

III. REFORMA ELECTORAL

LA REFORMA DE LAS ELECCIONES: CAMBIOS EN EL SISTEMA Y EN EL PROCEDIMIENTO

Paloma BIGLINO CAMPOS *

Resumen

Los cambios en los sistemas electorales resultan siempre complejos, porque dichos sistemas regulan la alternancia en el poder. Son, todavía, más difíciles en nuestro caso, ya que muchos de los elementos definitorios se encuentran recogidos en la propia Constitución. Este artículo parte de estas premisas y analiza algunas propuestas de reforma del sistema y del procedimiento electoral. Mientras que cambiar el primero es más complejo, porque puede generar resultados no previstos, modificar el segundo puede resultar menos gravoso, ya que las transformaciones afectan a todos por igual. Desde estas páginas se analizan tres asuntos principales, como son el voto de los españoles que viven en el extranjero, el uso obligatorio de la cabina electoral y algunos problemas inherentes al voto electrónico.

Palabras clave

Elecciones, circunscripciones, escaños, fórmula electoral, listas electorales, cabina de votación, voto electrónico.

Abstract

Changing electoral systems is always difficult because they rule on the alternation of power. It is even more difficult in our case, because vital decisions on elections, such as districts and the number of seats that corresponds to each district, are stated in the Constitution. This paper departs from these premises and analyzes some reforms on the electoral system and the electoral process. It is possible to improve some elements of the first one, but always taking into account that each modification can generate unintended results. Changes in electoral process are easier, since they affect all political parties in the same way. The article analyzes three main issues: the vote of Spaniards living abroad, the need to impose the use of the voting booth and some problems inherent in electronic voting systems.

* Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad de Valladolid.

Key words

Elections, districts, seats, electoral formula, voting booth electronic voting system.

SUMARIO: I. Introducción: La relatividad y la dificultad de modificar el sistema electoral. II. A vueltas con la reforma del sistema electoral. 1. El tamaño de la circunscripción. 2. Los escaños a repartir. 3. La fórmula electoral. 4. El tipo de listas. III. Tres sugerencias sobre el procedimiento electoral. 1. La necesaria (y difícil) reforma del voto de los residentes en el exterior. 2. La necesaria (y sencilla) reforma del voto en urna. 3. Una advertencia sobre el voto electrónico y el voto por Internet.

I. INTRODUCCIÓN: LA RELATIVIDAD Y LA DIFICULTAD DE MODIFICAR EL SISTEMA ELECTORAL

YA no estamos en la década de los noventa del pasado siglo, cuando la caída del muro de Berlín escenificó el triunfo casi absoluto de la democracia. En aquellos años, no existía alternativa al modelo que se había implantado en Europa occidental tras los desastres de la segunda guerra mundial. Es cierto que seguía habiendo dictaduras, pero estas se encontraban en franco retroceso, aún en sus propios países. Ahora el panorama es muy distinto: lo que está claro es que el *backslide* de la democracia afecta a países de uno y otro lado del Atlántico, a nuevas democracias y a democracias que cuentan con siglos de existencia.

Nuestro continente no está al margen de ese peligro. Según las conclusiones del *Democracy Index 2016* de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (que se elabora a partir de mediciones sobre procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento de los gobiernos, participación y cultura política), 17 de los países de la Unión Europea pueden considerarse ahora democracias defectuosas (1). Hay, además, muchos ejemplos de esta deriva. La situación en Hungría y en Polonia, que decidió la activación del artículo 7.1 del TUE por vulneración de los valores de la Unión, es sintomática de que las cosas no van bien y de que el futuro de la democracia es incierto.

Ya hay muchas reflexiones acerca de la crisis que padecemos y de las causas que pueden haberla originado, por lo que no considero necesario volver a tratar el tema. Quizá solo sea preciso recordar que asistimos, en algunos países, a la aparición de modelos autoritarios, caracterizados por la supremacía política del poder ejecutivo, conseguida en procesos electorales donde la neutralidad de los poderes públicos no siempre está garantizada y en los que está demostrada la manipulación de la opinión pública a través de las *fake news*, por ejemplo. En ellos no se dan las necesarias condiciones de pluralismo político, no sólo por los obstáculos que se imponen a la libre expresión de ideas por parte de la oposición, sino también por la influencia que el presidente ejerce, de forma directa o indi-

(1) <http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf>.

recta, sobre los medios de comunicación. Dicho cargo se mantiene en el poder con el apoyo de mayorías parlamentarias a veces muy sólidas y, sobre todo, laminando el control que corresponde al poder judicial y al tribunal constitucional, instituciones que dejan de ser neutrales e independientes. Son formas de caudillismo en las que el jefe del ejecutivo, a veces, se libera de los frenos que le imponen otras instituciones mediante apelaciones directas al pueblo a través de plebiscitos. Los mensajes no solo son populistas, sino que adquieren tintes nacionalistas y xenófobos.

Para evitar que nuestro país caiga en una situación de este tipo, se suceden las iniciativas de reforma. En algunas ocasiones, se pretende superar el carácter eminentemente representativo de nuestra democracia potenciando las instituciones de democracia directa y participativa, como son el referéndum o formas deliberativas de toma de decisiones. Ahora bien, aun quienes defienden este tipo de salidas reconocen que estas formas de participación tendrán siempre un carácter complementario de la representación, a la que no es posible sustituir ni siquiera mediante la utilización de las nuevas tecnologías.

