

**LA RECIENTE REFORMA DE LA LOREG:
UNA EXCEPCIONAL OPORTUNIDAD PERDIDA
PARA EL CAMBIO DE MODELO
DE CAMPAÑA ELECTORAL EN ESPAÑA**

***RECENT REFORM OF LOREG:
AN EXCEPCIONAL OPORTUNITY LOST TO CHANGE MODEL
OF ELECTORAL CAMPAIGN IN SPAIN***

JOSÉ LUIS MATEOS CRESPO
Universidad de Salamanca

Recibido: 27/07/2017

Aceptado: 04/10/2017

Resumen: Este trabajo examina la última reforma de la legislación electoral española y las enmiendas presentadas por los partidos políticos en el Parlamento. El origen de esta reforma legislativa está en la repetición electoral y su objetivo es reducir los gastos de la campaña. El cambio de modelo de campaña y su escasa incidencia en la reforma electoral es el elemento central del trabajo. Finalmente, se considera necesario una reforma profunda para un nuevo modelo de campaña electoral y otros aspectos del proceso electoral.

Palabras clave: reforma, electoral, campaña, modelo, elecciones.

Abstract: *This paper examines last reform of the Spanish electoral legislation and the amendments tabled by political parties in Parliament. The origin of this legislative reform is the electoral repetition and its objective is to try to reduce the expenses of campaign. Change of campaign model and its little incidence in the electoral reform is central element of this work. Finally, a profound reform is considered necessary for a new electoral campaign model and other aspects of the electoral process.*

Keywords: *reform, electoral, campaign, model, elections.*

SUMARIO: 1.INTRODUCCIÓN. 2.LA REPETICIÓN ELECTORAL COMO ORIGEN DEL CAMBIO EN LA LOREG. 3.LA DURACIÓN Y LOS GASTOS E INGRESOS ASOCIADOS A LA CAMPAÑA ELECTORAL. 4.LA VOTACIÓN DE LOS ESPAÑOLES RESIDENTES-AUSENTES EN EL EXTRANJERO. 5.LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ELECTORALES. 5.1.La regulación de los debates electorales en la LOREG y su creciente importancia. 5.2.La regulación de los debates electorales en el derecho electoral autonómico. 6. LA DISTRIBUCIÓN DE ESPACIOS GRATUITOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD PÚBLICA. 7.CONCLUSIONES. 8.BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Las formaciones políticas españolas manifiestan con cierta asiduidad su disconformidad con el sistema electoral –entendido en sentido amplio–, promoviendo en ocasiones modificaciones legislativas para contribuir a su mejora. Sin ir más lejos, la Ley Orgánica para el Régimen Electoral General (LOREG), de 1985, que establece el marco legal del ejercicio del derecho de sufragio, ha experimentado en torno a una veintena de modificaciones, prácticamente una por cada año de vigencia; si bien no todos los cambios introducidos han tenido la misma relevancia para el sistema electoral.

En el presente trabajo, se pretende realizar un pequeño recorrido sobre el contexto y la incidencia de la última reformada la LOREG, promovida tras la repetición electoral en junio de 2016 y con el claro objetivo de minorar los costes asociados a la campaña electoral en caso de otras nuevas elecciones generales. Ante la posibilidad de introducir cambios en la legislación electoral, las diferentes formaciones políticas representadas en el Parlamento trasladaron sus pretensiones con la presentación de enmiendas, aunque finalmente se produjo una reforma concreta y poco trascendental.

El contexto para haber puesto las bases de un nuevo modelo de campaña electoral, una vez abierto el debate en torno a su duración y los gastos asociados a la misma, era el idóneo. No haber abordado en profundidad la cuestión es, a mi juicio, una oportunidad perdida para la adaptación de la campaña electoral al nuevo contexto político y social. No obstante, este artículo pretende contribuir al debate sobre la utilidad de la reforma realizada y, sobre todo, poner el foco en aquellos aspectos relevantes para las fuerzas parlamentarias que, sin embargo, no cumplen a mi juicio el objetivo de impulsar un nuevo modelo de campaña electoral.

2. LA REPETICIÓN ELECTORAL COMO ORIGEN DEL CAMBIO EN LA LOREG

La celebración de dos elecciones generales consecutivas en apenas siete meses¹, y la mera posibilidad de activar nuevamente el mecanismo establecido en el artículo 99.5² de la Constitución Española³ para una nueva convocatoria electoral, provocó

¹ Los ciudadanos españoles fueron convocados a las urnas el 20 de diciembre de 2015 y, siete meses después, al no haber obtenido ningún candidato a la Presidencia del Gobierno el apoyo de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados, las Cortes Generales fueron disueltas automáticamente, convocándose nuevas elecciones generales el día 26 de junio de 2016.

² Resulta de interés M. REVENGA SÁNCHEZ, “La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.: 109, 2017, pp. 97-120.

³ Artículo 99.5 de la Constitución española: “*Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso*”.

que los representantes de los partidos políticos con presencia en las Cortes Generales planteasen el debate en torno a la duración de la campaña electoral para el hipotético escenario de unas terceras elecciones generales en menos de un año.

Los resultados de las consecutivas citas electorales de 2015 y 2016, trasladaron a las Cortes Generales una composición política distinta a la existente en las legislaturas inmediatamente anteriores, con menor concentración en los dos principales partidos políticos⁴ y sin que hubiera alguna fuerza política con mayoría absoluta o cercana a la misma. Así, desde la primera hasta la actual XII legislatura, ha habido mayoría absoluta concentrada en una fuerza política en cuatro ocasiones tras las elecciones de 1982, 1986, 2000 y 2011. En los comicios de 1982 y 1986, el PSOE obtuvo 202 y 184 escaños respectivamente, así como 175 –a uno de la mayoría absoluta– en la cita electoral de 1989; por otro lado, el Partido Popular obtuvo mayoría absoluta tras las elecciones de 2000 y 2011, con 183 y 186 escaños respectivamente⁵.

La habitual existencia de amplias mayorías en el Congreso de los Diputados responde a la configuración del sistema electoral que establece la asignación de escaños en función de los votos obtenidos por las diferentes fuerzas políticas. Si bien ésta no es la cuestión central del presente artículo, sí merecerá una mención por cuanto supone unavariable explicativa del contexto político en que se produce el debate sobre la reforma de la legislación electoral objeto de análisis.

Para referirnos al sistema electoral español, conviene hacer un breve recorrido del origen de las normas electorales⁶ a lo largo de los más de 200 años desde que, en 1810, se aprobase la “*Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes*” hasta la vigente Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985, cuya última reforma centra este artículo –en vigor desde el pasado 1 de noviembre de 2016–. Entre ambas, se promulgaron más de una decena de normas electorales que explican el devenir histórico y aspectos definitorios de nuestro sistema electoral: la configuración del sufragio (tanto activo como pasivo), así como las garantías electorales y el sistema de asignación de representantes en función de los votos obtenidos. Es destacable cómo desde el originario sufragio censitario, se ha evolucionado hasta encontrarnos actualmente con el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual⁷. En cambio, la circunscripción electoral ha variado poco desde principios del XIX, consolidándose la provincia como tal hasta nuestros días⁸; de

⁴ A modo de muestra: en las elecciones generales de 2000, 2004, 2008 y 2011, los dos principales partidos políticos –PP y PSOE– concentraron el 78’68%, 80’83%, 83’81% y 73’39% de los votos en las respectivas elecciones; obteniendo conjuntamente 308, 312, 323 y 296 escaños para las legislaturas VII, VIII, IX y X, esto es, el 88%, 89’14%, 92’29% y 84’57% del total de escaños.

⁵ Fuente: Ministerio del Interior (<http://www.infoelectoral.interior.es/min/>)

⁶ M.A. PRESNO LINERA, “El origen del derecho electoral español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 96, 2012, pp. 163-186.

⁷ Artículos 68, 69 y 140 de la Constitución Española, para la elección de los miembros del Congreso de los Diputados, el Senado y para la elección de los concejales en elecciones municipales.

⁸ Artículo 68.2 de la Constitución Española.

modo que los electores introducen en la urna la papeleta con la candidatura de los diputados por la provincia correspondiente, si bien es cierto que, una vez electos y entrando a formar parte como miembros de las Cortes Generales, son diputados nacionales y no del territorio por el que fueron elegidos. Respecto a la forma en que se trasladan los votos obtenidos a la representación institucional, se abordará más adelante su incidencia actual y las propuestas de reforma recientes.

Desde la perspectiva política, los resultados de las dos últimas elecciones legislativas en España produjeron una situación excepcional tras el aparente fin del bipartidismo imperfecto⁹ de los últimos cuarenta años, dando lugar a un “bloqueo institucional” sin precedentes por la ausencia de una mayoría clara concentrada en una formación política que permitiera formar Gobierno sin necesidad de acudir a pactos con otras formaciones políticas. Un bloqueo, fruto de la escasa voluntad de pacto entre formaciones políticas antagónicas, reflejado en las fallidas sesiones de investidura celebradas durante las XI y XII legislaturas que, en el primero de los casos, derivó en una nueva convocatoria electoral¹⁰. Ello trajo como efecto la permanencia de un Gobierno en funciones durante más de 10 meses y la paralización del Parlamento a efectos legislativos y de control al Gobierno¹¹, suscitándose incluso un *conflicto de atribuciones* entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno ante la negativa del Ejecutivo a someterse al control parlamentario¹² del Legislativo.

Durante la XI legislatura, tras las elecciones de diciembre de 2015¹³, y después de la habitual ronda de consultas del Jefe del Estado con los representantes de los dis-

⁹ O. SÁNCHEZ MUÑOZ, “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.: 109, 2017, pp. 237-260.

¹⁰ M. ARAGÓN REYES, “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.: 109, 2017, pp. 18 y ss.

¹¹ M.R. RIPOLLÉS SERRANO, “Gobierno en funciones y control parlamentario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.: 109, 2017, pp. 162 y ss.

