilidad de los elegidos y la ausencia de garantías necesarias, que es donde se incluirían las coacciones a la libertad del voto o la ausencia de equidad. En todo caso, las irregularidades deben ser graves (afectando sustancialmente la integridad electoral), dolosas y determinantes para el resultado de la elección, primando en caso de duda la validez de la elección. Más extraordinario es todavía la nulidad general de todo el proceso electoral, algo que se prohíbe expresamente en algunos países, cuyas causas son tan extraordinarias como: su celebración sin convocatoria previa, su realización en día distinto al de la convocatoria, o la existencia de actos de violencia o coacción suficientes para alterar su resultado.

En el caso que nos ocupa los motivos alegados en la sentencia son: por un lado, la ventaja de un candidato, y el trato de favor de la plataforma social, que afecta al principio de equidad electoral; por otro, la opacidad algorítmica que afecta a la necesaria transparencia de estos procesos y, en tercer lugar, las serias sospechas de financiación irregular, evidenciada por el descuadre entre los millones de euros empleados en favorecer la campaña de Georgescu (por ejemplo una cuenta de TikTok que en un mes pagó más de 360 mil euros para favorecer mensajes favorables al candidato), mientras el mismo declaraba al órgano electoral no haber invertido ni un euro en publicidad.

La Comisión Europea, en aplicación del Reglamento de Servicios Digitales, **solicitó a Tik Tok la conservación de la información** y activó sus mecanismos de seguimiento, **convocando el European Board for Digital Services**. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) **rechazó el 21 de enero de 2025** las «medidas cautelares» solicitadas por Calin Georgescu contra la anulación de la elección presidencial.

¹⁵ Algunos informes sobre estas acciones, son accesibles en: <https://edmo.eu/publications/overview-of-propaganda-and-false-narratives-circulating-on-november-30-and-december-1-on-social-medial/>; <https://edmo.eu/blog/algorithmic-influence-on-elections-insights-from-romania-case-study/>; <https://edmo.eu/edmo-news/brod-observational-snapshot-romanian-presidential-elections-controversy-the-view-from-facebook-december-1-8th-2024/>; <https://edmo.eu/edmo-news/brod-observational-snapshot-romanian-presidential-elections-controversy-the-view-from-facebook-december-8th-15th-2024/>

I. EL JURAMENTO O PROMESA DE ACATAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN: NUEVOS ENFOQUES PARA UN CLÁSICO REQUISITO

José C. Nieto-Jiménez
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Málaga

1. PALABRAS CLAVE

Acatamiento; democracia militante; juramento; libertad ideológica; promesa

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Aranda Álvarez, E. (2023). **“Tiempos de pragmatismo y nueva herida al Parlamento (la incomprensible solución del Tribunal Constitucional al acatamiento de diputados en la XIII legislatura)”**, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 52, pp. 473-494.

López Rubio, D. (2024). **“El debate sobre el juramento o promesa de acatamiento de la Constitución por los parlamentarios tras la STC 65/2023”**, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 129, pp. 209-243.

3. RESUMEN

En las sesiones constitutivas del Congreso de los Diputados y del Senado de las últimas legislaturas, el requisito de la promesa o juramento de acatamiento de la Constitución por parte de los parlamentarios electos para adquirir su plena condición se ha visto rodeado de una inusitada expectación política y mediática. Más allá de este interés, el empleo de fórmulas extravagantes, diferentes del “sí, juro” o “sí, prometo”; y su aceptación por parte de la Presidencia de la Cámara respectiva, han sido objeto de diferentes recursos de amparo cuya resolución ha alumbrado nuevas reflexiones constitucionales de interés.

En el artículo del profesor Aranda Álvarez se puede encontrar una esmerada justificación del sentido y del valor, más allá del argumento legal, que en la actualidad puede seguir apreciándose en el requisito del juramento o promesa de acatamiento de la Constitución. A partir de la defensa de su vigencia, se desarrolla una síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional existente sobre la materia, seguido de un crítico análisis respecto de lo sucedido en la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados de la XIII Legislatura. A diferencia del argumento estrictamente procesal que guio el fallo de la STC 65/2023, de 6 de junio, la publicación se sumerge en el fondo del asunto, estimando que las fórmulas que se emplearon limitaban y condicionaban el sentido propio del acto, afectando, como sucedió con su admisión por la Presidencia del Congreso, al *ius in officium* del resto de parlamentarios. Por su virtualidad en el futuro, especial atención merece el énfasis que se otorga al recordar la interpretación que el Tribunal Constitucional en los años 90 ya había realizado del requisito que nos ocupa, situando a la Presidencia de la Cámara ante una ponderación de intereses más que relevantes: la solemnidad y formalidad de la institución del acatamiento y la preservación de los derechos de libertad de expresión y representación política de los parlamentarios.

Por su parte, en la publicación del profesor López Rubio, quien se muestra partidario de suprimir o relativizar el requisito del juramento, se realiza un sugestivo estudio de los votos particulares de la controvertida STC 65/2023, de 6 de junio. Algunos de sus razonamientos no son compartidos por el autor, en defensa de la competencia exclusiva que ostenta la Presidencia del Congreso para aceptar o no las fórmulas empleadas y en la convicción de que España no es una democracia militante; al tiempo que refuerza y reafirma la argumentación de aquellas opiniones discrepantes, en el entendido de que la aceptación de fórmulas irregulares tiene un potencial lesivo para el *ius in officium* del resto de diputados. El prolijo análisis individualizado de las fórmulas que se emplearon al inicio de la Legislatura XIII llevan a su autor a reconocer la inexistencia de una interpretación razonable que permitiera aceptar, como ocurrió, las fórmulas que expresaron convicciones incompatibles con la Constitución sin negar la posibilidad de modificarla a través de vías ilícitas. El amparo constitucional, por tanto, sí que debería haber sido concedido en esos casos.