Estas páginas se centran, pues, en la manera de elegir representantes y no en prescindir de ellos. Y, antes de abordar este asunto, considero conveniente realizar algunas consideraciones destinadas, primero, a relativizar la importancia de la reforma y, después, a subrayar las dificultades que entraña,

Antes que nada, no creo que la mera modificación de la normativa electoral sea suficiente para superar la crisis que afecta a nuestro sistema democrático. En otras ocasiones he sostenido (2) que, como también opinan otros colegas, no estamos ante una crisis de la representación, sino sobre todo de la representatividad (3). Dicho en otras palabras más clásicas, la fractura no afecta a la legitimidad de origen, sino a la de ejercicio (4). En efecto, los reproches de los ciudadanos no se dirigen tanto a cómo se elige a quienes ostentan el poder, sino a la forma en que este se ejercita, que no responde a las expectativas de los votantes en asuntos tales como derechos sociales, cumplimiento de las exigencias derivadas del Estado de Derecho, etc.

No conviene olvidar este extremo porque solo es posible resolver adecuadamente los problemas si delimitamos, con cierta precisión, sus causas. En nuestro país, lo que algunos denominan crisis de la democracia tiene su origen, más bien, en incumplimientos de las obligaciones que el Estado Social impone a los poderes públicos y en un mal funcionamiento de las formas de control inherentes al Estado de Derecho. Estos problemas no pueden solucionarse con modificaciones del sistema electoral, porque no hay fórmulas que garanticen la probidad de los representantes.

Es cierto que algunos aspectos de nuestro sistema y de nuestro procedimiento electoral pueden mejorarse, porque toda obra humana es perfectible. Pero estas refor-

(2) «Crisis de la representación, legitimación de ejercicio y responsabilidad de los poderes públicos», *Revista de Derecho Político*, núm. 100, septiembre-diciembre de 2017, número monográfico dedicado al XL aniversario de la Constitución española, p. 488.

(3) SÁNCHEZ, O., «Los partidos y la actual crisis de representatividad del parlamento», CASCAJO CASTRO, J. L., MARTÍN DE LA VEGA, A., *Participación, representación y democracia, XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, 2016, pp. 345-364.

(4) Sobre esta distinción, por ejemplo, BOBBIO, N., «Sul principio di legittimità», *Annali della Facoltà Giuridica*, Genova, 1964, pp. 51-61.

mas no van a resolver todas las dificultades que afectan a nuestro sistema político. En nuestro caso, quizá, habría que seguir reforzando las exigencias derivadas del principio de responsabilidad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 CE (5). Sería preciso, pues, mejorar el control social, el político y el control jurídico, especialmente el económico-financiero.

La segunda razón para relativizar la trascendencia que puede tener una reforma del sistema electoral radica en su limitada incidencia en el sistema de partidos. Hasta hace pocos años, y aun hoy en día, eran muchos los que reivindicaban mayor proporcionalidad para hacer frente a los perjuicios que algunos elementos del sistema –como la circunscripción, en número de escaños que le corresponden a cada una de ellas y la fórmula electoral– generaban a algunas de las fuerzas políticas que concurrían a las elecciones. Entonces, el problema era incrementar la representatividad; hoy en día, se trataría, más bien, de garantizar la gobernabilidad. De esta opción se tratará más adelante. Por ahora, interesa resaltar que hemos pasado de uno a otro extremo sin cambios sustanciales de nuestro sistema electoral. Nuestra historia reciente demuestra, pues, que la incidencia de este último no es tan intensa como se decía y que el bipartidismo, entonces, y el multipartidismo, ahora, dependen de otros factores que no están conectados con las fórmulas electorales.

Toca ahora el turno de pasar revista a las dificultades. La primera de ellas es de naturaleza estructural y deriva de la constatación de un hecho: los sistemas electorales son, precisamente, sistemas, por lo que todas las piezas de su entramado se encuentra interconectadas entre sí. Cualquier alteración de alguno de sus elementos, como son la circunscripción o el tipo de listas repercutirá, sin duda, en el resto de ellos. Es verdad que, en algunos casos, es posible prever estas consecuencias, lo que permite al legislador adoptar las decisiones con conocimiento de causa. Pero toda reforma del sistema electoral puede generar efectos secundarios no previstos y no deseados.

Este problema no es específico del sistema electoral, sino que afecta a muchas otras estructuras complejas, como pueden ser, por ejemplo, el poder y el procedimiento judiciales. Ahora bien, en el caso de las elecciones, las consecuencias no previstas de cualquier reforma son mucho más graves porque, como es de sobra conocido, los comicios constituyen la espina vertebral de la democracia, al dotar de legitimidad al poder político.

El sistema electoral, por determinar la alternancia del poder, incide directamente sobre las posibilidades que tienen las diferentes fuerzas políticas de vencer los comicios. Sería ingenuo pensar que las propuestas de reforma que se formulan son neutrales y que las reacciones que provocan están al margen de cálculos precisos sobre los efectos que generan en los resultados electorales previstos por las distintas fuerzas políticas. La experiencia enseña, además, que es difícil modificar un sistema cuando ha permitido ganar las elecciones a la mayoría y permite a la oposición alcanzar el poder en futuras ocasiones.