¹² Con fecha 23 de marzo de 2016, los Grupos Parlamentarios Socialista, Podemos-En ComúPodem-En Marea, Ciudadanos, Esquerra Republicana Democràcia i Llibertat, Vasco y algunos diputados del Grupo Mixto, presentaron un escrito ante la Mesa del Congreso de los Diputados para plantear un conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno en funciones, por la decisión del Gobierno comunicada mediante oficio del Ministerio de la Presidencia el 10 de marzo de 2016 de no someterse al control parlamentario. El Pleno del Congreso de los Diputados, autorizó el 6 de abril al Presidente de la Cámara a presentar el escrito del conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, siendo éste finalmente registrado el 2 de junio de 2016 y admitido a trámite por el Pleno del TC de 9 de junio de 2016.

¹³ Los resultados de las elecciones generales de diciembre de 2015 dio lugar a la formación de seis Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados, con la siguiente composición (entre paréntesis, el número de diputados de cada Grupo durante la XI Legislatura): Popular (120), Socialista (89), Podemos-En ComúPodem-En Marea (65), Ciudadanos (40), Esquerra Republicana (9), Catalán-Democràcia i Llibertat (8), Vasco-EAJ PNV (6), y Mixto (14). En suma, el total de diputados excede en uno al total de 350, debido a que se computa un diputado más en el Grupo Popular a lo largo de la legislatura, tras la renuncia a su acta del diputado por Las Palmas José Manuel Soria López con fecha 15 de abril de 2016, siendo sustituido por Francisco Domingo Cabrera García con fecha de alta como parlamentario de 19 de abril de 2016.

tintos grupos políticos representados en el Congreso de los Diputados, la candidatura propuesta por el Rey y sometida a votación en la sesión de investidura el 2 de marzo de 2016 fue la del diputado socialista Pedro Sánchez Pérez-Castejón¹⁴, que contó con los votos afirmativos de los Grupos Parlamentarios Socialista y de Ciudadanos, y el del diputado de Nueva Canarias –integrado en el Grupo Mixto–; la abstención de la diputada de Coalición Canaria y en contra del resto de Grupos Parlamentarios¹⁵, no obteniendo la confianza suficiente de la Cámara Baja y activando la segunda votación en 48 horas, tal y como establece el artículo 99.3 del texto constitucional. En la segunda votación, el candidato únicamente logró sumar el apoyo de la diputada de Coalición Canaria a los que ya había obtenido en la primera votación, volviéndose a producir una situación de rechazo por la mayoría del Congreso de los Diputados; e iniciando el periodo de dos meses establecido en el artículo 99.5 CE, que vencido sin haber un nuevo candidato propuesto por el Jefe del Estado, dio lugar a una nueva convocatoria electoral¹⁶.

La celebración de unas nuevas elecciones generales el 26 de junio de 2016 configuró un nuevo escenario político en el Congreso de los Diputados para la XII Legislatura, con una distribución similar de fuerzas entre las distintas opciones políticas¹⁷, que propició una nueva propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno por el Jefe del Estado para someterse a la sesión de investidura. En esta ocasión, el candidato propuesto fue el diputado Mariano Rajoy Brey¹⁸, del Grupo Parlamentario Popular, que en la primera sesión de investidura –las votaciones se produjeron los días 31 de agosto y 2 de septiembre de 2016–, tampoco obtuvo el respaldo de la mayoría absoluta de los diputados¹⁹. Como consecuencia, se abrió

¹⁴ Pedro Sánchez Pérez-Castejón fue diputado electo por la circunscripción de Madrid en las XI y XII legislaturas, encabezando la lista del PSOE, además de ser el Secretario General del PSOE desde julio de 2014 hasta octubre de 2016, y candidato a la Presidencia del Gobierno por esta misma formación política en las citas electorales de diciembre de 2015 y junio de 2016. Anunció su renuncia al acta de diputado el 29 de octubre de 2016.

¹⁵ En total, el candidato propuesto cosechó 130 votos afirmativos (89 del Grupo Parlamentario Socialista y 40 del Grupo de Ciudadanos), 1 abstención (de la diputada de Coalición Canaria) y 219 en contra. Los votos negativos correspondieron a los diputados pertenecientes a los Grupos Parlamentarios: Popular (120 diputados), Podemos-En ComúPodem-En Marea (65 diputados), Esquerra Republicana (9 diputados), el Catalán de Democràcia i Llibertat (8 diputados), el Vasco del PNV (6 diputados) y 11 diputados del Grupo Mixto.

¹⁶ El *Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones*, en vigor el mismo día de su publicación, estableció una nueva convocatoria electoral para el domingo 26 de junio de 2016.

¹⁷ Los Grupos Parlamentarios de la XII Legislatura son: Popular (131 diputados), Socialista (84 diputados), Confederación de Unidos Podemos-En ComúPodem-En Marea (67 diputados), Ciudadanos (32 diputados), Esquerra Republicana (9 diputados), Vasco EJC-PNV (5 diputados) y Mixto (19 diputados).

¹⁸ Diputado a Cortes Generales como cabeza de lista del PP por la circunscripción de Madrid, Presidente del Gobierno desde finales de 2011 y Presidente del Partido Popular desde 2004, además de haber ocupado otros cargos públicos siendo miembro de los Gobiernos del Presidente José María Aznar.

¹⁹ El candidato recibió 170 votos afirmativos –del Grupo Popular, Ciudadanos y Coalición Canaria– y 180 en contra –del resto de Grupos Parlamentarios–.

el periodo de 2 meses hasta la disolución automática de las Cortes Generales de no producirse una nueva sesión de investidura²⁰. A diferencia de lo ocurrido en la XI Legislatura, después de la ronda de consultas entre los representantes de los Grupos políticos, en esta ocasión el Jefe del Estado reiteró a la Presidenta del Congreso la propuesta del diputado Mariano Rajoy Brey como candidato a la Presidencia del Gobierno, celebrándose sendas votaciones los días 27 y 30 de octubre de 2016. En la primera de ellas, se repitió el resultado de las sesiones celebradas en agosto y septiembre; pero en la segunda, el candidato sí obtuvo mayoría de los votos²¹ y fue elegido Presidente del Gobierno.

Por tanto, no fue necesaria la puesta en marcha por segunda vez consecutiva del mecanismo constitucional del artículo 99.5 para la disolución automática de las Cortes Generales y la celebración de una nueva cita electoral. No obstante, la probabilidad de que esto ocurriera y diera como resultado la celebración de unas terceras elecciones generales en un periodo inferior a doce meses, hizo que el debate en torno a la utilidad de una nueva campaña electoral se convirtiera en pieza central del discurso político²². Como consecuencia, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados registró la *Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (LOREG, en adelante), para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado quinto del artículo 99 de la Constitución*²³. Esta Proposición de Ley fue admitida a trámite por la Mesa del Congreso, siendo objeto de enmiendas por el resto de Grupos Parlamentarios y debatida en el Pleno de la Cámara Baja.

El contenido de la Proposición de Ley, las enmiendas presentadas y el debate serán objeto de análisis en este trabajo, de manera sistemática y ordenada, estableciendo una lógica conexión con las recientes propuestas de reforma de la LOREG, sobre los siguientes aspectos considerados de relevancia²⁴: la duración y los gasto-

²⁰ Artículo 99.5 de la Constitución Española.

²¹ En la segunda votación, el candidato Mariano Rajoy Brey recibió 170 votos afirmativos (del Grupo Popular, Ciudadanos y la diputada de Coalición Canaria), 68 abstenciones (de diputados pertenecientes al Grupo Socialista) y 111 votos en contra (del resto de Grupos Parlamentarios y algunos diputados del Grupo Parlamentario Socialista que, tras la crisis orgánica vivida, no acataron la decisión de abstenerse ante la candidatura del líder del Partido Popular). La votación registró un voto menos del total de 350 diputados tras la renuncia a su acta como diputado de Pedro Sánchez Pérez-Castejón, que renunció a su condición de parlamentario el 29 de octubre de 2016.

²² También influyó para el debate que la nueva fecha electoral, con los plazos establecidos y contados desde la última sesión de investidura fallida, coincidía con el 25 de diciembre, día de Navidad, un día festivo en que, con toda probabilidad, la participación electoral resultaría mínima.

²³ Proposición de Ley 122/000037, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha 7 de octubre de 2016 (BOCG B-48-1, de 7 de octubre de 2016), tramitada de forma directa y en lectura única por acuerdo adoptado en pleno del Congreso de los Diputados en la sesión plenaria celebrada el 18 de octubre de 2016 (Congreso de los Diputados, Diario de sesiones, nº 9, 18-10-2016).

²⁴ Otras cuestiones referidas al procedimiento electoral en sentido estricto, como la modificación de plazos, que bien se introducen en la propia Proposición de Ley del Grupo Parlamentario

se ingresos asociados a la campaña electoral, la participación electoral de los españoles residentes ausentes en el extranjero, la celebración de debates electorales y la distribución de espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública.

3. LA DURACIÓN Y LOS GASTOS E INGRESOS ASOCIADOS A LA CAMPAÑA ELECTORAL

La importancia de la celebración de las elecciones dentro del sistema democrático implica que el proceso electoral, y más en concreto la misma campaña, reciba un tratamiento singular, de manera que en él se fije el marco temporal, objetivo y subjetivo. Esto es, el Derecho electoral debe regular al menos el régimen electoral de la precampaña, campaña, jornada de reflexión y el mismo día de la votación²⁵. En este apartado, se analizarán las propuestas de reforma de los diferentes grupos parlamentarios sobre la duración de la campaña electoral y los gastos asociados a ellas.

La proposición del Grupo Parlamentario Popular aborda el debate en torno a la utilidad de una campaña electoral con 15 días de duración o, en cambio, reducir la duración de la misma a 8 días. No se plantea una reducción del periodo de tiempo dentro del proceso electoral para establecer un nuevo modelo de campaña a futuro, sino únicamente para el caso de repetición electoral como consecuencia de aplicar el artículo 99.5 del texto constitucional. Como argumento para justificar el cambio legislativo en estos casos, se califica la repetición electoral por falta de confianza para la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno de “situación anómala de nuestro sistema constitucional”²⁶.