II. ¿PACTA SUNT SERVANDA? LOS ACUERDOS COALICIONALES COMO MECANISMOS DE CONTROL

Josep M^a Reniu i Vilamala
 Profesor Titular de Universidad de Ciencia Política y de la Administración
 Universitat de Barcelona

1. PALABRAS CLAVE

Gobiernos de Coalición; Acuerdos Coalicionales; Compromisos Políticos; Control Político

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Heike Klüver, Hanna Bäck, and Svenja Krauss (2023). *Coalition Agreements as Control Devices. Coalition Governance in Western and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press. Series in Comparative Politics.

3. RESUMEN

La acción política se basa en el establecimiento de prioridades. Priorizar es hacer política. Y para ello nuestros sistemas parlamentarios cuentan con una herramienta esencial: el acuerdo. Nos referimos a la necesidad política de alcanzar acuerdos entre las formaciones políticas con representación parlamentaria para poder gobernar. Ya lo dijo Robert Axelrod (1971): “*las elecciones no forman gobiernos, quien lo hace son los partidos mediante negociaciones entre ellos*” o, nuestra obra colectiva: *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel* (Valencia, Tirant lo Blanch; 2013). Estos acuerdos suponen, por definición, la asunción de determinados compromisos entre los partidos políticos firmantes que quedarán plasmados en un documento. Los textos de los acuerdos coalicionales se convierten así en la herramienta a emplear no sólo para el control interno entre los socios sino también para el control externo por parte de la ciudadanía.

La obra de Klüver, Bäck y Krauss es especialmente relevante por cuanto centra la atención precisamente en ese rol de elemento de control que ejercen los textos de los acuerdos coalicionales. A partir de la generación de una base de datos sobre éstos, la “*Coalition Agree Dataset*” que *mapea* el contenido de los acuerdos de coalición (en el que desafortunadamente no se incluye España, habida cuenta del ámbito estatal del análisis y la existencia de un único caso de estudio en ese momento). El núcleo del trabajo es el análisis de cómo los documentos coalicionales constriñen y/o condicionan no sólo el reparto de carteras sino en especial la configuración de las preferencias sobre qué políticas públicas se llevarán a la práctica en cada caso. De especial interés son el capítulo segundo, en el se explora el uso de los acuerdos de coalición como mecanismos de control por los partidos políticos socios de gobierno, así como el capítulo séptimo, en el que a la pregunta de si los acuerdos coalicionales funcionan, las autoras aportan importantes evidencias empíricas sobre la influencia de los acuerdos coalicionales sobre la estabilidad de los gobiernos. En lo que a la agenda futura se refiere, las autoras hacen referencia precisamente a una de las líneas de investigación más recientes y, a la par, complicadas: el análisis del *pledge fulfillment*. Ejemplos como los realizados en la anterior legislatura autonómica en Aragón o desde 2020 por parte del equipo de LA Moncloa bajo el título “Cumpliendo” van en esa dirección, aunque estamos aún pendientes de mayor profundización académica. En resumen, el texto de Klüver, Bäck y Krauss supone una aportación de gran calidad en la consolidación del estudio de los gobiernos de coalición, una disciplina que en España por suerte goza de buena salud.



III. LA FINANCIACIÓN ELECTORAL EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN, ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA

María Garrote de Marcos
Profesora Contratada Doctora
Subdirectora del Departamento de Derecho Constitucional.
Universidad Complutense de Madrid

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

1. PALABRAS CLAVE

Financiación electoral, financiación partidos políticos, gastos electorales, *mailing* electoral, campañas electorales

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Mateos Crespo, José Luis (2023), *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuestas de reforma*, Cizur Menor, Aranzadi.

3. RESUMEN

Abordar el estudio de la financiación electoral es siempre una ardua tarea: a la complejidad de la materia –en el plano teórico y normativo– se suma la dificultad de manejar categorías eminentemente técnicas, que a menudo desalientan al jurista. No es el caso de José Luis Mateos Crespo, que se propone en esta obra ofrecer un estudio completo sobre aquello que puede resultar destacable acerca de la financiación electoral. Pero va más allá. El libro tiene una estructura muy precisa que presenta la cuestión desde diversas perspectivas: Como punto de partida, comienza analizando la financiación de los partidos políticos y su evolución, pues son los partidos los actores protagonistas de las contiendas electorales. Se constata que las necesidades de financiación no han dejado de aumentar por un crecimiento exponencial de sus estructuras. Ello se traduce en una inyección constante de recursos públicos, una vez que se ha aceptado que la financiación de los partidos es un coste indispensable de la democracia.

A continuación, se examina la regulación de la financiación electoral, desde la Transición a la democracia hasta la actualidad, valorando con rigor y mucho acierto el marco jurídico de nuestro modelo de financiación, disperso y en ocasiones deficitario. Especial referencia se hace a la figura de los administradores electorales, la contabilidad de los partidos y el tratamiento penal de la financiación ilegal.

En un nivel de mayor concreción se recogen después las fuentes de financiación privada: cuotas y aportaciones de los afiliados, pero también los créditos y préstamos de las entidades financieras, sin olvidar el fenómeno del *crowdfunding*. La financiación pública ocupa un lugar destacado en la obra, que se contempla desde su doble dimensión directa (subvenciones) e indirecta (otras prestaciones), poniendo de relieve los diferentes criterios utilizados para su concesión. Como colofón, el capítulo dedicado a los gastos electorales desciende a los detalles, definiendo esta categoría tan imprecisa y desgranando su régimen jurídico.