No me parece prudente perder de vista estos factores. Como antes señalaba, estas consideraciones no sirven para rechazar cualquier modificación sino que

(5) Acerca de este asunto, me remito a lo que expuse en «Responsabilidad de los poderes públicos y calidad de la democracia», en *La Constitución política de España. Estudios en Homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, ISBN 978-84-259-1697-7, pp. 43-64.

obligan a pensarla con calma y a observar con cierto escepticismo las que se propugnan. No es, pues, una postura conservadora, sino más bien conservacionista, dictada por la conveniencia de mantener lo que hemos logrado, aunque diste de ser perfecto, hasta que no tengamos muy claros los beneficios (o perjuicios) que puede generar cualquier alternativa.

Hay otro factor, además, que aconseja extremar el grado de prudencia. Aunque nuestra Constitución no es excesivamente detallada en materia electoral, contiene decisiones esenciales en asuntos tales como la circunscripción o el número de escaños que corresponde a cada una de ellas. Esto supone, pues, que solo es posible cambiar de manera sustancial el sistema electoral si, previamente, se modifica la norma fundamental. Ello multiplica por dos las dificultades de la reforma, porque no solo supone cambiar el contenido de las reglas de juego sino hacerlo, además, en la disposición que está dotada de máximo rango y protegida por una especial rigidez.

No es este el momento de subrayar la incapacidad de nuestras fuerzas parlamentarias para llegar a un compromiso, aunque sea mínimo, con respecto a la reforma de la Constitución. Sólo merece la pena recordar que, en sus cuatro décadas de vigencia, solo ha sido posible modificarla en dos ocasiones (1992 y 2011) y por razones de carácter externo, esto es, cuando así lo ha exigido la integración europea. No parece, viable, al menos a corto plazo, que se llegue al consenso necesario para modificar sus preceptos y, menos aún, los que afectan a la alternancia en el poder.

A pesar de este escepticismo, que creo fundado en razones de peso, no hay que excluir que, en algún momento, se den las circunstancias necesarias para llegar a un acuerdo sobre el cambio. No está de más, pues, formular algunas ideas que, de llegar el caso, pudieran orientar la reforma.

Para abordar esta tarea, mi propósito es tratar, primero, de algunas modificaciones que podrían afectar a las elecciones desde un punto de vista estático, esto es, al sistema electoral. Ahora bien, por razones de extensión, he considerado conveniente limitarme a examinar el caso del Congreso de los Diputados y dejar de lado las elecciones locales y el Senado. En este último supuesto, además, el sistema electoral debe cumplir un papel subordinado a las funciones que se asignen a dicha Asamblea y a la composición que finalmente se le atribuya. Con respecto a la Cámara baja, mi propósito es hacer algunas consideraciones acerca de cuatro de los elementos inherentes su forma de elección, como son la circunscripción, el número de escaños a repartir, la fórmula electoral y el sistema de listas. Vaya por delante que, como se verá en su momento, más que propuestas suscito dudas, no solo por las dificultades que el tema entraña, a las que ya he aludido, sino también porque creo que es difícil hacer afirmaciones contundentes desde el Derecho Constitucional en un campo donde predominan los intereses políticos y del que saben mucho más los politólogos y los matemáticos.

Posteriormente abordaré algunos de los aspectos que me parecen más importantes de la visión dinámica de las elecciones, esto es, del procedimiento electoral. Me he centrado en algunas cuestiones de actualidad, como son la modificación del procedimiento de voto para los españoles en el extranjero, el uso de la cabina y el voto electrónico. Por razones de espacio, dejo de lado otros asuntos que son de máximo interés, como sucede con la neutralidad de los medios de comunicación, el control de la financiación electoral o el papel de los partidos políticos.

II. A VUELTAS CON LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

1. EL TAMAÑO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN

Una de las principales decisiones adoptadas por los constituyentes en materia electoral fue mantener la provincia como circunscripción al regular la composición del Congreso de los Diputados (art. 68.2). Ahora bien, tampoco resulta sencillo proponer una circunscripción distinta a la provincial para este tipo de elecciones.

A su favor cuenta su estabilidad, ya que goza de más de dos siglos de existencia. Llegar a un consenso sobre una alternativa no es sencillo. En primer lugar porque, para respetar los estándares internacionales en la materia, sería preciso cumplir las exigencias impuestas por la Comisión de Venecia en el *Código de buenas prácticas en materia electoral* (6), según el cual es preciso que la Constitución o, al menos, normas de rango legal, definan la circunscripción o las reglas sobre su trazado (7). Tratándose de circunscripciones plurinominales, recomienda que las circunscripciones coincidan, en la medida de lo posible, con entidades administrativas (8). Por otra parte, en los sistemas que no son perfectamente proporcionales, sobre todo en los de escrutinio mayoritario, es preciso evitar el *gerrymandering*, que ocurre cuando los límites de las circunscripciones electorales se trazan de manera artificial, en beneficio de un determinado partido (9).

Hay que reconocer, además, que las alternativas que se han barajado a las provincias también suscitan inconvenientes.