Laregulación de la duración del proceso y de la campaña electoral apenas ha sufrido alteración en las últimas dos décadas, ni tan siquiera se había planteado en este periodo un debate de reforma en profundidad al respecto. No obstante, es preciso aclarar que, con anterioridad a la reforma por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, el artículo 51 LOREG remitía al decreto de convocatoria electoral para fijar la duración de la campaña entre un mínimo de quince días y un máximo de veintidós días, y el artículo 42.1 también remitía al decreto de convocatoria para fijar la fecha de las elecciones entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo día posterior a la propia convocatoria; optando siempre por el límite inferior de los plazos estableci-

Popular, o bien por el resto de grupos parlamentarios a través de las enmiendas presentadas, no serán objeto de este trabajo. Incluso otras cuestiones no procedimentales, como la extensión del sufragio activo a mayores de 16 años, tampoco será objeto de este trabajo.

²⁵ A. RALLO LOMBARTE, “Paradojas y retos en la libre formación de la opinión pública durante el proceso electoral”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 6, 1998, *Cortes Valencianas*; p.: 282.

²⁶ El Grupo Parlamentario Popular, en la Exposición de motivos de su Proposición de Ley, califica de “situación anómala” que el Congreso de los Diputados no otorgue la confianza a un candidato a la Presidencia del Gobierno y, como consecuencia, se produzca una nueva convocatoria electoral.

dos tanto para la fijación de la fecha de las elecciones como para la duración de la campaña electoral.

Así, con carácter general y tras las modificaciones legales indicadas, el proceso electoral tiene una duración total de 54 días²⁷ y, dentro del mismo, se establecen 15 días²⁸ para la celebración de las actividades propias a la finalidad de la campaña electoral, esto es: la captación de sufragios por parte las formaciones políticas que concurren a las elecciones²⁹. La reducción de la duración total del proceso electoral a 47 días como consecuencia de minorar la campaña electoral en una semana, encuentra encaje en el propio texto constitucional, al disponer en el artículo 68.6 que *“las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato”*. De tal forma, al encontrarse la nueva duración entre la horquilla establecida por la Constitución, no merece ningún reproche jurídico-constitucional.

La finalidad última de la minoración del proceso electoral en su conjunto a través de una duración menor de la campaña electoral es, como indica la propia proposición parlamentaria, la reducción de los gastos asociados al desarrollo de la campaña. Y para ello se alude a que una nueva convocatoria electoral tras una investidura fallida es, en realidad, una repetición de las elecciones; no siendo preciso disponer de los mismos plazos establecidos para unas elecciones convocadas tras un mandato ordinario de cuatro años. Es admisible que la reiteración de gastos asociados a una nueva convocatoria electoral en tan escaso periodo de tiempo puede resultar difícilmente justificable ante la ciudadanía, lo que sin duda supondría una causa de deslegitimación que ahondase en la pérdida de confianza en el sistema democrático³⁰.

En todo caso, la opción de limitar los gastos electorales es por sí sola más eficaz que la mera reducción de la duración de la campaña³¹. Esta consideración propició

²⁷ Artículo 42.1 de la LOREG.

²⁸ Artículo 51.2 de la LOREG.

²⁹ El artículo 50.4 de la LOREG define la campaña electoral como *“el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios”*.

³⁰ Un síntoma de la pérdida de confianza en el sistema democrático es el incremento de la abstención ante unas nuevas elecciones. Tomando como referencia el dato de abstención de las elecciones de junio de 2016 (33'52%) y las de diciembre de 2015 (30'33%), se observa un incremento de algo más de tres puntos de incremento. Así las cosas, se podría concluir que de seguirse esa tendencia, una nueva cita con las urnas en escaso periodo de tiempo podría provocar un aumento significativo de la abstención.

³¹ Buena parte de la doctrina considera, además, que la limitación de gastos electorales a las fuerzas políticas que concurren a un proceso electoral, supone una de las medidas más eficaces para propiciar un proceso electoral en igualdad de condiciones. Vid por todos: O. SÁNCHEZ ALONSO, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp.: 184 y ss; donde defiende, además, que el legislador considera el dinero como un factor de escasa relevancia en la competición electoral, pero al mismo tiempo indica que una diferencia excesiva entre distintas fuerzas políticas, puede dar lugar a una influencia abusiva sobre el electorado; de ahí que el legislador opte por establecer lo que SÁNCHEZ ALONSO denomina *“límite razonable”*.

el acuerdo político entre tres de los principales grupos parlamentarios³², concretándose en una reducción del 30% en las subvenciones electorales por voto y escaño³³, y del 50% en el límite de gasto de los partidos políticos. Estas reducciones habrán de aplicarse a las cantidades establecidas para las últimas elecciones generales celebradas en el mes de junio de 2016, donde la subvención electoral por cada escaño obtenido –tanto en el Congreso como en el Senado– fue de 21.167’64€; y por cada voto, los partidos recibieron 0’81€ por cada candidatura al Congreso de los Diputados, siempre que el partido en cuestión hubiera tenido representación, y 0’32€ por cada voto obtenido por cada candidato que hubiera obtenido escaño en el Senado. Por otro lado, el recorte del 50% habría de aplicarse a la cuantía establecida como límite del gasto electoral para estas mismas elecciones, es decir: a la cantidad resultante de multiplicar 0’37€ por el número de habitantes de las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde cada partido, federación, coalición o agrupación presentaran sus candidaturas.

Sin embargo, otras medidas para reducir los gastos electorales, planteadas vía enmienda por los Grupos Parlamentarios, no fueron finalmente aprobadas. Entre ellas, las referidas a los gastos por envío de propaganda electoral –conocido como “*mailing* electoral”–. El Grupo Parlamentario de Ciudadanos planteó un *mailing* conjunto a través de un envío único, directo y personal a los electores de los sobres, las papeletas y la propaganda electoral de las candidaturas concurrentes en la circunscripción correspondiente, realizado por la Administración Electoral. En el mismo sentido, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Común Podemos-En Marea, planteó el envío conjunto por correo certificado de los sobres y las papeletas de los partidos concurrentes, siendo responsable del envío la Oficina del Censo Electoral y debiendo realizarse éste entre el vigésimo séptimo día posterior a la convocatoria y antes del sexto día anterior a la votación. Por último, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana también alegó la necesidad de optar por el envío conjunto y gratuito³⁴ de la propaganda electoral para minorar los costes asociados al proceso electoral, si bien es cierto que este grupo optó por remitirse a la orden ministerial para establecer el sistema de envío.

³² Enmienda conjunta de los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista y de Ciudadanos a la Proposición de Ley planteada para concretar el recorte del gasto electoral de la siguiente forma: un 30% menos de subvención para actividades electorales y un 50% menos de límite de los partidos para gastos electorales. Si bien es cierto que los Grupos Parlamentarios Socialista y de Ciudadanos, inicialmente, plantearon una reducción mayor: el 50% menos tanto para las subvenciones a las actividades electorales como para el límite de gasto electoral de los partidos políticos.

³³ Orden HAP/666/2016, de 5 de mayo, por la que se fijan las cantidades de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones generales de 26 de junio de 2016; publicada en el BOE de 7 de mayo de 2016.

³⁴ Los diputados del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, con la redacción dada al artículo 59 de la LOREG en sus enmiendas, abogan por extender el envío postal conjunto y gratuito de propaganda electoral a todos los partidos que concurran en cada convocatoria electoral; pudiéndose deducir que el envío financiado con recursos públicos se establezca no sólo para los partidos que logren constituir un grupo parlamentario propio.

La Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular no contemplaba ninguna reducción para la subvención por el coste derivado del envío de los sobres, las papeletas y la propaganda electoral, uno de los gastos más importantes por cuantía que deben afrontar los partidos políticos concurrentes a un proceso electoral. La subvención a recibir por los partidos políticos se fijó en 0'18€ por elector para las elecciones de junio de 2016, sin que la cantidad destinada a este gasto computase en el límite que tienen los partidos políticos para gastos electorales³⁵. Además, únicamente los partidos con Grupo Parlamentario en el Congreso o en el Senado pueden acceder al envío subvencionado de propaganda electoral, lo que restringe notablemente el acceso a esta vía de financiación electoral y limita la competición electoral en igualdad de condiciones entre las diferentes opciones políticas. La LOREG establece como condición *sine qua non* para el acceso a la financiación pública para envío postal de propaganda electoral³⁶ en elecciones a Cortes Generales, la obtención de representación parlamentaria suficiente que permita la formación de Grupo parlamentario en el Congreso de los diputados³⁷ o en el Senado³⁸, en función de los resultados obtenidos en la cita electoral anterior. Sin duda, el legislador fija en este punto un criterio muy restrictivo excluyendo a la mayor parte de las fuerzas políticas de la oferta electoral, incluso a aquellas que, aun estando representadas en el Parlamento, no obtuvieron los votos o los escaños suficientes como para poder formar Grupo parlamentario. Una vez cumplidas las condiciones de acceso, todas las fuerzas políticas reciben la subvención pública en estricta igualdad, lo que se ha visto como una prima a las fuerzas minoritarias³⁹ que, pese a tener una menor representación parlamentaria, en cambio reciben la misma subvención que otras fuerzas políticas con mayor respaldo electoral.

Las cantidades subvencionadas por el Estado para este fin en las elecciones generales de diciembre del año 2015, reflejadas en el “Informe de Fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 20 de diciembre de 2015”⁴⁰,

³⁵ Así lo consideró la Junta Electoral Central en su doctrina: Acuerdos de 7 de marzo de 1994 y 5 de mayo de 1995. Además de considerar por Acuerdo de 29 de abril de 1991 que el gasto derivado del mailing está dentro de los adelantos previstos en el artículo 133.4 de la LOREG.

³⁶ SÁNCHEZ MUÑOZ considera que las condiciones de acceso a esta subvención son muy restrictivas y de dudosa constitucionalidad (In: O. SÁNCHEZ MUÑOZ, La igualdad de oportunidades., cit., p. 231).