Se concluye con un capítulo centrado en el envío postal de propaganda electoral, que puede contemplarse como un estudio de caso sobre el que proyectar lo avanzado en la obra.

El libro tiene un valor muy notable, no solo por la pertinencia del tema, que se aborda de una manera global y actualizada, sino porque nos invita a reflexionar sobre una materia a menudo desatendida por la doctrina, pero esencial para el buen funcionamiento de la democracia.



IV. EL PAPEL DE LOS PARTIDOS EN LA CRISIS DE LAS DEMOCRACIAS:
RIESGOS Y POSIBILIDADES

María Salvador Martínez
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Departamento de Derecho Político de la UNED

1. PALABRAS CLAVE

Partidos políticos, crisis de la democracia, organización de los partidos, función de los partidos, sistemas de partidos, análisis comparado de partidos

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Poguntke, T. y Hofmeister, W. (eds.) (2024). *Political Parties & The crisis of Democracy. Organization, Resilience & Reform.* Oxford: Oxford University Press.

3. RESUMEN

Esta extensa obra colectiva es el resultado de un ambicioso proyecto iniciado hace algo más de cinco años, bajo la dirección y coordinación de T. Poguntke y W. Hofmeister, y en el que han participado treinta y ocho profesores de ciencia política y derecho de veintitrés países. El proyecto buscaba contribuir al estudio de los desafíos que las democracias están experimentando, centrándose en el análisis del papel que pueden desempeñar los partidos en este contexto de crisis.

La obra parte de la constatación de que los numerosos estudios que en los últimos años se han ocupado de analizar los problemas de los sistemas democráticos apenas han prestado atención al papel de los partidos políticos, siendo estos, sin embargo, sus principales actores. Por ello, este proyecto ha colocado a los partidos en el centro del análisis, para comprobar, de un lado, cómo las circunstancias actuales han afectado a los partidos políticos y, de otro, de qué forma estos están reaccionando y contribuyendo, o no, a proteger el orden democrático (qué características específicas organizativas, estratégicas y programáticas son las adecuadas para ello).

En la Ciencia Política es bien sabido que cada partido político es distinto a los demás, cada sistema de partidos tiene sus propias particularidades y cada orden democrático responde a sus específicas circunstancias. Por eso este trabajo no busca ofrecer una única respuesta, fórmula o modelo. Su objetivo es identificar las respuestas apropiadas a cada específica circunstancia. El método adoptado para ello ha sido el del análisis comparado de un amplio estudio de casos concretos, que cubre casi toda la variedad de sistemas democráticos: veintitrés países de cuatro diferentes regiones (Europa, Asia, América Latina y África); democracias parlamentarias, presidencialistas y semi-presidencialistas; nuevas y viejas democracias; sistemas democráticos seriamente amenazados y de correcto funcionamiento,...

En todos estos sistemas democráticos se han analizado los mismos aspectos: de un lado, los rasgos generales del modelo democrático y del sistema de partidos, y los cambios recientes más relevantes que les han afectado (volatilidad electoral, fragmentación, pérdida de militancia...); de otro, los rasgos esenciales de los principales partidos en lo relativo a organización interna, ideología, conexión con grupos sociales, financiación, cohesión y forma de comunicación; y, finalmente, la evaluación sobre el papel que están desarrollando los partidos en la garantía del orden democrático.

Además de los capítulos correspondientes al estudio de cada uno de los países, la obra incluye un estudio previo en el que se identifican los aspectos referidos a organización y funcionamiento de los partidos que se consideran más relevantes para determinar si estos podrán efectivamente coadyuvar al mantenimiento y correcto funcionamiento del orden democrático. Estos aspectos, además, son también utilizados en el capítulo final del libro para ordenar las reflexiones del análisis comparado, que nos recuerdan la función central que realizan los partidos en la consolidación de la democracia, así como la necesidad de realizar las reformas precisas para asegurar que estos sigan prestando adecuadamente dicha función.



1. PALABRAS CLAVE

Iniciativa legislativa popular; referéndum; democracia representativa vs. instrumentos de participación política directa

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Requejo Rodríguez, Paloma: “El régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular: un presente insatisfactorio y un futuro incierto”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º. 51, 2023, pp. 259-281.

3. RESUMEN

“¿Qué se puede hacer para revitalizar la iniciativa legislativa popular?” es la pregunta de investigación a la que se intenta dar respuesta en este interesante trabajo de la profesora Paloma Requejo. La autora ya nos lo advierte desde la introducción: no trata de constatar de dónde venimos ni dónde estamos, por ser sobradamente conocido, sino de mostrar «hacia donde podemos ir guiados por el principio democrático»; lo cual, consiste en encontrar una propuesta alternativa a la existente que consiga una mayor implicación ciudadana en los asuntos públicos y sirva no para superar el modelo representativo, sino para mejorar en términos democráticos el planteamiento actual (Sánchez Ferriz, 2021).

Para ello, la profesora Requejo bucea entre las diversas fórmulas, algunas ya operativas en otros países y otras más modestas y, por cierto, experimentadas en algunas comunidades autónomas (Cataluña, Aragón, Andalucía, entre otras) que han manifestado una postura más activista respecto a la ILP de la existente en el ámbito estatal mediante la introducción de algunas medidas que favorecen su acceso al Parlamento (bajada del número de firmas, supresión de la toma en consideración, reducción de los motivos de inadmisión o ampliación de las materias sobre las que puede recaer) o la conexión de la ILP con sus proponentes, una vez que se ha accedido a la fase parlamentaria (asegurar la presencia activa de los proponentes en las distintas fases del procedimiento parlamentario o la posibilidad de retirar la propuesta legislativa por sus autores si con la tramitación parlamentaria se desnaturalizan sus intenciones).