Así, una circunscripción única, como la que se utiliza para las elecciones al Parlamento Europeo no es frecuente en países de nuestro entorno, aumentaría la separación entre representantes y representados y, por el número de candidatos que debería incluirse en las papeletas, haría casi imposible abrir o desbloquear las listas. También plantearía problemas elegir como circunscripción la Comunidad Autónoma. Esta solución puede ser válida para para el caso del Senado, pero no parece adecuada para una Cámara que, como el Congreso de los Diputados, representa a todo el pueblo español en su conjunto. En efecto, podría «territorializar» más la representación en dicha Asamblea, incrementando el peso de partidos nacionalistas cuyo ámbito de actuación natural debería ser la Cámara alta. Por último, sería posible optar por circunscripciones uninominales, como es el caso del Reino Unido, solución que aproximaría los representantes a los representados. Ahora bien, también suscitaría otros problemas, como son el diseño de la circunscripción y su actualización, que debería ser constante para recoger los cambios poblacionales. Obligaría, además, a imponer una fórmula electoral mayoritaria pura, lo que iría en detrimento de la representatividad.

Hay, sin embargo, una reforma referida al Congreso de los Diputados que podría alcanzar mayor consenso, por venir a satisfacer necesidades denunciadas

(6) *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*. CDL-AD(2002)023rev. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-spa).

(7) Par. 66 Informe explicativo.

(8) Ap. 2.2. VI Directrices.

(9) Par. 13 Directrices.

hace tiempo no solo por la doctrina, sino también por algunas fuerzas políticas. Esta consistiría en revisar el sistema de asignación de restos. Como es sabido, el hecho de que el reparto se haga a nivel provincial perjudica directamente a ciertas fuerzas políticas que gozan de sólida implantación nacional. Por exigencias del principio de igualdad, sería justo que esos votos no quedaran sin representación, lo que podría lograrse distribuyendo los restos a nivel nacional para la asignación de un número de escaños fijado en la Constitución o en la ley.

2. LOS ESCAÑOS A REPARTIR

Hay otra decisión, también contenida en el art. 68.2 CE, que siempre ha resultado polémica y que afecta a la representación mínima que corresponde a cada provincia. Ahora bien, conviene recordar que la norma fundamental es flexible en esta exigencia, ya que remite a la ley la distribución del número total de diputados, que el artículo 161 de la LOREG fija en dos.

Para los críticos, esta distribución favorece a las zonas menos pobladas y perjudica, sin embargo, a las grandes ciudades, por lo que infringe la igualdad en la influencia del voto. Nuestro sistema electoral incumpliría, por tanto, las recomendaciones de organizaciones internacionales como son OSCE/ODHIR y la Comisión de Venecia. Así, el *Código* antes citado exige que la desviación máxima admisible respecto de la norma de repartición no sea superior al 10% y, en todo caso, no exceda el 15 %, salvo en circunstancias especiales (protección de una minoría concentrada, entidad administrativa con baja densidad de población) (10).

En principio, la solución más sencilla a este problema consistiría en el artículo 161 de la LOREG y disminuir a un escaño el número mínimo de diputados por provincia, decisión que sería compatible con lo dispuesto en el artículo 168.2 CE. Ahora bien, esta medida suscita, a su vez, inconvenientes. En efecto, restaría peso específico a territorios afectados por problemas peculiares, como son la despoblación y envejecimiento. Hace pocas fechas, los ciudadanos de una de estas provincias salieron a la calle para recordar que, aunque sean pocos, también tienen derechos. Y, desde luego, se acentuarían los rasgos mayoritarios de nuestra fórmula electoral cuando se aplica a circunscripciones con escasos escaños a repartir.

3. LA FÓRMULA ELECTORAL

Vaya por delante que, al menos en nuestro país, el debate sobre las fórmulas electorales es interminable y, por ahora, se ha demostrado bastante estéril. Suelen enfrentarse los partidarios de sistemas que tienden a primar la mayoría, porque facilitan la gobernabilidad, con los partidarios de una proporcionalidad lo más pura posible, que favorecen la presencia de todas las corrientes de opinión en el Parlamento.

(10) Ap. 2.2 IV Directrices.

Esta discusión no es en absoluto aséptica, porque quienes defienden la primera solución son los partidos mayoritarios, en la medida en que favorece su papel hegemónico, mientras que la proporcionalidad es defendida por los nuevos partidos o por los partidos políticos minoritarios, que saldrían beneficiados por la fórmula.

Lo cierto es que, hasta el momento, el método D'Hont no ha dado malos resultados y es uno de los más extendidos en los países de nuestro entorno.

Los defectos que normalmente se le achacan no son consecuencia del mismo sino, más bien del tamaño de la circunscripción y del escaso número de escaños a repartir en muchas de ellas, asuntos que acabo de mencionar. Ocurre, además, que las simulaciones realizadas por la doctrina, aplicando otras fórmulas a los resultados electorales de nuestro país, no demuestran que estas otras fórmulas produzcan efectos muy distintos a los actuales, mientras no se cambien los otros factores que acabo de citar (11).

Las consideraciones que se acaban de realizar obligan a tratar el tema, pues, con cierta cautela y a realizar, solo, algunas consideraciones que, más que propuestas cerradas, son orientaciones que debería seguir la reforma.

De un lado, no parece posible optar por sistemas uninominales y mayoritarios, ya que estos excluyen algunas de las reivindicaciones formuladas por amplios sectores de la opinión pública y de las fuerzas políticas, como es incrementar la representatividad del Congreso de los Diputados. Es verdad que introducir un modelo como el británico facilitaría, quizá, la creación de mayorías estables en el Parlamento y la formación de gobiernos estables. Ahora bien, también es verdad que excluiría de dicha Cámara a partidos y coaliciones que ahora están presentes y que cuentan con sólidos apoyos electorales. De otro lado, tampoco sería conveniente optar por sistemas proporcionales puros, por las razones opuestas. En este caso, se incrementaría el número de partidos presentes en el Parlamento, lo que fragmentaría la Cámara y dificultaría la gobernabilidad.