³⁷ Artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados: es exigible un mínimo de 15 diputados para formar un Grupo parlamentario, aunque también es posible la formación de un Grupo parlamentario con 5 diputados del mismo o distinto partido y al menos el 15% de los votos en las circunscripciones que presentaron candidatura o el 5% de los votos en el conjunto de la Nación.

³⁸ El Reglamento del Senado, en su artículo 27, exige al menos 10 senadores para constituir un Grupo parlamentario en la Cámara Alta, no pudiendo un mismo senador pertenecer a más de un grupo ni pueden formar más de uno los senadores que concurrieron a las elecciones bajo las siglas de un mismo partido, coalición, federación o agrupación.

³⁹ P. SANTOLAYA MACHETTI, “Manual de Procedimiento electoral”, Ministerio del Interior, Madrid, 1995, p. 101.

⁴⁰ Disponible en la web del Tribunal de Cuentas: www.tcu.es, sección de Fiscalización.

aprobado por el Tribunal de Cuentas en su sesión de 24 de noviembre de 2016. Así, el total de recursos públicos destinados a la subvención por *mailing* electoral ascendió para estas elecciones generales a 19.153.927,18€⁴¹. Una cantidad nada despreciable si se tiene en cuenta, como se ha indicado, que no todas las fuerzas políticas del total que concurren a las elecciones acceden a este tipo de financiación.

En ningún caso, los partidos políticos han puesto en duda la utilidad del envío de propaganda electoral a los ciudadanos en sus domicilios, y tal vez por ello no se plantea *stricto sensu* su supresión. Y ello, a pesar de que esta supresión reduciría en gran medida los gastos asociados a las convocatorias electorales, siendo ésta la finalidad perseguida con la modificación legal objeto de estudio en este trabajo. Pero, entre la actual situación de envío masivo y la supresión total, determinados partidos políticos apuestan por el “*mailing* conjunto”⁴², como hemos destacado, siendo la opción intermedia para reducir el montante global de los costes electorales y, al mismo tiempo, seguir facilitando directamente al elector las papeletas, los sobres y la propaganda.

Tampoco se plantea por ninguna formación política la posibilidad de habilitar un registro de electores en el que figuren aquéllos que libre y voluntariamente comuniquen en un plazo establecido su voluntad de no recibir ningún tipo de propaganda electoral, bien porque no la necesita para emitir su voto o bien porque se considera que, en su caso, es un gasto perfectamente prescindible. Es quizás una medida poco ortodoxa y de eficacia no general sino más bien limitada, pero una opción a tener en cuenta para el futuro al permitir un ahorro y además introducir un componente de voluntariedad del elector para recibir propaganda electoral en su domicilio. La renuncia a recibir propaganda electoral no podría ser selectiva (excluyendo la recepción de una determinada opción política y no de otras), sino general de todas las fuerzas políticas. El establecimiento de este registro de electores que voluntariamente renuncian a recibir propaganda electoral, en todo caso, sólo sería posible si el envío estuviera centralizado a través de la Oficina del Censo correspondiente y bajo la modalidad del *mailing* conjunto.

Si, como parece, las principales fuerzas políticas persisten a futuro en el mantenimiento del envío postal de propaganda por cada una de ellas, es posible plantear una medida intermedia entre el *mailing* individualizado y el conjunto, que suponga

⁴¹ Cantidad total desglosada a continuación por candidaturas de partidos políticos, según informe del Tribunal de Cuentas: Ciudadanos (3.293.529,56€), Compromís-Podemos-Ès el Moment (445.902,00€), Democràcia i Llibertat (862.060,23€), En ComúPodem (373.247,45€), En Marea (34.155,91€), Esquerra Republicana de Catalunya (847.345,33€), Partido Nacionalista Vasco-PNV (360.085,51€), Partido Popular-PP (5.797.492,14€), Coalición PP y Partido Aragonés (158.621,99€), Coalición PP y Foro (146.295,32 €), Partido Socialista Obrero Español-PSOE (4.938.588,44€), Coalición PSOE y Nueva Canarias (271.368,01€), Partido dels Socialistes de Catalunya-PSC (950.033,31€), Podemos (587.166,60€), Podemos-Ahora Alto Aragón en común (2.664,04€), Coalición Unión del Pueblo Navarro y PP (85.371,34€).

⁴² En el debate parlamentario, el representante del grupo Ciudadanos cifró en 25 millones de euros el ahorro que se podría producir con el envío conjunto (Congreso de los Diputados, Diario de sesiones, nº 10, 20-10-2016, pág.: 25).

una rebaja sustancial del gasto electoral por este concepto. Se trataría de establecer como obligatorio el “mailing por vivienda”, esto es, facilitar en un único envío los sobres, las papeletas y la propaganda electoral de cada partido político, en número igual al de electores censados en la vivienda. De esta forma, se reduciría de forma considerable el número de envíos y, por ende, el gasto electoral, al no producirse un envío por cada elector, sino uno por cada vivienda, en la que pueden estar censados varios electores.

El Consejo de Estado, en su informe de 2009 sobre la reforma electoral⁴³, menciona las propuestas realizadas en sede parlamentaria y por la doctrina en relación al envío postal de propaganda electoral, haciendo algunas consideraciones al respecto. Por un lado, aceptando la conveniencia de prevenir la formación de Grupos Parlamentarios que denomina “artificiosos” por constituirse con la finalidad de optar al *mailing* como gasto subvencionable, lo que implica también proceder a una reforma de los Reglamentos del Congreso y el Senado sobre los requisitos para poder constituir un Grupo Parlamentario. Y, por otro lado, el Consejo de Estado considera conveniente incluir el gasto del *mailing* electoral dentro de los gastos electorales sujetos a límite, para lo que bastaría con una modificación de la redacción del artículo 175.3 de la LOREG suprimiendo el inciso inicial del mismo (“*además de las subvenciones a que se refieren los apartados anteriores*”).

Así mismo, en las conclusiones del Tribunal de Cuentas en el ya mencionado “Informe de Fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 20 de diciembre de 2015”, reclama “*evaluar la eficiencia material y económica de los envíos directos y personales a los electores de sobres y papeletas o de propaganda electoral tal y como se realizan en la actualidad, teniendo en cuenta que la disponibilidad de estos está garantizada en las mesas electorales, así como la posibilidad de implantar un nuevo procedimiento, más acorde con el actual desarrollo de los medios y técnicas de información, que ofrezca las precisas garantías en su ejecución y permita reducir los fondos públicos destinados a su financiación*”⁴⁴. Además, también sugiere variar el criterio establecido para que la subvención por este gasto se fije atendiendo al número de envíos justificados en cada circunscripción con el límite máximo del número de electores, y no en función de los habitantes. Y por último, considera oportuno especificar en la legislación electoral las categorías de gastos imputables a la subvención de los gastos electorales por *mailing* electoral.

La doctrina se ha mostrado de manera constante contraria a mantener el sistema financiación para el envío de propaganda electoral, bien abogando por su supresión total⁴⁵; o bien apostando por un envío único y conjunto realizado por la Administración con el objetivo de optimizar recursos como defienden, entre otros, SOLOZÁ-

⁴³ “El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos”, CEPC, Madrid, 2009.

⁴⁴ Criterio ya manifestado en la “Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos”, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de octubre de 2001.

⁴⁵ E. PAJARES MONTOLÍO, La financiación de las elecciones, Cortes Generales, Madrid, 1998, p. 245.

BAL ECHEVARRÍA⁴⁶ y ARNALDO ALCUBILLA⁴⁷. En otro sentido diferente, autores como RALLO LOMBARTE⁴⁸ consideran que el elevado coste del envío único de *todas* las candidaturas desaconseja esta opción como solución, además de indicar que el igual tratamiento a las diferentes opciones políticas sería contrario al criterio doctrinal y legal por el que el principio de igualdad de oportunidades electorales debe ser modulado por el principio de proporcionalidad en la representatividad.

Por otro lado, se incorporó a la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular, fruto del pacto entre el grupo proponente y los Grupos Parlamentarios Socialista y de Ciudadanos, una disposición adicional por la que las formaciones políticas debían impulsar un acuerdo para la reducción al máximo de los gastos electores derivados de la publicidad exterior de carácter comercial, en caso de repetición electoral. Esta previsión tampoco produjo efecto alguno, al no tener lugar una nueva convocatoria electoral, pero sin duda también respondía a la intención de las fuerzas políticas de trasladar a la ciudadanía una restricción real del gasto electoral en caso de repetición de elecciones. Y ello porque el gasto en publicidad exterior, aun cuando ya está limitado por la propia legislación electoral⁴⁹, supone una forma de comunicación visible por la ciudadanía de la publicidad que realizan las formaciones políticas concurrentes a un proceso electoral, además de que la cuantía destinada a este fin no suele ser despreciable.

En relación a otras fuentes de financiación de los partidos políticos para el periodo electoral, únicamente el Grupo Parlamentario de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea, abordó la cuestión al plantear una enmienda para limitar aún más los fondos que perciben los partidos políticos no ya vía subvenciones públicas, sobre lo que existió un acuerdo entre varios grupos parlamentarios; sino lo obtenido mediante créditos provenientes de entidades financieras. En este sentido, el mencionado Grupo Parlamentario introdujo una enmienda de adición al artículo 129 de la LOREG para incorporar un segundo apartado para establecer un nuevo límite: “la financiación a través de créditos provenientes de entidades financieras no podrá superar el 50% de la financiación electoral de ninguna de las candidaturas”; lo que se añade a lo ya establecido en el apartado primero del mismo artículo, que determina la prohibición de que ninguna persona, ya sea física o jurídica, pueda aportar más de 10.000€ a las cuentas abiertas por una formación política para recaudar fondos en las elecciones. De esta forma, se pretende que la financiación obtenida a través de entidades financieras, con gran importancia en periodo electoral⁵⁰, represente como máximo el 50% de los fondos empleados por las formaciones políticas; así, se busca

⁴⁶ J.J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, “Una visión institucional del proceso electoral”, Revista Española de Derecho Constitucional, nº 30, 1990, p. 78.

⁴⁷ E. ARNALDO ALCUBILLA, “Procesos electorales y opinión pública”, Revista de las Cortes Generales, nº 34, 1995, p. 177.