Las de Derecho comparado son más ambiciosas y tienen como denominador común el ligar la iniciativa popular al referéndum. Las conclusiones a las que llega la autora sobre ellas no pueden ser más insatisfactorias. El *referéndum de iniciativa compartida* francés (su acrónimo RIP, debido a sus iniciales en francés: *référendum d’initiative partagée*, no ha podido ser más premonitorio) da todo el poder, en realidad, a las minorías parlamentarias, reforzándolas con un muy amplio apoyo ciudadano, un décimo del electorado —lo que representa 4,5 millones de ciudadanos— a todas vistas impracticable. La experiencia regional italiana (que se ha intentado introducir sin éxito, por ahora, en el ámbito estatal) de la *iniciativa legislativa popular reforzada* —es decir, vinculada al referéndum como «plan b», para el caso de que el Parlamento no apruebe en un plazo determinado la propuesta ciudadana o introduzca modificaciones— fomenta, según la doctrina del país transalpino, el enfrentamiento entre los ciudadanos y las instituciones representativas. Finalmente, el *referéndum propositivo*, presente desde finales del siglo XIX en Suiza o Estados Unidos y que se ha ido extendiendo en las últimas décadas por otros países que no tienen una tradición de democracia directa, supone un riesgo, al menos teórico, a la preminencia de la democracia representativa; sin embargo, en la práctica su implementación ha venido acompañada de rigurosas exigencias que han limitado su repercusión.

Por todo ello, la autora se decanta en este trabajo por ir en línea de la práctica iniciada por las comunidades autónomas, como opción más realista que logra compatibilizar el modelo representativo con las aspiraciones ciudadanas, permitiendo introducir en la agenda parlamentaria asuntos de su interés que no han recibido la atención de los representantes, defenderlos en sede parlamentaria y disponer de ellos hasta el final.



VI. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y CAMPAÑAS ELECTORALES ALGORÍTMICAS. DISFUNCIONES INFORMATIVAS Y AMENAZAS SISTÉMICAS DE LA NUEVA COMUNICACIÓN POLÍTICA

Tamara Álvarez Robles
Profesora Ayudante Doctora de Derecho Constitucional
Universidad de León

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

1. PALABRAS CLAVE

Elecciones, campañas electorales, desinformación, Inteligencia Artificial, tecnología

2. DATOS DE PUBLICACIÓN DE LA OBRA

Rubio Núñez, R.; Franco Alvim, F. y Andrade Monteiro, V. de, (2024) *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas. Disfunciones informativas y amenazas sistémicas de la nueva comunicación política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

3. RESUMEN

La obra *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas. Disfunciones informativas y amenazas sistémicas de la nueva comunicación política*, escrita por Rafael Rubio, Frederico Franco y Vitor de Andrade, constituye una aportación de máxima relevancia y actualidad para los estudios de derecho electoral que hemos de situar en el ciclo electoral que venimos viviendo en los últimos años, y particularmente en el 2024. Este trabajo no sólo aborda con rigor analítico los desafíos informativos y comunicativos a los que nos enfrentamos en esta nueva era tecnológico-digital, sino que, además, ofrece una perspectiva prospectiva de gran calado, contribuyendo a la comprensión y anticipación de los efectos sistémicos que, tanto la inteligencia artificial como la desinformación tendrán en las democracias. Es, por tanto, esa triple visión: el análisis de los contextos electorales pasados, la comprensión de los escenarios presentes y la anticipación de dinámicas futuras, lo que convierte a esta obra en un referente imprescindible en la materia.

La obra se estructura en cuatro capítulos:

El primero de los capítulos, bajo la rúbrica “Elecciones de alto riesgo en un nuevo entorno socio-político”, realiza un análisis que recorre desde las campañas analógicas a la tecnopolítica estableciendo una triple categorización de las mismas en “premodernas”, “modernas” y “posmodernas”. A partir de esta perspectiva evolutiva, los autores nos sitúan en el presente y futuro centrándose en el impacto de la Inteligencia artificial en el procedimiento electoral, “elecciones algorítmicas”, y en los derechos electorales. En este contexto se plantea una reflexión fundamental y es que “Frente a la inevitabilidad de estas tecnologías es necesario buscar respuestas adecuadas y ponderadas, que no pongan en riesgo los elementos básicos sobre los que se construyen los procesos electorales, especialmente la libertad de expresión [...]”.

El segundo capítulo “Usos de la inteligencia artificial en las campañas: disfunciones informativas en la comunicación política” aborda los diversos usos, positivos y negativos de la inteligencia artificial en las campañas electorales. De este modo, cuando la IA se pone al servicio de la democracia puede contribuir a mejorar el acceso a la información (a las propuestas electorales) y a facilitar canales de comunicación entre los candidatos, acercando el diálogo a los ciudadanos; puede promover la igualdad (doblares, subtítulos), al igual que puede ser una herramienta que combata desinformación (supervisión, monitoreo o detección). No obstante el lado menos amable de esta tecnología lo encontramos relacionado con la desinformación, infoxicación, la tergiversación de la realidad, las ultrafalsedades, la polarización, el acoso, discriminación y la violencia política, el hackeo cognitivo la segmentación psicográfica o el uso del miedo, entre otras muchas propuestas que nos hacen los autores.