Algunas fuerzas políticas propugnaron, hace algún tiempo, introducir un sistema mixto similar al alemán, en el que una mitad de los escaños se eligen en circunscripciones uninominales y la otra con sistema proporcional (Sainte-Laguë) en el ámbito de los Estados miembros. No dudo del éxito que ha tenido el sistema en dicho país. Ahora bien, a la hora de exportarlo conviene tener en cuenta dos consideraciones. En primer lugar, que uno de los elementos de dicho sistema es una barrera electoral del cinco por ciento a nivel nacional. En segundo lugar, que su extrapolación a otros Estados no ha dado buen resultado, sobre todo porque ha favorecido fenómenos de clientelismo en las circunscripciones de carácter uninominal, donde líderes de carácter carismático dotados de amplios recursos económicos consiguen escaños gracias, sobre todo, a inversiones económicas en dichos territorios justo en periodos inmediatamente anteriores a las elecciones.

A la hora de pensar en una reforma electoral no conviene olvidar las enseñanzas que nos brinda nuestra propia historia. El caciquismo que predominó durante el siglo XIX y parte del XX tenía su punto de arranque en el sistema electoral. En aquella época, el modelo fue el Reino Unido olvidando que, en España, las condiciones sociales, económicas y políticas eran muy diferentes.

(11) MONTERO, J. R., RIERA, P., «Informe sobre la reforma del sistema electoral», en *El informe del Consejo de Estado sobre la Reforma electoral*, Madrid, 2009, pp. 375-468.

4. EL TIPO DE LISTAS

Otras de las propuestas que han adquirido gran popularidad afecta a las listas electorales y consistiría en hacerlas abiertas o, al menos desbloquearlas. A favor de esta reforma se argumenta que cualquiera de estas medidas limitaría el control de los órganos directivos de los partidos sobre los candidatos y darían mayor protagonismo a los ciudadanos. Estimularían, pues, una relación más directa entre candidatos y electores, dado que el hecho de resultar elegidos no derivaría, solo, de una decisión interna de las formaciones políticas sino, sobre todo, del apoyo que recibirían en las urnas.

Ahora bien, estas reformas también tendrían sus inconvenientes. Así, cabe recordar que las listas electorales al Senado ya son abiertas, dado que el elector elige libremente entre todos los candidatos presentados por los partidos. No parece, sin embargo, que esta medida haya dado muchos resultados, ya que el votante suele inclinarse por los candidatos de la misma fuerza política. Desbloquear las listas también podría producir resultados imprevisibles. De un lado, incrementa la legitimidad del elegido lo que, a su vez podría generar problemas de disciplina de voto en la Cámara, favorecería a candidatos con mensajes más radicales y populistas y perjudicar la coherencia del elegido con el programa del partido. Y, desde luego, dificultaría la presencia de las mujeres en el Congreso de los Diputados. El Parlamento Europeo ha demostrado que la representación femenina empeora cuando se las listas electorales no son cerradas y bloqueadas (12).

La única manera de evitar este efecto con listas abiertas o desbloqueadas sería obligando a los ciudadanos a votar el mismo número de mujeres y de hombres. Tengo mis dudas, sin embargo, de que esta solución sea compatible con nuestro ordenamiento constitucional, ya que sería necesario justificar que esta limitación al libre ejercicio del derecho de voto es proporcionada.

Como fácilmente se desprende de lo escrito hasta ahora, no veo muchas posibilidades de mejorar sustancialmente el sistema electoral sin reformar previamente la Constitución. La única solución posible sería hacer uso de la flexibilidad que el artículo 68.1 CE reconoce al legislador orgánico, aumentando el número de diputados hasta cuatrocientos. Ahora bien, esta reforma sería difícil de justificar ante una opinión pública convencida de que cualquier gasto destinado a aumentar el número de «políticos», aunque los representen, es un dispendio. Sería factible, también, cambiar la fórmula electoral por el sistema Sainte-Laguë, tal y como proponen algunas fuerzas políticas, si bien la alteración de los resultados sería limitada (13). Pero ambas soluciones, que distan de ser neutrales, incrementarían la proporcionalidad y, por tanto, dificultarían la gobernabilidad. Queda por determinar la conveniencia de esta solución en las circunstancias actuales, caracterizadas por la presencia de cuatro fuerzas políticas casi equiparadas en representación y poco proclives a forjar consensos.

(12) «Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina». Dirección General de Estudios, Documento de trabajo, serie Derechos de la mujer, W-10 - http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/1_es.htm,

(13) https://elpais.com/politica/2018/02/08/actualidad/1518108737_942920.html.

III. TRES SUGERENCIAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

Seguramente, por las razones apuntadas, las fuerzas políticas mayoritarias desde la entrada en vigor de la Constitución han sido poco favorables a la reforma del sistema electoral, que sigue siendo sustancialmente el mismo desde que, en plena transición, se dictó en Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales. La única reforma sustancial fue la que se llevó a cabo con la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuya disposición adicional segunda introdujo un nuevo artículo 44 bis en la LO 5/1985, las listas electorales de composición equilibrada.