⁴⁸ A. RALLO LOMBARTE, “Paradojas y retos en la libre formación de la opinión pública durante el proceso electoral”, Corts, nº 6, 1998, p. 298.

⁴⁹ Artículo 55.3 de la LOREG.

⁵⁰ E. PAJARES MONTOLÍO, “La financiación de los partidos políticos”, EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad, núm. 11, 2017, Universidad Carlos III de Madrid, p.: 193.

la reducción del elevado endeudamiento de los partidos políticos⁵¹ y la minoración de la dependencia de su actividad política respecto de los fondos provenientes de las entidades financieras.

En otro orden, la propuesta de reforma de la legislación electoral planteado aborda la difícil diferenciación entre las actividades ordinarias de los partidos y las que tienen naturaleza electoral; manteniendo la consideración del periodo electoral una vez que entra en vigor la convocatoria de las elecciones y hasta la jornada de votaciones. A efectos del control y para fijar el límite del gasto electoral, esta cuestión tiene relevancia porque los actos celebrados por los partidos políticos, más aún en vísperas de una cita electoral, aun cuando puedan estar incardinados dentro de su actividad ordinaria, lo pueden estar también dentro del ámbito electoral. La simple referencia legal a la “captación de sufragios”⁵² para poder distinguir la precampaña del periodo de campaña electoral, no parece un límite demasiado estricto⁵³. Más aún, es posible que haya gastos realizados por los partidos con anterioridad a la convocatoria que, sin embargo, tienen una importante repercusión electoral durante la precampaña o la campaña, y para los que no se establece regulación específica; sin que el catálogo genérico del artículo 130 de la LOREG sea clarificador para esta cuestión⁵⁴.

No se aborda, por tanto, la posibilidad de establecer nuevos criterios para diferenciar la precampaña de la campaña electoral⁵⁵, más allá de que la petición del voto sólo está permitida en el estricto periodo de campaña electoral y prohibida con anterioridad. En cambio, ello no responde a la realidad política, porque si bien la palabra

⁵¹ Según el Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas orgánicamente, del ejercicio 2013 (último disponible a día de hoy), el endeudamiento global de los partidos políticos en España ascendía a la cuantía de 205.718.350'21€.

⁵² Artículo 50.4 de la LOREG.

⁵³ Vid. por todos: O. SÁNCHEZ MUÑOZ, “Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación”, en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 627 y ss.

⁵⁴ O. SÁNCHEZ MUÑOZ, La igualdad de oportunidades, cit., pp. 188 y ss.

⁵⁵ Se mantiene el concepto jurídico de campaña electoral vigente del artículo 50.4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). En este artículo, la Ley define la campaña electoral como “*el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios*”. En la definición estrictamente legal, podemos establecer una diferenciación entre los dos elementos que la conforman (P. SANTOLAYA MACHETTI, Manual de procedimiento electoral, cit., p. 89): elemento finalista y elemento subjetivo. En primer lugar, el elemento finalista se relaciona con el objetivo de la campaña electoral para captar sufragios, es decir, en él se engloba cualquier actividad legal llevada a cabo por los actores políticos contendientes en un proceso electoral para obtener el mayor número de sufragios posible en las urnas. Y, en segundo lugar, el elemento subjetivo que restringe estas actividades a los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones. La combinación de ambos elementos –finalista y subjetivo– nos ofrece una definición legal del concepto *campaña electoral*, aunque ciertamente incompleta, y ello hace necesario acudir también a otros factores que influyen en la configuración jurídica del proceso electoral en su conjunto y, en particular, de la campaña electoral.

“vota” no aparece en los actos celebrados durante la precampaña o previamente a ésta, a nadie se le escapa que la celebración de actos por los partidos tienen un objetivo fundamental: la captación de sufragios. Esto nos llevaría a pensar, al mismo tiempo, que probablemente no fuera necesaria la diferenciación entre la precampaña y la campaña, como tampoco sería necesario distinguir entre actividades y financiación ordinarias, y las actividades y financiación propiamente electorales⁵⁶.

4. LA VOTACIÓN DE LOS ESPAÑOLES RESIDENTES-AUSENTES EN EL EXTRANJERO

En efecto, la cuestión acerca de la votación de los españoles residentes en el extranjero parece exceder del ámbito estricto de la campaña electoral pero, bajo mi punto de vista, encaja perfectamente en el presente análisis fundamentalmente por tres razones. En primer lugar, está relacionado con la campaña electoral y, sobre todo, con el desarrollo de la misma porque la participación de los electores residentes en el extranjero influye en el planteamiento de las campañas por parte de las formaciones políticas y en el despliegue de éstas en el exterior –pudiendo incidir en los recursos económicos empleados–. En segundo lugar, por cuanto la experiencia demuestra que la regulación del voto de los españoles residentes en el exterior supone una verdadera limitación del derecho a la participación política a través del voto. Y, en tercer lugar, por el interés de la cuestión entre las formaciones políticas, siendo éste de tal magnitud que centró las enmiendas y las intervenciones de algunos grupos políticos con representación en el Parlamento durante el debate.

En este contexto, fueron varias las formaciones políticas con representación parlamentaria las que plantearon un cambio normativo para facilitar el voto de los residentes ausentes que viven en el extranjero⁵⁷. La finalidad de las propuestas realizadas es clara: el incremento del número de votantes registrados en el Censo de Españoles Residentes Ausentes (CERA), puesto que tras la reforma llevada a cabo en el año 2011, se introdujo el denominado “voto rogado”⁵⁸, bajo la premisa de incrementar las garantías en la emisión del voto; si bien la experiencia ha demostrado que el resultado ha sido contrario a lo que el legislador pretendía⁵⁹. Así, en las elecciones

⁵⁶ O. SÁNCHEZ MUÑOZ, “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.: 99, 2013, p. 189; aboga por no distinguir entre las aportaciones privadas electorales y las ordinarias, fusionando la contabilidad electoral y la ordinaria, únicamente a efectos de ingresos de naturaleza privada.

⁵⁷ Vid.: E. ARNALDO ALCUBILLA, “El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español”, CEC, Madrid, 1995. También resulta de interés “El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos”, CEPC, Madrid, 2009, pp. 246-266; donde se analizaba la posible implantación del voto electrónico en España y sus posibles implicaciones.

⁵⁸ Artículo 75 de la LOREG, modificado por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

⁵⁹ R. GARCÍA MAHAMUT, “La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA). La inefectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.: 30, 2012, UNED, pp. 259-289.

de diciembre de 2015, de 1.880.026 españoles en el exterior con derecho a sufragio, tan sólo 151.061 de ellos solicitaron el voto (8'04%) y de ellos, únicamente votaron 88.879; lo que contrasta con datos de las elecciones generales del año 2008 –sin voto rogado– en las que de 1.205.132 españoles con derecho a sufragio, emitieron su voto 384.154 (31'88% del total)⁶⁰.

En primer lugar, los grupos parlamentarios del Partit Demòcrata Català y de Esquerra Republicana plantearon la posibilidad de establecer el voto electrónico⁶¹ para los residentes en el extranjero inscritos en el Censo de Electores Residentes Ausentes (CERA). Si bien es cierto que la realidad virtual acabará en algún momento por ser protagonista también del sufragio, a día de hoy el *ritual electoral* en España todavía está impregnado por el voto presencial y tardará mucho en que nuevas formas de carácter telemático se implanten para la emisión del voto con plenitud de garantías. No obstante, la propuesta realizada por los diputados del Grupo Parlamentario del Partit Demòcrata Català no habla de extender la modalidad del voto electrónico a todo el cuerpo electoral, sino únicamente a aquellos votantes registrados en el CERA para facilitar su participación en las votaciones; aunque la puesta en marcha de este sistema conllevaría dificultades no menores para la emisión del voto con todas las garantías exigibles. Por tanto, no parece recomendable la implantación de un sistema de votación electrónica en las circunstancias actuales, salvo que éstas varíen y aseguren una garantía total en la emisión de los sufragios.

En cambio, como solución transitoria y hasta el desarrollo del sistema de votación electrónico como sistema habitual para los españoles inscritos en el CERA, los diputados del Partit Demòcrata Català promueven en sus enmiendas la remisión de oficio del material electoral para la emisión del voto⁶² por los españoles inscritos en el CERA, así como otras previsiones en torno a los plazos para ejercer por correo el derecho de voto o el depósito del voto en urna. Y todo ello bajo la argumentación de que el denominado “voto rogado” es poco efectivo para facilitar el derecho de sufragio activo de los ciudadanos residentes en el exterior.

En el mismo sentido, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea, presentó enmiendas a la Proposición de Ley para suprimir el voto rogado para los electores inscritos en el CERA, de modo que el material electoral sea remitido de oficio con independencia de su participación en anteriores procesos electorales, siendo las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral las encargadas de realizar este envío. Además, los diputados de

⁶⁰ Fuente: Resultados elecciones generales 2008 y 2015. Ministerio del Interior.

⁶¹ Para esta cuestión, es de interés L. GÁLVEZ MUÑOZ, “Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.: 23, 2009, UNED, pp. 257-270.

⁶² En concreto, solicitan la modificación del artículo 75 de la LOREG, para que los españoles inscritos en el CERA “reciban de oficio las papeletas y el sobre o sobres de votación, dos certificados idénticos conforme están inscritos en el Censo de Electores Residentes Ausentes, así como un sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral competente y otro con la dirección de la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en la que figuran inscritos, en los plazos previstos para el citado envío”.

este Grupo Parlamentario diferenciaron las dos modalidades de ejercicio del voto para los españoles residentes en el extranjero: por correo y en urna, con previsiones concretas para el ejercicio del voto en cada una de ellas⁶³. En todo caso, los españoles residentes-ausentes que viven en el extranjero, según la enmienda presentada, deben instar su inscripción al Consulado español que corresponda y en virtud de lo dispuesto reglamentariamente.