Estos escenarios analizados en el primer y segundo capítulo encuentran respuestas en los capítulos tercero y cuarto. El capítulo tercero “Una primera respuesta: juicios éticos, valorativos y de principios aplicables al uso de la inteligencia artificial en las elecciones”, propone una aproximación ética y basada en principios, mientras que el capítulo cuarto “La respuesta normativa”, ofrece una perspectiva jurídico-normativa que inspira cierto halo de esperanza. Se hace énfasis en que esta tecnología debe usarse sólo desde el respecto a los derechos fundamentales o en tanto en cuanto sea compatible con ellos, y en que el marco normativo ha de adecuarse para responder eficaz y eficientemente a los desafíos. En este contexto, además, resulta imperativo incidir en los decisores “Tribunales Electorales, Juntas electorales”. Es necesario fortalecer su capacitación, dotarles de recursos económicos, técnicos y humanos adecuados. Estas respuestas constituyen, en esencia, la resiliencia democrática que los autores aportan en esta destacada obra.



I. LA FINANCIACIÓN ELECTORAL EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN, ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROPUESTA DE REFORMA

Emilio Ferrero García
Personal Investigador en Formación de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca

Mateos Crespo, J. L. (2023): La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuesta de reforma, editorial Aranzadi, Cizur menor.

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

La financiación electoral, sin el menor atisbo de dudas, se ha erigido como uno de los mayores debates y cuestiones de interés en los últimos años en España, consecuencia de la crisis de representación y la impugnación del *statu quo* bipartidista. Así las cosas, no es de extrañar que el profesor José Luis Mateos Crespo dedicara su primera monografía al estudio de una cuestión tan relevante como acuciante, en tanto que piedra angular sobre la que se configura el modelo de campaña electoral, condición de posibilidad para la reforma, modernización y adecuación de nuestro sistema electoral.

De esta manera, el autor no se limita al estudio, riguroso y concienzudo, de la evolución normativa y de las estructuras partidarias, al tiempo que de la regulación actual de la materia objeto de investigación, sino que aporta una serie de propuestas valientes y razonables *de lege ferenda* para la mejora del sistema de financiación electoral, poniendo el foco en las principales lagunas, desafíos actuales y nuevas amenazas para la supervivencia y robustecimiento de los genuinos pilares para unos procesos electorales transparentes, justos, libres y desarrollados en condiciones de igualdad de oportunidades.

En primer término, el autor realiza una revisión normativa exhaustiva y sistemática de la regulación en materia de financiación electoral, destacando el impacto del Real Decreto 20/1977, de 18 de marzo y la Ley 39/1978, de 17 de junio, de elecciones locales, las Leyes 54/1978, de 4 de diciembre y 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la configuración general de su financiación en la Ley Orgánica 7/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. De esta disertación merece una especial referencia al abordaje del Plan General de Contabilidad (aprobado por el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre) y la figura de los administradores electorales, en tanto que elementos esenciales, no siempre en el punto de mira a la hora de proceder al estudio de la LOREG, pero determinantes en la homogeneización de los sistemas contables y su fiscalización por el Tribunal de Cuentas, conforme al Plan Contable adaptado a las formaciones políticas, en vigor desde el año 2019, de conformidad con la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo.

Dichos mecanismos, no obstante, han de ser reforzados tal y como señala el autor a fin de conseguir una correcta dotación material a las juntas electorales y al propio TCu, actualmente del todo insuficientes para el control real y efectivo sobre la naturaleza y origen de los gastos realizados en período electoral, exigencia acuciante y necesaria señalada unánimemente por el conjunto de la doctrina especializada en materia electoral.

Todo ello le permite señalar los constantes y “caóticos cambios legislativos por impulso” sobre financiación de partidos, empeñados casi exclusivamente en tratar de reducir las cifras de los casos de corrupción, respuesta, a un tiempo, del desarrollo de una autorregulación en el seno de los propios partidos políticos, del mismo modo que califica con buen tino de ineficaz y confusa la tipificación del delito de financiación ilegal, operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo de reforma del Código Penal, dada su deficiente regulación y falta de conexión con la legislación de financiación de partidos (arts. 304 bis y ter CP).

De otra parte, respecto a la financiación de carácter público de las elecciones, abrumadoramente mayoritaria porcentualmente y consecuencia del reconocimiento constitucional de los partidos políticos, concretada directamente por medio del adelanto de las subvenciones públicas e indirectamente a través de la cesión gratuita de locales y espacios para la realización de eventos o colocación de publicidad electoral. Empero, dicha financiación pública ha permanecido estanca mientras el gasto en campaña no ha hecho sino aumentar, resultado de la profesionalización e incorporación de especialistas cualificados para hacerse cargo de tareas específicas y el consecuente incremento de los costes de campaña.

En otro orden, cabe poner la luz en el examen sistemático respecto a la financiación privada, mucho más problemática a efectos de política legislativa, fundamentalmente concretada en las cuotas de la afiliación partidista -aunque exigua y menguante, producto de la disminución de la militancia política-, los límites cuantitativos y cualitativos de las donaciones y aportaciones privadas, los créditos y préstamos bancarios, así como los contratos de prestación de servicios y nuevas fórmulas alternativas de obtención de ingresos en apogeo como el *crowdfunding* y su deficiente regulación, sobre la que luego volveremos.

A propósito de los gastos electorales, el profesor Mateos dedica un capítulo específico a la disertación de sus múltiples plasmaciones, desde los mismos sobres, papeletas, correspondencia y franqueo, la propaganda, transporte y deslazamientos, pasando por el alquiler de locales y la remuneración del personal no permanente hasta el interés de los créditos bancarios, centrando su atención en las limitaciones absolutas y relativas, así como las prohibiciones de gastos electorales en España conforme a la legislación vigente en la materia.