Las modificaciones del procedimiento electoral son, sin embargo, más asépticas, porque afectan por igual a todas las fuerzas políticas. Esto ha favorecido que se hayan sucedido más de diecisiete reformas, destinadas a conseguir que los resultados electorales sean más objetivos y transparentes, introduciendo mejoras en asuntos como la neutralidad de los medios de comunicación y de los poderes públicos o la financiación de los partidos. Ahora bien, también en este asunto quedan problemas sin resolver.

1. LA NECESARIA (Y DIFÍCIL) REFORMA DEL VOTO DE LOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Desde que entró en vigor la LO 5/1985, siempre han existido críticas, de uno y de otro signo, acerca del procedimiento de voto de los españoles residentes en el extranjero.

Antes de seguir adelante, es conveniente señalar que estos reproches se dirigen tanto al sistema en vigor para los temporalmente ausentes como para los que residen de forma permanente fuera de nuestro país. Esta distinción es necesaria porque los regímenes jurídicos que se aplican en ambos supuestos son diferentes. El primer caso está regulado por el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, que articula un sistema muy similar al voto por correo. El segundo, mucho más polémico, está recogido en el art. 75 de la LOREG, por lo que es de más difícil reforma.

También conviene subrayar que el denostado sistema en vigor se introdujo por los graves problemas que afectaban al sistema anterior. Recordemos que, antes de la reforma operada por la LO 2/2011, no existían garantías suficientes acerca de la personalidad del voto. En efecto, los electores inscritos en el Censo de Residentes Ausentes (CERA) recibían de oficio la documentación electoral sin necesidad de identificarse y, posteriormente, remitían el voto en las mismas circunstancias. Esta regulación podía suponer que, en caso de fallecimiento, cambio o ausencia de domicilio del elector, cualquier otra persona pudiera votar en su lugar (14).

El voto que llega desde el exterior tiene, a veces, efectos decisivos el resultado de las elecciones (15). Después de que el legislador extremara las garantías para

(14) JUNTA ELECTORAL CENTRAL (2009): *Aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa*, Madrid, www.congreso.es/jec/htdocs/web/.../AJEC_109-111_14-10-2008.pdf.

(15) Sirva como ejemplo lo que sucedió en las elecciones a la Junta General del Principado de Asturias celebradas en marzo de 2012, en las que 322 votos de electores inscritos en el CERA fueron

su ejercicio, mediante la modificación que se acaba de mencionar, la participación se redujo drásticamente, descendiendo del 31,88 en 2008 al 6,30 en 2016. En consecuencia, se han sucedido las propuestas de reforma, ya que se han presentado más de veinte proposiciones de ley en el Congreso de los Diputados. La más reciente, al menos en el momento de escribir estas páginas, ha sido la presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (16).

No parece que esta última proposición, que contiene novedades de interés, llegue finalmente a debatirse, dados los avatares de esta legislatura. Tampoco parece posible hacer un estudio detallado de la misma desde estas páginas. Creo, sin embargo, que es preciso realizar algunas consideraciones acerca de la dimensión del problema.

Es verdad que nuestra Constitución, elaborada cuando España era un país de inmigrantes, es muy sensible hacia los españoles que viven en el extranjero. Así, el artículo 67. 5 CE, al regular la composición y elección del Congreso de los Diputados, establece que «La Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España». También es cierto que esta obligación se ha recogido, en términos similares, en los Estatutos de Autonomía.

Ahora bien, a la hora de arbitrar soluciones me parece necesario tener en cuenta dos factores. En primer lugar, que para poder votar desde el exterior es preciso estar inscrito en el Registro de Matrícula Consular (17), porque solo así el Censo Electoral puede mantener actualizado el CERA e incluir las altas y bajas, así como tener conocimiento del lugar de residencia. Y este trámite, que debe realizarse en persona (18), es uno de los que provocan más rechazo, dadas las dificultades que tienen algunos ciudadanos para desplazarse a las ciudades donde hay consulados españoles. Sin embargo, no parece fácil prescindir de este trámite, dado que, igual que sucede con cualquier modalidad de voto, la identificación de la persona es imprescindible.

Es preciso, además, partir de datos fiables para poder llegar a una solución. Es verdad que existen casi dos millones y medio de españoles que residen en el extranjero (19), pero esto no significa que todos ellos sean inmigrantes ni, todavía menos,

remitidos por correo directamente a la Junta Electoral Provincial y no a la Oficina Consular, como sin embargo era preceptivo hacerlo. En esta ocasión, el error tuvo una especial incidencia porque determinaba la atribución de un escaño y, con ello, la mayoría parlamentaria. El asunto tuvo que ser resuelto en recurso de amparo por el Tribunal Constitucional, que en su S. 105/2012 confirmó los resultados electorales proclamados porque el defecto, a pesar de su carácter invalidante, superaba la prueba de resistencia del voto.

(16) La proposición es el resultado de los trabajos que se llevaron a cabo en la Subcomisión para la reforma electoral que se creó durante la XII Legislatura, que no llegó a acuerdos sobre el asunto. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW12&PIECE=IWA2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+%28R%C3%A9GIMEN+ELECTORAL+GENERAL%29.ALL.&DOCS=1-1

(17) Artículo 38 de la LOREG.

(18) <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiEstasEnElExtranjero/Paginas/TuConsuladoPuedeAyudarte.aspx>.