Recientemente, en torno al funcionamiento del denominado “voto rogado”, la Junta Electoral Central emitió un contundente informe⁶⁴ sobre la regulación del voto de los electores residentes o hallados en el extranjero, donde detalla los inconvenientes detectados⁶⁵ en los cinco años de aplicación desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2011. Así mismo, para el buen desarrollo del procedimiento del voto emitido por los españoles residentes en el extranjero, también influyen otras variables exógenas, como es el propio funcionamiento de los servicios postales extranjeros, tanto para la recepción de la documentación como para la emisión del voto. A lo que deben sumarse las ya advertidas deficiencias de la Administración en el Exterior por la Junta Electoral Central⁶⁶, que mostró “*su preocupación por la precariedad de medios de que disponen las Oficinas Consulares para realizar las funciones electorales que les corresponden, que ha podido apreciar en este caso y en otros análogos, y requiere al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para que adopte las medidas personales y materiales que resulten necesarias para hacer frente a esta si-*

⁶³ Según las enmiendas presentadas, los electores que opten por la modalidad del voto por correo, deben incluir en el sobre dirigido a la Junta Electoral que corresponda, junto a los sobres de votación y el certificado de inscripción en el censo, una fotocopia del pasaporte o del DNI expedidos por las autoridades españolas o, en su defecto, certificación de nacionalidad o de inscripción en el Registro de Matrícula Consular, expedidas por el Consulado de España en el país de residencia, y realizar el envío de todo ello en un sobre dirigido a la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática a la que el elector esté adscrito, por correo certificado no más tarde del tercer día anterior al día de la elección. En cambio, si se opta por depositar el voto en urna, se hará entre el segundo día y las 20 horas del día de la elección, entregando personalmente los sobres en las Oficinas o Secciones Consulares donde se encuentren inscritos, o en los lugares habilitados.

⁶⁴ “Informe de la Junta Electoral Central sobre la regulación del voto de los electores españoles que residen o se hallan en el extranjero (texto refundido). Acuerdo JEC núm.: 261/2016 de 16/11/2016.

⁶⁵ La Junta Electoral Central identifica, entre las principales causas que pueden explicar esta realidad, además de las relacionadas con (i) la disposición del elector a tomar la iniciativa de comunicar su propósito de votar, de muy difícil valoración, se encuentran las siguientes: (ii) el retraso en la recepción por los electores de la documentación remitida por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral; (iii) el retraso con que las oficinas consulares reciben los sobres que les remiten los electores; (iv) las limitaciones de dichas oficinas para organizar los horarios de depósito de los sobres electorales en las urnas; (v) algunos defectos en el funcionamiento de las oficinas consulares; (vi) la necesaria remisión desde la Oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores a las Juntas Electorales Provinciales de los sobres recibidos; y (vii) el escaso tiempo en que han de realizarse todas las operaciones necesarias para que el voto del elector que desee acogerse a este sistema llegue a ser escrutado.

⁶⁶ Acuerdo de la Junta Electoral Central 59/2016.

tuación y evitar que puedan producirse situaciones como la ocurrida en el presente asunto”.

Por último, en el citado informe de la Junta Electoral Central, tras realizar un repaso sobre el encaje constitucional y legal, plantea no sólo la idoneidad de la implantación del voto electrónico para los residentes ausentes, sino que llega incluso a calificar ésta como necesaria. No obstante, se señalan las posibles desigualdades materiales existentes entre electores en función del acceso y el manejo o no de las nuevas tecnologías, añadiendo además que el voto debe contar con todas las garantías técnicas y los principios del sufragio –universalidad, igualdad, libertad y secreto–. Por ello, la propia Junta Electoral Central aboga por iniciar un proceso de implantación de la modalidad de voto electrónica y telemática desde el consenso político, tras un periodo de debate y apostando por una implantación paulatina con campañas destinadas a extender el conocimiento de la nueva herramienta con la que los electores podrían ejercer su derecho al sufragio activo.

La participación de los electores residentes ausentes en el extranjero tiene una notable incidencia sobre el desarrollo de la campaña electoral, aunque se trate más bien de una cuestión procedimental en torno a cómo debe articularse su participación. La modificación normativa del año 2011 originó un cambio de escenario poco proclive a la participación de los electores registrados en el CERA, como han demostrado las cifras de las últimas elecciones generales y descritas anteriormente. Esta cuestión no es ni puede ser ajena al desarrollo de los procesos electorales, tampoco al de la campaña propiamente dicha, porque la flexibilización o incorporación de nuevos métodos para facilitar la participación de los electores residentes-ausentes, tendrá una repercusión directa en el modo en que las formaciones políticas llevan a cabo y dirigen sus actividades de campaña. En las últimas elecciones generales de junio de 2016, los electores registrados en el CERA ascendían a un total de 1.924.021⁶⁷, una cantidad nada despreciable de potenciales votantes a los que las formaciones políticas concurrentes a las elecciones podrían dirigir de manera decidida y con mayor interés sus actividades de campaña –y, por tanto, destinar más recursos–, si se corrigen las deficiencias detectadas y se procede a la supresión del voto rogado.

Más aún cambiaría la forma en que se desarrolla la campaña electoral si, como promueve la Junta Electoral Central y algunos grupos parlamentarios, se introduce el voto electrónico y telemático para los electores residentes-ausentes en el extranjero. En ese contexto, las acciones de propaganda y publicidad electoral estarían sobre todo dirigidas a través de Internet⁶⁸, dando un impulso a una campaña diferente, con nuevos métodos de comunicación y abaratamiento del coste de las actividades electorales, dada cuenta de la dispersión y la distancia del electorado en los distintos países donde residen. Sin duda, resultaría un incentivo mayor para las formaciones políticas a la hora de incorporar nuevos métodos de comunicación basados en las redes sociales virtuales y otras herramientas usadas por los internautas, aunque ya hoy en día éstas son usadas con mayor frecuencia con fines electorales por los partidos políticos.

⁶⁷ Fuente: Oficina del Censo Electoral.

⁶⁸ O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *La igualdad de oportunidades*, cit., pp. 327 y ss.

5. LA CELEBRACIÓN DE DEBATES ELECTORALES DURANTE EL PERIODO DE CAMPAÑA

5.1. La regulación de debates electorales en la LOREG y su creciente importancia

La LOREG no establece obligatoriedad para la celebración de debates electorales durante la campaña y tampoco es una cuestión contemplada en la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, pero sí planteada en el bloque de enmiendas presentado por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea. La enmienda presentada al respecto propone la incorporación *ex novo* del artículo 50 bis en la LOREG⁶⁹, con un claro objetivo: vincular a las distintas formaciones políticas concurrentes a las elecciones generales a participar en al menos dos debates electorales de carácter generalista, y no dejar esta cuestión a voluntad de las mismas.

La celebración de debates electorales constituye el instrumento de una idea constitucionalmente correcta de campaña electoral basada en la concurrencia no sólo formal sino cualitativa o material⁷⁰, donde se permite confrontar los programas y las propuestas que en ellos se contienen entre las distintas opciones políticas concurrentes. Ello da cuenta de la importancia que adquiere la celebración de este tipo de debates ante el electorado, de cuyo desarrollo puede extraer información y conclusiones para definir su voto. En consonancia, como parte de la propia justificación de la enmienda presentada, se alude al debate electoral como la “máxima oportunidad de la ciudadanía para asistir, sin filtros ni mediaciones, a la necesaria contienda de ideas y programas”.

La emisión de los debates por el medio televisivo adquiere mayor relevancia aún si cabe. Así, SARTORI llegó a acuñar el término *videopolítica*⁷¹ para referirse al poder de influencia de la televisión sobre la ciudadanía (*video-poder*), llegando a

⁶⁹ Artículo 50 bis, propuesto en la enmienda: “*Debates durante la campaña electoral.*

1. *Durante la campaña electoral tendrán lugar al menos dos debates electorales generalistas ofertados entre las personas que se candidaten a la Presidencia del Gobierno. Los partidos, agrupaciones de electores, federaciones o coaliciones electorales, tendrán la capacidad de decidir quién les representa. De estos dos debates, al menos uno, ha de celebrarse en la televisión de titularidad pública con cobertura en todo el Estado. La televisión pública compartirá la señal de estos debates con toda empresa que lo solicite.*

2. *La Junta Electoral Central decidirá qué personas son invitadas a participar teniendo en cuenta la propuesta realizada por parte de la dirección de RTVE que habrá recogido la opinión del Consejo de Informativos.*

3. *Las reglas de organización y bloques si los hubiere serán el resultado del acuerdo entre las cadenas participantes.”*

⁷⁰ Vid. por todos: A. RALLO LOMBARTE, “Debates electorales y televisión”, Revista de las Cortes Generales, núm.: 44, 1998, p. 65.

⁷¹ G. SARTORI, “Videopolítica”, Rivista Italiana di Scienza Politica, vol. 19, n° 2, 1989, pp. 185-198.

afirmar que “la televisión condiciona fuertemente el proceso electoral, ya sea en la elección de los candidatos, bien en su modo de plantear la batalla electoral o en la forma de ayudar a vencer al vencedor”⁷².

La Junta Electoral, en sendos Acuerdos de 22 de octubre de 1982 y de 29 de mayo de 1987, destacó que la legislación electoral no prohíbe en modo alguno los debates electorales y, a la vez, que su celebración debe ajustarse a los principios recogidos en el artículo 66 de la LOREG –esto es: el respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa– y del contenido del artículo 20.3 de la Constitución Española. No obstante, y como sentenció el Tribunal Supremo en la STS de 6 de febrero de 1996, la igualdad de trato informativo en las elecciones –también en lo relativo a la celebración de debates electorales–, debe estar referenciada a la *representatividad adquirida en anteriores contiendas electorales*.

El establecimiento de su obligatoria celebración llevaría a convertir los debates entre candidatos en un elemento central de la campaña⁷³, teniendo que establecerse una concreta regulación o, al menos, un marco de desarrollo por parte de la Junta Electoral Central sobre el tratamiento que informativamente debieran tener los debates de contenido electoral. Precisamente, la fijación del marco de desarrollo podría implicar, como ha indicado algún destacado representante de la doctrina constitucional⁷⁴, encontrarnos con un excesivo intervencionismo y condicionamiento del derecho de información por parte de la Junta Electoral correspondiente⁷⁵, al que sería difícil encontrar encaje constitucional.