I. LA FINANCIACIÓN ELECTORAL EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN, ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROPUESTA DE REFORMA

En último lugar, cabe resaltar un capítulo específicamente reservado al envío de propaganda, más conocido como *mailing* electoral, en tanto que uno de los principales y más cuantiosos gastos electorales, vinculado a la exigencia de constitución de grupo parlamentario para el acceso a su financiación pública, reflexionando perspicazmente en torno a su utilidad para el ejercicio del sufragio activo como función de garantía, barrera y captación de votos. A este respecto el autor ha sido capaz de reunir, de una parte las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, junto a la novedosa exposición de los datos e incidencia por circunscripciones de la oposición voluntaria a la recepción de propaganda postal por parte de la ciudadanía, así como su exclusión del censo electoral facilitado a formaciones políticas, fruto de una investigación en la Oficina del Censo Electoral.

Dicho esto, y realizado un esbozo sintético del contenido esencial del libro, nos detendremos en sus principales aportaciones críticas y proposiciones de futuro para la mejor regulación del modelo de financiación electoral a modo de conclusiones.

Si el profesor Mateos diagnostica pertinazmente la problemática dependencia impulsiva del legislador a una opinión pública demasiado condicionada por la antipolítica en materia de financiación de partidos, fruto de los múltiples escándalos de corrupción, propugna, por consiguiente, un blindaje y refortalecimiento de la financiación pública, reforzando sus mecanismos y aportaciones, a pesar de su previsible lectura social mayoritariamente negativa, respondiendo a una valiente lógica de garantía pública de la igualdad de oportunidades, pues donde no llegue la financiación pública se dará entrada a otros poderes privados, abriendo la puerta a posibles casos de corrupción.

En ese sentido, se muestra nítidamente partidario del mantenimiento de las restricciones y prohibiciones sobre las aportaciones privadas, sabedor de las nocivas consecuencias y peligros para nuestras democracias, precisamente en tiempos de mayor agudeza de las desigualdades, ante un marco de mayor influencia de grupos y personas con gran capacidad económica en el desarrollo de procesos electorales cada vez más vulnerables, complejos y expuestos.

Igualmente, propone un impulso legislativo para colmar lagunas como el *crowdfunding*, a fin de dotar un nuevo marco regulatorio que refuerce el control sobre el origen de dichos fondos, de manera que en ningún caso se utilice como vía de escape para eludir las restricciones a las aportaciones privadas a los partidos políticos, así como referenciar el límite de gasto electoral al número de electores, en vez de al conjunto total de la población de la circunscripción electoral.

En ese sentido, no se trata de gastar menos (ni más), sino de gastar mejor. En la misma línea, particular atención merece su propuesta de reducción del predicho *mailing*, en tanto que partida más voluminosa y cuantiosa en campaña, si bien no por la vía de su supresión sino de la más conveniente articulación de un sistema de envíos conjuntos al electorado, pudiendo destinar el consecuente ahorro a otras finalidades, ampliando en la práctica en límite de gasto actualmente establecido.

Para ello, deben acompañarse dichas reformas de mecanismos concretos de control ciudadano sobre los gastos electorales, estableciendo una serie de obligaciones en materia de transparencia sobre su destino, objeto, cuantía y finalidad, de la mano de una revisión legislativa de la propia acotación conceptual de las categorías fijadas en la LOREG, máxime respecto a la participación en campaña de personas físicas o jurídicas ajenas a las candidaturas y formaciones políticas.

Finalmente, entre sus propuestas queremos destacar por su idoneidad el planteamiento de un sistema financiación pública por medio del Instituto de Crédito Oficial (ICO), de manera que dichos préstamos puedan ser devueltos o compensados con el importe de las subvenciones recibidas por los resultados electorales, abriendo nuevas vías de financiación que blinden el papel del Estado, en detrimento de la dependencia de los partidos políticos a las entidades de crédito privadas, reduciendo su influencia en la posterior toma de decisiones de dichas formaciones, así como diluyendo sus diferencias de condiciones en el acceso al crédito.

En definitiva, el profesor Mateos propugna en el conjunto de su obra, merecedora sin duda de la calificación de auténtico tratado riguroso, exhaustivo y científico del todo imprescindible para el estudio y abordaje de la financiación electoral y, sobre todo, para la reforma del propio sistema, conforme a criterios de transparencia, refuerzo de la fiscalización y control público, así como para la garantía real y efectiva de la igualdad de condiciones y oportunidades como clave de bóveda, revulsivo y *conditio sine qua non* para el mantenimiento y fortalecimiento de nuestro sistema democrático representativo basado en elecciones libres.



II. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y CAMPAÑAS ELECTORALES ALGORÍTMICAS. DISFUNCIONES INFORMATIVAS Y AMENAZAS SISTÉMICAS DE LA NUEVA COMUNICACIÓN POLÍTICA

Lorenzo Cotino Hueso
Catedrático de Derecho constitucional
Universitat de Valencia

Rubio Núñez, R.; Franco Alvim, F. y Andrade Monteiro, V. de, (2024) *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas. Disfunciones informativas y amenazas sistémicas de la nueva comunicación política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

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

Condensar y analizar esta magna obra es difícil. Tiene la virtud de combinar el conocimiento académico con una profunda comprensión de la práctica y la realidad. Los tres autores que han visto el *toro electoral desde los diversos lados de la barrera*, tanto desde las instituciones electorales, los grupos de estudios y de expertos, como conocen las campañas desde los partidos políticos. Además, cuentan con una enorme experiencia internacional y comparada. Ello se hace especialmente valioso tanto en el terreno político y electoral como en todo lo relativo a los contextos digitales, como es el caso. Estas virtudes del libro son especialmente apreciables en un momento de *tsunami* de literatura sobre IA, que nos ha inundado de estudios superfluos o vanos que no suelen ser más que una primera aproximación al tema por autores que no se resisten a apuntarse a esta moda.