(19) Según la *Estadística del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero a 1 de enero de 2017* eran 2.406.611 a 1 de enero de 2017, https://www.ine.es/prensa/pere_2017.pdf.

que hayan residido alguna vez en España. Sería preciso tener información fiable del número de ellos que tienen doble nacionalidad y que gozan de plenos derechos políticos en el país de residencia, que muchas veces es el mismo en el que han nacido. A este respecto, conviene recordar la generosidad de nuestro Código Civil a la hora de reconocer la nacionalidad española, a la que se suman otras disposiciones, como son la Ley de Memoria Histórica (20) y de la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. Como resultado de todos estos factores combinados, se calcula que, entre 2001 y 2013, España reconoció la nacionalidad española a más de un millón de personas (21).

Para no caer en posturas demagógicas de uno u otro signo, sería preciso tener en cuenta estos factores y centrar los esfuerzos en favorecer, sobre todo, el derecho de voto a las personas que, antes o después, resultan afectadas por la legislación aprobada por los representantes que eligen.

2. LA NECESARIA (Y SENCILLA) REFORMA DEL VOTO EN URNA

No creo que haya pasado desapercibido al lector que, en estas páginas, hay pocas afirmaciones rotundas. Pero, a la hora de hablar del día de la votación me atrevo a hacer una afirmación contundente: es imprescindible hacer obligatorio el uso de la cabina. Causa mucha extrañeza que nuestro país sea uno de los pocos Estados democráticos del mundo que permite al elector llegar a los locales de votación con el voto preparado desde casa. La regulación que realiza la LOREG del asunto es muy poco satisfactoria, porque solo obliga a que exista una cabina por mesa (art 81) pero no impone hacer uso de ella (art. 87).

Esta regulación puede parecer, en principio garantista, pensada para favorecer la autonomía de los electores. Lo cierto es que sus resultados pueden ser precisamente los opuestos porque facilitan prácticas que son contrarias a dos de los requisitos del voto: la libertad y el secreto. Permite, por ejemplo, que personas con quienes el elector tiene una relación de dependencia entreguen al votante el sobre con la papeleta dentro y le acompañen hasta la misma mesa de votación, con el fin de comprobar que lo deposita en la urna sin alteraciones.

Este tipo de prácticas podría resultar favorecido, además, por la regulación relativa a la confección de papeletas. La LOREG no solo permite que sean impresas y remitidas al domicilio de los electores por los partidos (art. 70.4), sino que, además, financia dichas actividades con cuantías que, aunque varían según el tipo de elección, no son reducidas.

(20) Según *Nueva Emigración*, durante los tres años de plazo en los que se aplicó la DPA 7.^a, se calcula que alrededor de medio millón de personas pidieron adquirir la nacionalidad por esta vía (aunque aún quedan cientos de expedientes pendientes de resolución). El 95% de ellas de Latinoamérica, de las cuales, más de la mitad en los consulados de La Habana, Cuba, en primer lugar, y Buenos Aires, Argentina, en segundo término. En Méjico, por ejemplo, el número de españoles se han duplicado. <http://www.espanaexterior.com/wp-content/uploads/2018/09/NuevaEmigracion7.pdf>.

(21) GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., «El precio de la ciudadanía española y europea», ARI, 22/2013, Real Instituto el Cano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari22-2013-gonzalez-enriquez-precio-ciudadania-espanola-europea.

La combinación del *mailing* con el uso facultativo de la cabina es claramente perjudicial para nuestro sistema democrático y ha suscitado opiniones críticas por parte de los organismos internacionales de observación electoral. Sirva como ejemplo que la OSCE/OIDDH en su informe final sobre las elecciones generales de 2015 recomienda revisar tanto la legislación electoral como los aspectos prácticos de la organización de las votaciones, con miras a garantizar la votación secreta, a tenor de lo dispuesto en los compromisos de la OSCE (22).

3. UNA ADVERTENCIA SOBRE EL VOTO ELECTRÓNICO Y EL VOTO POR INTERNET

Hasta hace poco tiempo, eran muchas las voces que reclamaban el uso de las tecnologías de la información para favorecer la emisión del voto y su recuento. Esta tendencia está empezando a cambiar, como consecuencia de las graves amenazas de manipulación que pesan sobre cualquier sistema informático, provenientes de *hackers* nacionales o pagados por gobiernos extranjeros.

Estas experiencias aconsejan tratar el tema con suma cautela y alejarse de las modas. No es verdad que los sistemas tradicionales, solo por serlo, hayan dejado de ser funcionales ni que los nuevos, solo por serlo, sean más ventajosos. Hay que reconocer, además, que cuanto más sofisticado es un sistema de votación, más vulnerable se hace. Esta máxima debería de tenerse en cuenta en caso de que, en algún momento, se barajara con seriedad implantar alguno de los nuevos sistemas en nuestro país.

Hay que tener presente, además, que cuando se habla de la aplicación de las TICs a las elecciones, se suelen confundir dos realidades distintas.

La primera consiste en disponer urnas electrónicas en los colegios electorales, de manera que el elector emita su voto en ellas y sean las propias máquinas las que realicen el recuento. Este sistema se utiliza, con buenos resultados, en países como India o Brasil. Resulta de utilidad, pues, en lugares donde la población está dispersa en grandes extensiones territoriales y hay dificultades de comunicación. Puede resultar de interés, también, cuando el recuento electoral es complejo, como sucede cuando las listas son listas abiertas o desbloqueadas.