5.2. La regulación de los debates electorales en el derecho electoral autonómico

A diferencia de la ausencia en la LOREG, sí encontramos algunas referencias expresas a la celebración de debates electorales en el derecho autonómico, aunque en verdad se trata de casos aislados que se reproducen a continuación para que pueda observarse cómo recogen estas previsiones las respectivas legislaciones autonómicas.

El artículo 105 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo) establece en su apartado segundo que La Ley electoral “(...) regulará la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública de organizar debates

⁷² G. SARTORI, *Homo Videns*, Taurus, Madrid, 2012, p. 70.

⁷³ O. SÁNCHEZ MUÑOZ, “Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación”, en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 654 y ss.

⁷⁴ J.J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, “Una visión institucional del proceso electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 30, 1990, p. 77.

⁷⁵ Acuerdo JEC 84/2011 de 24 de marzo, donde establece que “las televisiones privadas habrán de respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral”. Incluso, el Tribunal Supremo en la STS de 19 de octubre de 2009, le confiere a la JEC el papel de garante del respeto del pluralismo político y social y la neutralidad informativa.

electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria". Sin embargo, la Ley electoral autonómica a la que se remite el Estatuto andaluz, no ha regulado el desarrollo de los debates electorales.

En la comunidad autónoma de Castilla y León, a través de la reciente Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se ha modificado la Ley Electoral añadiendo un nuevo artículo 31 bis que establece lo siguiente para la celebración de debates públicos durante la campaña electoral entre los candidatos a la presidencia del Gobierno autonómico de aquellas formaciones que cuenten con grupo parlamentario propio en el parlamento castellanoleonés:

“Los candidatos a la presidencia de la Junta de Castilla y León de las formaciones políticas que tengan grupo parlamentario propio en las Cortes de Castilla y León deberán celebrar, al menos, dos debates públicos durante la campaña electoral.

Una comisión de profesionales del periodismo en Castilla y León fijará las condiciones para la celebración de estos debates garantizando el respeto de los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad, y de acuerdo con las instrucciones que en la materia pueda establecer la Junta Electoral competente. La composición y funcionamiento de esta Comisión se regulará por orden de la consejería competente en materia de procesos electorales.

A estos efectos, en las cuarenta y ocho horas siguientes a la finalización del plazo de presentación de candidaturas, las formaciones políticas que cumplan los requisitos previstos en el párrafo anterior, comunicarán a la Junta Electoral de Castilla y León la persona que ostenta la condición de candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León”.

La Ley electoral de la comunidad autónoma de Murcia (Ley 2/1987, de 24 de febrero, electoral de la Región de Murcia), dispone en su artículo 26.2⁷⁶:

“Además de los espacios gratuitos de propaganda electoral, los medios de comunicación de titularidad pública con cobertura en la Comunidad Autónoma programarán, durante el periodo de la campaña electoral, al menos un debate entre quienes encabezan todas las listas presentadas que ya tuvieran representación parlamentaria, y se podrán celebrar debates entre todas las candidaturas proclamadas. Todos estos debates se regirán por los principios de igualdad de oportunidades y equidad”. Así como indicar que las normas y el funcionamiento de estos debates deberán ser aprobados por la Junta Electoral Regional.

En el País Vasco, la modificación llevada a cabo en enero de 2016 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, incorporó entre otras cuestiones, el apartado 6 del artículo 81⁷⁷, cuyo literal dispone:

⁷⁶ Introducido por el artículo 9 Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia.

⁷⁷ Redactado por el número Treinta del artículo único de la Ley 11/2015, 23 diciembre, de quinta modificación de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco («B.O.P.V.» 7 enero 2016); vigente desde el 8 de enero de 2016

“En los medios de comunicación públicos dependientes del Gobierno Vasco se emitirá al menos un debate sobre política general en cada una de las lenguas oficiales, en el que intervendrán candidatos y candidatas de todas las formaciones políticas que hubieran obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento Vasco. Igualmente, se emitirá en tales medios una entrevista en cada una de las lenguas oficiales a la candidata o candidato designado por las formaciones anteriormente señaladas”.

Como se puede observar, la regulación de la celebración de debates electorales apenas aparece en la legislación de cuatro comunidades autónomas, pese a la importancia de su celebración para el desarrollo de las campañas electorales y su incidencia en el proceso electoral en su conjunto. Resulta, por tanto, imprescindible la obligatoriedad de celebrar debates para las elecciones generales con una regulación específica en la LOREG, y al mismo tiempo su extensión a las leyes electorales autonómicas.

6. LA DISTRIBUCIÓN DE ESPACIOS GRATUITOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD PÚBLICA

El legislador electoral dedica la Sección 6ª del Capítulo VI del Título Primero de la LOREG a la regulación de la utilización de medios de comunicación para la campaña electoral, dedicando buena parte de sus artículos a establecer las reglas que, con carácter general, operan para la distribución de espacios gratuitos para publicidad y propaganda electoral. Así, el artículo 64 de la LOREG llega a detallar los minutos que corresponden a cada formación política, tomando como referencia fundamentalmente el porcentaje de votos obtenido en los comicios anteriores equivalentes. El tiempo de emisión con que cuentan las distintas formaciones políticas que presenten candidatura a las elecciones se establece desde un mínimo de 10 minutos a un máximo de 45 minutos⁷⁸.

A diferencia de lo que ocurría con la regulación de los debates electorales, la totalidad de las leyes electorales autonómicas regulan el derecho de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurren a las elecciones para contar con espacios gratuitos de propaganda en los medios de comunicación de titularidad pública que operen en el ámbito regional o autonómico⁷⁹.

⁷⁸ Artículo 64.1 de la LOREG.

⁷⁹ Artículos 28 a 30 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía.

Artículos 23 a 25 de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Artículos 26 a 28 de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias.

Artículos 21 a 24 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Artículo 23 de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias.

Artículos 26 a 31 de la Ley 5/1987, de 27 de marzo, al Parlamento de Cantabria.

Artículos 28 a 30 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

Artículos 32 a 34 de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, electoral de Castilla y León.

La regulación del acceso a los medios de comunicación está fundamentada en el propio contenido de la Carta Magna que, en el artículo 20.3, otorga a la ley el papel de “*garantizar el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España*”. Y uniendo el contenido de este artículo con el 23 de la propia Constitución, podemos encontrar en la fusión de ambos preceptos constitucionales, el denominado derecho de antena en las campañas electorales⁸⁰.

El acceso gratuito a los medios de comunicación de titularidad pública no es más que la solución del legislador para compensar la prohibición expresa a contratar publicidad y propaganda en los medios de comunicación⁸¹ y supone una vía de financiación indirecta para las formaciones políticas de la que no se excluye a las formaciones extraparlamentarias⁸². Así mismo, cumple la función asignada por el Tribunal Constitucional al declarar, en diversas ocasiones: “a los poderes públicos corresponde favorecer el ejercicio del sufragio”⁸³, “la importancia que el derecho de sufragio tiene en el sistema democrático justifica que los poderes públicos traten de favorecer la participación”⁸⁴, o “constituye mandato constitucional de los poderes públicos facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, social y cultural”⁸⁵.

En el debate sobre la reforma de la LOREG, impulsado con la presentación de la Proposición de Ley que da origen a este trabajo, también se planteó a través de las enmiendas la posibilidad de modificar el régimen de distribución de los espacios gratuitos en periodo electoral. Los diputados del Grupo Parlamentario de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea propusieron un cambio en la norma para establecer un mínimo más amplio, estableciéndose éste en quince minutos –en lugar de los diez minutos actuales– para aquellas formaciones que no concurrieron, no obtu-

Artículo 13 del Decreto 176/2015, de 4 de agosto, de normas complementarias para la realización de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2015.

Artículos 35 y 36 de la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de elecciones a la Asamblea de Extremadura.

Artículos 27 a 29 de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia.

Artículos 12 y 13 de la Ley 11/1986, de 16 de marzo, electoral de la Comunidad de Madrid.

Artículos 24 a 26 de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, electoral de la Región de Murcia.

Artículo 24 de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra.

Artículos 81 a 85 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco.

Artículos 32 a 34 de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones a la Diputación General de La Rioja.

Artículos 31 y 32 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral Valenciana.

⁸⁰ E. GARCÍA LLOVET, “El derecho de antena y las campañas electorales”, *Revista de Derecho Político*, núm. 25, 1987, pp. 151-181.

⁸¹ Artículo 60 de la LOREG.

⁸² M. HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 94 y ss.

⁸³ ATC 346/1991, de 15 de noviembre.

⁸⁴ STC 189/1993, de 14 de junio, FJ 5.

⁸⁵ STC 208/1989, de 14 de diciembre, FJ 3.

vieron representación o, habiéndola obtenido, no alcanzaron el 5% de los votos en las anteriores elecciones equivalentes –para estas últimas formaciones, la duración se mantendría–; veinte minutos para las fuerzas políticas que obtuvieron entre el 5 y el 20% de los votos, rebajando en diez minutos la actual regulación; y, por último, treinta minutos para las formaciones políticas que hubieran alcanzado al menos el 20% del total de los votos, en vez de los cuarenta y cinco actuales.

Así mismo, a través de las enmiendas presentadas por el Grupo parlamentario antes citado, se propone rebajar el porcentaje mínimo de circunscripciones en el ámbito de difusión correspondiente a las que presenta candidaturas al 50 por cien –en lugar del 75 por ciento–, flexibilizando así las condiciones de acceso a las fuerzas que no tienen representación parlamentaria; y duplicar el tiempo –de quince a treinta minutos– para el caso de aquellas formaciones políticas que no cumpliendo el requisito del porcentaje mínimo de presentación de candidaturas, en las anteriores elecciones equivalentes obtuvieran al menos el 20% de los votos en el ámbito de una Comunidad Autónoma. Por último, se propone incrementar en cinco minutos más hasta los quince, el espacio con que cuentan las agrupaciones de electores si cumplen el requisito de presentación de candidaturas, esto es, si presentan candidaturas en al menos el 50 por cien de las circunscripciones del ámbito de difusión de la cadena de titularidad pública.