La obra está estructurada en cuatro capítulos: sobre el impacto de la IA en las elecciones (Cap. 1), en las campañas (Cap. 2). En estos dos capítulos los autores nos conducen por el largo y tenebroso túnel del uso de IA en elecciones, para pasar luego en los capítulos 3 y 4 a las posibles respuestas frente a los riesgos e impactos. Respuestas desde la perspectiva ética y valorativa (Cap. 3) y normativa e institucional (Cap. 4). Ya puedo adelantar que las sombras de los problemas superan con creces las luces de las soluciones. El libro cuenta con el prólogo de Gerardo de Icaza, del que me permito destacar su sincera experiencia del uso de Chatgpt para su confección.

El primer capítulo del libro describe, siguiendo la clasificación de Pippa Norris, tres etapas en la evolución de las campañas electorales. Las campañas premodernas, caracterizadas por el contacto personal; las modernas, centradas en estrategias mediáticas masivas; y las postmodernas, con la digitalización, con la aparición de fenómenos como la posverdad, la desinformación estructural, la polarización extrema y la fragmentación ideológica, la polarización extrema, campañas de influencia extranjeras y otras degeneraciones que han llevado al enrarecimiento y radicalización electoral extremismo político como escenario. Los autores añaden la cuarta etapa de la “tecnopolítica” y las elecciones algorítmicas, ello en razón uso intensivo de la IA en la comunicación política y la toma de decisiones estratégicas en campañas electorales, con gran eficiencia desde los partidos y candidatos. En esta etapa se subraya la microsegmentación, la personalización extrema de los mensajes y la manipulación psicológica a gran escala. Desde el uso de IA en el Brexit y sobre todo en la campaña Donald Trump en 2016 se aprecian estrategias de persuasión, manipulación, el primer uso de *deepfakes* en India. Quizá hasta se agradecerían más ejemplos de lo que conocen tan primera mano. En cualquier caso, afirman que se está produciendo una deshumanización de las elecciones, la intuición política de los candidatos o sus asesores va quedando a la sombra de modelos algorítmicos que maximizan el impacto de cada mensaje en segmentos específicos del electorado. Quien suscribe quiere creer que las riendas aún están en mano de los humanos, políticos y sus asesores, todo sea dicho, no necesariamente para hacer el bien.

Los autores señalan que con la IA se produce una “ciberbalcanización”, como fragmentación del electorado en nichos cerrados, donde los votantes reciben información personalizada que refuerza sus creencias preexistentes, sin acceso a perspectivas alternativas. No deja de sorprenderme cómo esto lo había anticipado hace 25 años Cass Sunstein en *Republic.com*, cuando aún veíamos Internet como una promesa de mejora de la democracia. Pues bien, ante la tecnopolítica afirman la necesidad de cautela y límites normativos. Se menciona la advertencia de Goethe: en la búsqueda de grandes logros, es fundamental saber establecer límites.

Desde los derechos electorales en juego, especialmente la libertad de expresión e información, la visión resulta igualmente preocupante. Me permito destacar el concepto de “voto consciente” de los autores, algo muy difícil de lograr sin información veraz, contexto de manipulación, personalización extrema y burbujas informativas.

El lector ya preocupado, aún incrementará sus temores cuando lea el Capítulo II sobre los usos de la inteligencia artificial en campañas y las disfunciones informativas. Se insiste en detallar los peligros y sombras. Ciertamente los autores mencionan que la IA podría optimizar la segmentación de mensajes, fortalecer la participación ciudadana y facilitar la interacción entre políticos y votantes, abriendo nuevas vías para una democracia más inclusiva y efectiva. Pero la balanza acaba inclinándose a apreciar como las herramientas se usan para desinformar, polarizar y manipular al electorado. Quien suscribe creía conocer bien el fenómeno, pero he aprendido y mucho con la descripción de fenómenos como la infoxicación, el *astroturfing*, técnica que simula apoyo ciudadano orgánico mediante *bots* y cuentas falsas, y el efecto manguera (*firehosing*), que supone inundar el espacio digital con mensajes falsos sin importar su veracidad. También se distingue entre falsificaciones superficiales, como los *cheapfakes* y *shallowfakes* que manipulan vídeos o imágenes de forma rudimentaria, y las ultrafalsedades, como los *deepfakes*, que crean montajes hiperrealistas para distorsionar la percepción del electorado. Personalmente creo que aún está por ver el verdadero peligro de los *deepfakes* en el ámbito electoral.

II. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y CAMPAÑAS ELECTORALES ALGORÍTMICAS. DISFUNCIONES INFORMATIVAS Y AMENAZAS SISTÉMICAS DE LA NUEVA COMUNICACIÓN POLÍTICA

En este capítulo 2 también se subraya la ruptura de la igualdad en las campañas electorales, que ya no es directamente por la financiación. Hoy día la clave del poder político reside en el control de los datos y el dominio de los algoritmos y se está alimentando una brecha estructural en la competencia electoral. Y la gran pregunta es cómo puede evitarse. Asimismo, se centra la atención en el *hackeo* cognitivo: los mensajes políticos se diseñan con una precisión quirúrgica para explotar miedos, emociones y debilidades individuales, aumentando la eficacia de la manipulación. Esto incluye la segmentación psicográfica, el uso del miedo y mensajes diseñados para explotar reacciones emocionales específicas. Nuestra libertad efectiva está claramente en riesgo, y obviamente todo ello a través de un ataque a nuestra privacidad y protección de datos. Los peligros enunciados no cesan, también en este capítulo 2 se alude otra cuestión como es la opacidad de los sistemas algorítmicos electorales. Habrá que esperar al capítulo 4 cuando nos recuerdan que Archon Fung y Lawrence Lessig introdujeron el término “Clogger”, apunto yo en su artículo “How AI Could Take Over Elections—And Undermine Democracy” y que esta máquina opera como una “campaña política en una caja negra”.