Para las elecciones en nuestro país, cambiar el sistema actual de votación por este tipo de urnas presenta más inconvenientes que ventajas. De un lado, la experiencia que hemos acumulado durante cuarenta años de democracia permite una actuación ágil de las mesas electorales, auxiliadas por el personal que despliega el Minis-

(22) *Elecciones a Cortes Generales. 20 de diciembre de 2015, Informe Final de la Misión de Evaluación*, p. 25. En otro momento, el Informe afirma: «Si bien tanto la Constitución como la ley electoral contemplan el sufragio secreto, no es obligatorio el uso de cabinas de votación. En la mayoría de los colegios electorales que recibieron la visita de la Misión de la OSCE/OIDDH, las papeletas individuales para el Congreso de los Diputados no estaban disponibles en el interior de las cabinas; por consiguiente, los votantes tenían que seleccionarlas a la vista de todos los presentes, dando lugar a la posibilidad de que se conociera su preferencia de voto. Por lo general, los electores marcaron las papeletas electorales para el Senado en el exterior de las cabinas de votación. En contravención del párrafo 7.4 del Documento de Copenhague de 1990 de la OSCE, la votación secreta no se respetó en todos los casos en los colegios electorales visitados» (p. 22). <https://www.osce.org/es/odihr/elections/spain/227271?download=true>.

terio del Interior, por lo que conocemos los resultados provisionales antes de las 24.00 del propio día de votación. La organización de los colegios electorales está, también, muy depurada: ni se forman largas colas ni los electores se ven obligados a realizar grandes desplazamientos. De otro, la instalación de urnas electrónicas supone un coste muy elevado y hace depender la votación de ordenadores y programas que deben ser puestos a punto en cada elección. No cabe descartar, además, que acontecimientos externos tan variados como cortes de electricidad o ataques informáticos alteren de forma muy sustancial el procedimiento electoral. Lo cierto es que hay países muy avanzados, como es el caso de Noruega (23), que han abandonado los ensayos para la implantación de este tipo de sistemas. En otros, que ya tienen décadas de experiencia, como sucede en Estados Unidos, se están extremando las precauciones y se aconseja tener siempre un respaldo en papel (24).

Todavía suscita más riesgo la otra propuesta, que consiste en permitir al elector votar internet sin necesidad de desplazarse al colegio electoral. Es verdad que este sistema evitaría desplazamientos y podría ser una solución para resolver los problemas que suscita el voto desde el extranjero. Pero es una solución que, por ahora, solo han seguido dos países en el mundo (Suiza y Estonia) tras muchos años de ensayo. Y, por el momento, está lleno de dificultades.

El informe emitido por la Junta Electoral en 2016 recordaban los riesgos de ataques informáticos y de manipulación en favor de alguna fuerza política que concurren a las elecciones. Por ello, en línea con las recomendaciones del Consejo de Europa y la experiencia de otros países, se aconsejaba establecer un sistema completo de garantías que, en primer lugar, deberían de afectar al medio tecnológico en sí, en asuntos tales como el control sobre los programas que harían posible la votación, la ubicación y el control sobre el servidor, la seguridad de internet en los países en los que se emitiría el voto y la institución que, en España, recibiría los votos emitidos.

Era preciso, además, prever planes de emergencia y formas de subsanación en caso de fallos del sistema que pudieran afectar al resultado de la votación. Resultaba imprescindible establecer medios técnicos destinados a garantizar la personalidad del votante y que el sufragio fuera emitido sin coacciones ni influencias indebidas. Junto a ello, el sistema tenía que estar sometido a formas rigurosas de verificación, con una fiscalización técnica por parte de agentes diferentes a quienes prestaran el servicio. También era preciso establecer instrumentos de control en favor de las Juntas Electorales y articular la intervención de los representantes de las candidaturas que concurren a las elecciones (25).

Por el momento, parece que ya no existe el entusiasmo de hace algunos años por las innovaciones tecnológicas. Aunque sigue habiendo propuestas, quienes las formulan son cada vez más cautos y reconocen la complejidad del asunto.

(23) <https://www.bbc.com/news/technology-28055678>.

(24) A finales de 2018, el informe elaborado por un grupo de expertos de las tres Academias Nacionales de EEUU (Ciencias, Ingeniería y Medicina) aconseja revisiones de fondo para proteger la democracia estadounidense (*Securing the Vote. Protecting American Democracy*, The National Academies Press, Washington, www.nap.edu.)

(25) 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 261/2016, de 16 de noviembre de 2016, http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?packedargs=anyosesion=2016&idacuerdoinstruccion=43123&idsesion=889&template=Doctrina%252FJEC_Detalle.

Nuestro sistema y nuestro procedimiento electoral son, como ya he señalado anteriormente, perfectibles. Ahora bien, cualquier reforma que se proponga tiene que incrementar y nunca disminuir el grado de confianza que ha alcanzado entre los electores. La bondad de unas elecciones no está en la comodidad para votar o en la modernidad de los procedimientos. Está en su imparcialidad a la hora de transformar la voluntad de los electores en escaños, tanto desde un punto de vista objetivo, como subjetivo. Del sistema y del procedimiento electoral cabe afirmar lo mismo que se dijo de la mujer del Cesar, esto es, no solo tienen que ser honestos, sino también parecerlo.