La posibilidad de acceder a estos espacios gratuitos en los medios de titularidad pública a las fuerzas que no obtuvieron representación con anterioridad, ha permitido a lo largo del tiempo una mayor movilidad en el sistema de partidos⁸⁶, aunque también ha motivado la proliferación de candidaturas para tener acceso a los tiempos facilitados gratuitamente en televisión, “produciendo con ello, al margen de un claro fraude de ley, una sobresaturación de tiempos de propaganda electoral, que acaban perjudicando a las auténticas candidaturas y en definitiva al conjunto del electorado”⁸⁷.

No debe confundirse, en ningún caso, la puesta a disposición de las formaciones políticas de espacios gratuitos en los medios de titularidad pública, con las campañas institucionales y sus limitaciones legales⁸⁸. En la realización y el desarrollo de las campañas institucionales por las Administraciones Públicas, se otorga un papel fundamental a las Juntas Electorales correspondientes para asegurar la exquisita neutralidad de la información en periodo electoral, por la sensibilidad que cualquier información emanada de una Administración tiene en cualquier periodo, pero más aún con la cercanía de las elecciones⁸⁹. En este sentido, únicamente se admiten en perio-

⁸⁶ M. HOLGADO GONZÁLEZ, “El papel de los medios de comunicación en la campaña electoral”, *Ámbitos*, núm.: 9-10, 2003, p. 475.

⁸⁷ P. SANTOLAYA MACHETTI, *Manual de procedimiento electoral*, cit., 1995, p. 99.

⁸⁸ L. GÁLVEZ MUÑOZ, “La ley de publicidad y comunicación institucional y su aplicación en periodo electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.: 92, 2011, pp. 171-193.

F. FERNÁNDEZ SEGADO: “El régimen jurídico de las campañas institucionales”, *Anuario de derecho parlamentario*, núm.: 8, 1999, pp. 211-249.

⁸⁹ R. GARCÍA MAHAMUT y A. RALLO LOMBARTE, “Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: la reforma de la LOREG de 2011”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.: 98, 2013, pp. 201-240.

do electoral, aquellas campañas de índole institucional⁹⁰: (i) acordes con el principio de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales; (ii) que transmitan información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la LOREG y concordantes, y las que pudieran resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos; y (iii) no podrán contener alusiones a los logros obtenidos durante su mandato por el poder público.

En todo caso, como hemos indicado, los poderes públicos deben garantizar durante el periodo electoral los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad, de tal manera que las formaciones políticas no vean perjudicadas sus expectativas electorales, ni tampoco sean beneficiadas. Para ello, parecen relevantes las últimas previsiones de la Junta Electoral Central⁹¹, así como que los espacios gratuitos de propaganda electoral facilitados en los medios de comunicación públicos, aun cuando pueden no ser atractivos para el electorado en su conjunto, son medidas tendentes a reforzar la igualdad de oportunidades en la competición electoral. Si bien la campaña electoral necesita un cambio de marco normativo que, a su vez, propicie un nuevo modelo para su desarrollo práctico, ello parece compatible con mantener los espacios gratuitos a disposición de las fuerzas políticas concurrentes a los procesos electorales; debiéndose plantear la Administración electoral si su contenido pudiera facilitarse para su consulta de forma permanente a través de la web o plataforma institucional habilitada para este fin.

7. CONCLUSIONES

Este trabajo tiene como objetivo contribuir al debate político suscitado por la repetición electoral pero, sobre todo, analizar la conveniencia de reformular el concepto y las actividades asociadas a la campaña electoral. Se trata de poner el foco sobre algunas cuestiones relacionadas con el periodo electoral con incidencia en la propia campaña, si bien esta cuestión no queda totalmente resuelta por su complejidad y por abarcar otros muchos aspectos no recogidos aquí. Resulta imprescindible abordar un nuevo planteamiento de la campaña que permita adaptar la realidad político-electoral a la realidad social, porque difícilmente se puede justificar una legislación que responde a un modelo de campaña del siglo pasado, con una sociedad evolutiva que cada vez parece despegarse más de lo que ocurre en las instituciones representativas del sistema democrático.

La reducción de la duración de la campaña electoral debe dejar de ser planteado como una medida excepcional y considerarse como un hecho a futuro. La actividad

⁹⁰ Acuerdo de la Junta Electoral Central 660/1999, de 13 de septiembre; sustituido por el Acuerdo 84/2011, de 24 de marzo, que incorpora nuevos mecanismos de control por las Juntas Electorales para garantizar los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad de los medios de comunicación, tanto públicos como privados.

⁹¹ Acuerdo JEC 84/2011, de 24 de marzo.

ordinaria de los partidos políticos es permanente y está dirigida a dar a conocer su oferta programática, con una finalidad clara: captar la atención y los sufragios del electorado. La ciudadanía vive en campaña permanente, con un alto nivel de información sobre la oferta partidista y una amplia gama de fuentes informativas donde conocer la línea ideológica y programática, así como las propuestas de los partidos políticos. Con un alto grado de información, una amplia presencia en medios de comunicación reforzada con la celebración de debates electorales, el establecimiento de un periodo de ocho o diez días para la petición expresa de voto, es a mi juicio claramente suficiente. Así mismo, esta minoración del periodo de campaña reducirá notablemente la producción de actos presenciales por las formaciones políticas –mítings, actos sectoriales, ...–, cuyos gastos de producción elevan de forma considerable la factura electoral. A menor duración de la campaña en sentido estricto, menores serán los costes asociados a la misma.

Además, deben incorporarse al menos otras medidas como son, en primer lugar, un recorte del gasto destinado a las campañas electorales, siendo prioritaria la supresión a medio plazo del *mailing* electoral; articulándose el *mailing* conjunto como medida transitoria. En segundo lugar, establecer como obligación la celebración de debates electorales entre candidatos, lo que contribuiría a un mayor conocimiento sobre la oferta electoral de las formaciones políticas. En tercer lugar, modificar la legislación para la supresión del denominado voto rogado y establecer mecanismos específicos para actividades y financiación de campaña electoral dirigida a los españoles residentes en el exterior. Y, en cuarto lugar, reorientar la legislación para propiciar un nuevo modelo de campaña basado en la comunicación digital, con mayor peso de las nuevas tecnologías vinculadas a Internet; en pleno siglo XXI, no es posible seguir manteniendo un sistema de financiación electoral basado en la comunicación analógica, de alto coste económico.

En definitiva, la reciente reforma de la LOEG tramitada de urgencia ha sido, bajo mi punto de vista, una oportunidad perdida para llevar a cabo la revisión profunda de la legislación con una orientación dirigida a propiciar un nuevo modelo de campaña electoral menos costoso y más apegado a los nuevos usos sociales, sobre el que pivoten otras muchas cuestiones del proceso electoral a modificar, además de las demandas de los grupos parlamentarios y expuestas en este trabajo. De lo contrario, se seguirá operando con un modelo caduco que cada vez resultará menos operativo y más alejado de la sociedad a la que los actores políticos de los que depende esa adaptación deben representar.

8. BIBLIOGRAFÍA

- RALLO LOMBARTE, A., “Paradojas y retos en la libre formación de la opinión pública durante el proceso electoral”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 6, 1998, Cortes Valencianas; pp. 281-318.
- RALLO LOMBARTE, A., “Debates electorales y televisión”, *Revista de las Cortes Generales*, núm.: 44, 1998, pp. 63-81.

- ARNALDO ALCUBILLA, E., “El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español”, CEC, Madrid, 1995.
- ARNALDO ALCUBILLA, E., “Procesos electorales y opinión pública”, Revista de las Cortes Generales, nº 34, 1995, pp. 173-191.
- PAJARES MONTOLÍO, E., La financiación de las elecciones, Cortes Generales, Madrid, 1998.
- PAJARES MONTOLÍO, E., “La financiación de los partidos políticos”, EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad, núm. 11, 2017, Universidad Carlos III de Madrid, pp. 176-210.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., “El régimen jurídico de las campañas institucionales”, Anuario de derecho parlamentario, núm.: 8, 1999, pp. 211-249.
- SARTORI, G., “Videopolítica”, Rivista Italiana di ScienzaPolitica, vol. 19, nº 2, 1989, pp. 185-198.
- SARTORI, G., Homo Videns, Taurus, Madrid, 2012.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., “Una visión institucional del proceso electoral”, Revista Española de Derecho Constitucional, nº 30, 1990, pp. 63-80.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L., “Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación”, Teoría y Realidad Constitucional, núm.: 23, 2009, UNED, pp. 257-270.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L., “La ley de publicidad y comunicación institucional y su aplicación en periodo electoral”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm.: 92, 2011, pp. 171-193.
- ARAGÓN REYES, M., “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm.: 109, 2017, pp. 15-34.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M., “El papel de los medios de comunicación en la campaña electoral”, Ámbitos, núm.: 9-10, 2003.
- REVENGA SÁNCHEZ, M., “La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm.: 109, 2017, pp. 97-120.
- RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “Gobierno en funciones y control parlamentario”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm.: 109, 2017, pp. 155-183.
- PRESNO LINERA, M.A., “El origen del derecho electoral español”, Revista Española de Derecho Constitucional, nº 96, 2012, pp. 163-186.
- SÁNCHEZ ALONSO, O., La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm.: 109, 2017, pp. 237-260.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación”, en *El informe*

del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos, CEPC, Madrid, 2009, pp. 627 y ss.

- SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.: 99, 2013, pp. 161-200.
- SANTOLAYA MACHETTI, P., “Manual de Procedimiento electoral”, Ministerio del Interior, Madrid, 1995.
- GARCÍA MAHAMUT, R., “La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA). La ineffectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.: 30, 2012, UNED, pp. 259-289.
- GARCÍA MAHAMUT R. y RALLO LOMBARTE, A. “Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: la reforma de la LOREG de 2011”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.: 98, 2013, pp. 201-240.