El tenebroso y realista panorama de estos dos capítulos se cierra precisamente con las dificultades de introducir controles efectivos y de actualizar la regulación. El mensaje al lector es claro: si no se toman medidas a tiempo, la IA puede arramblar con los principios fundamentales de la democracia. Es momento pues de ver qué posibilidades nos quedan en esta situación.

Desde el Capítulo 3 el lector puede vislumbrar algo de luz, aunque no sé si con esperanzas. Se da una aproximación ética y valorativa, previa a la legal del capítulo 4. Se realiza un juicio ético, de valores y de principios. El juicio ético parte de que la inteligencia artificial no es en sí ni buena ni mala, al punto de que puede haber una IA benigna, que entre otras cosas puede mejorar la transparencia y la eficiencia de los procesos electorales. La *crux* es una IA nociva con todos los peligros que se han señalado. El juicio de valores reflexiona sobre la neutralidad tecnológica, señalando que el problema no reside en el instrumento —la IA— sino en los fines para los cuales se utiliza. Así, la comunicación política podría incluso mejorar en beneficio de la democracia, la explotación de sesgos cognitivos, desinformación o los deepfakes obviamente no van en esta dirección. Sin embargo, se pone en duda esta neutralidad de la IA en el ámbito electoral pues sus usos sin duda reflejan y amplifican las estructuras de poder preexistentes y los sistemas algorítmicos no son accesibles por igual. Por último, el juicio de principios entre otras cuestiones sirve a los autores para llamar la atención sobre la urgencia de una regulación. Coincido en que la falta de regulación es tan salvaje como el estado precontractual de Hobbes y es utópico y absurdo pensar que no regular tiene algo que ver con la libertad, pues simplemente impera la ley del más fuerte, tecnológicamente. Así pues, se da el paso al Capítulo 4 relativo a la situación regulatoria.

El lector podría esperar ver la luz ante tanta oscuridad en este Capítulo 4. Pero ciertamente no encontrará excesiva esperanza. Obviamente no por culpa de los autores, que describen clara y ordenadamente la compleja situación normativa. Y es que no sólo es difícil regular y que las normas no sean peor que la enfermedad y que lesionen derechos fundamentales. Brasil es un laboratorio de propuestas y la Unión Europea casi ha conseguido cuadrar este círculo. Pero casi más difícil que regular soluciones es que éstas se apliquen efectivamente y que se cuente con instituciones y medios suficientes para hacerlo. Y más en la nueva época de Trump, Musk y compañía.

La Unión Europea se ha hecho esperar pero prácticamente ha dado las primeras respuestas consistentes y democráticas para minimizar la desinformación y la injerencia extranjera o controlar el uso de datos y hacer transparente la financiación digital electoral. Pero son medidas que empiezan embrionariamente a aplicarse. Los autores también exponen medidas de transparencia en Canadá y detallan en EEUU la Orden Ejecutiva sobre IA de Biden. Sin embargo, ahora ya sabemos que estas tímidas medidas ya han sido anuladas por Trump, con su entrada en la Casa Blanca al *galope de la caballería de los oligarcas de los algoritmos que lo encumbran*. El capítulo 4 examina también la autorregulación, pero como exponen, es una estrategia insuficiente ante los incentivos económicos contrarios de las empresas tecnológicas.

Tampoco consuela el análisis de la respuesta de los organismos electorales. Ahí se cuenta con el especial e interesante conocimiento de Brasil, caso pionero de establecimiento de límites al uso de bots, regulación de plataformas y persecución de manipulación. No obstante, el lector puede quedarse con la duda de si las medidas han sido realmente efectivas en la práctica. Bajo la experiencia de Brasil se detalla el análisis de las posibles medidas desde la perspectiva de la libertad de expresión y la prevención de la censura.

Concluye el libro a favor de una respuesta global e integral frente a la fragmentación normativa ante el problema. También se afirma la necesidad de asumir capacidades por los organismos electorales. Estas apuestas podrían verse como un haz de luz después de una travesía por el tenebroso túnel de la IA en las campañas electorales. La voluntad de los autores no puede ser mejor, pero posiblemente el lector a estas alturas como mínimo será escéptico, sino pesimista -como creo que exuda el libro. Después más de trescientas páginas en las que se viaja con insistencia e incluso reiteración por la oscuridad de la tecnopolítica es difícil el optimismo. ¿Hasta qué punto es realista esperar que los organismos electorales asuman un papel central en la regulación, dada su limitada capacidad técnica y presupuestaria? ¿Es creíble cualquier regulación global si la de la Unión Europea ya va a tener todos los problemas para hacerse efectiva? ¿La *caballería* tecnológica, económica y política que lleva en volandas a Trump va a dar un solo paso en esta dirección?

Estoy convencido de que la UE ha ofrecido la primera, más robusta y efectiva respuesta para armonizar las obligaciones de las plataformas, los derechos afectados, las exigencias de transparencia o el respeto a la protección de datos. Sin embargo, estas medidas no llegan a ser *diques* robustos ante la auténtica *riada* que supone la tecnopolítica y las elecciones algorítmicas. No obstante, sí que pueden ser pasos para encauzar y canalizar algunos de los impactos y peligros que este libro nos ilustra tan bien en una obra imprescindible tanto para quienes ya nos dedicamos a estos temas cuanto para cualquier lector que quiera aproximarse al fenómeno del uso electoral de IA.



ESCRUTINIO

Boletín de novedades electorales y de participación

Organiza:



Colaboran:



Con el aval de:

