

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA  
CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER  
(Eds.)

**PROPUESTAS  
DE MODERNIZACIÓN  
DE LA LEY ORGÁNICA  
DEL RÉGIMEN ELECTORAL  
GENERAL**

**Ideas para su reforma tras cuatro  
décadas de vigencia**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO  
2025

## ÍNDICE

	Pág.
<b>SOBRE LOS AUTORES</b> .....	15
<b>PRÓLOGO</b> , por Miguel Ángel Presno Linera y Carlos Fernández Esquer.....	19
1. PLANTEAMIENTO.....	19
BIBLIOGRAFÍA.....	22

### **A MODO DE PRESENTACIÓN: LA LOREG CUMPLE LOS CUARENTA**

*Ricardo Chueca Rodríguez*

1. INTRODUCCIÓN.....	23
2. LA LOREG ANTES DE LA LOREG .....	25
3. EL DISEÑO DE LA LOREG .....	29
4. LA LOREG COMO CUERPO NORMATIVO.....	33
5. CONCLUSIÓN .....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	43

### CAPÍTULO I

#### **LA REFORMA DE LA EDAD MÍNIMA PARA VOTAR**

*Miguel Ángel Presno Linera*

1. LA EDAD MÍNIMA PARA VOTAR EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA.....	45
2. LA MAYORÍA DE EDAD GENERAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y OTRAS MAYORÍAS EN LEGISLACIONES ESPECÍFICAS.	47

	Pág.
3. LA RESOLUCIÓN 1826, DE 23 DE JUNIO DE 2011, DE LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA QUE PIDIÓ A LOS ESTADOS MIEMBROS EL ESTUDIO DE LA POSIBILIDAD DE REBAJAR LA EDAD DE VOTO A DIECISÉIS AÑOS PARA TODO TIPO DE ELECCIONES .....	49
4. LA REDUCCIÓN DE LA EDAD PARA VOTAR A LOS DIECISÉIS AÑOS EN EL DERECHO COMPARADO .....	50
5. LAS PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS EN LAS CORTES GENERALES PARA LA REDUCCIÓN DE LA EDAD PARA VOTAR A LOS DIECISÉIS AÑOS EN LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL (LOREG).....	51
6. PROPUESTA DE REFORMA DE LA LOREG PARA AMPLIAR LA EDAD PARA VOTAR A LOS DIECISÉIS AÑOS .....	55
BIBLIOGRAFÍA.....	55

## CAPÍTULO II

### LOS LÍMITES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO: CAUSAS DE INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD. PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE SU REGULACIÓN EN LA LOREG

*José Luis Mateos Crespo*

1. INTRODUCCIÓN.....	57
2. DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO: EVOLUCIÓN Y CONCEPTO .....	58
3. EL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	61
4. RESERVA DE LEY ORGÁNICA PARA REGULAR LOS LÍMITES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO.....	63
5. LAS CAUSAS DE INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD EN LA LOREG.....	65
5.1. Inelegibilidad de los miembros de la Familia Real .....	68
5.2. Inelegibilidad de jueces, magistrados, fiscales, miembros de órganos constitucionales y de las juntas electorales .....	69
5.3. Inelegibilidad de los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado .....	70
5.4. Inelegibilidad del personal directivo y altos cargos de la Administración.....	72
5.5. Inelegibilidad de los condenados por sentencia.....	75
5.6. Las causas de inelegibilidad relativa del art. 6.3 LOREG .....	76
5.7. Las causas de incompatibilidad derivadas de supuestos de inelegibilidad.....	76
6. PROPUESTA DE REFORMA DEL ART. 6 LOREG.....	77
BIBLIOGRAFÍA.....	81

CAPÍTULO III  
**REFORMAS PENDIENTES EN LA ADMINISTRACIÓN  
 ELECTORAL ESPAÑOLA. ESPECIAL REFERENCIA  
 A LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL**

*Carlos Vidal Prado*

1. GARANTÍAS ELECTORALES Y LEGITIMIDAD DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO.....	83
2. MEJORAS EN LA ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN ESPAÑA A LA VISTA DE LA EXPERIENCIA RECIENTE .	86
2.1. La composición de la Junta Electoral Central y su carácter permanente.....	87
2.2. El indeseado protagonismo de la Junta Electoral Central .....	89
2.3. La necesidad de incrementar medios materiales y humanos.....	90
3. LAS NUMEROSAS LAGUNAS LEGALES Y LA NECESIDAD DE ACTUALIZAR LA LOREG.....	95
3.1. Deben incorporarse a la LOREG elementos consolidados en la doctrina de la JEC.....	95
3.2. La necesaria reforma del régimen sancionador .....	98
4. SITUACIONES EXCEPCIONALES. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL .....	99
5. UNA JUNTA ELECTORAL CENTRAL MÁS SÓLIDA E INDEPENDIENTE .....	107
6. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL.....	108
BIBLIOGRAFÍA.....	110

CAPÍTULO IV  
**EN TORNO A LA CONVENIENCIA DE REGULAR  
 EN LA LOREG LA POSIBLE ANULACIÓN  
 DE UNA CONVOCATORIA ELECTORAL**

*Enrique Cebrián Zazurca*

1. PLANTEAMIENTO.....	113
2. ¿ES PREFERIBLE REGULAR LA ANULACIÓN DE UNA CONVOCATORIA ELECTORAL?.....	114
3. ¿CUÁNDO PUEDE ANULARSE UN PROCESO ELECTORAL YA INICIADO?, ¿EQUIVALE SUSPENDER UN PROCESO ELECTORAL YA INICIADO A LIMITAR O SUSPENDER EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS? .....	116
4. ¿CUÁNDO DEBERÍA TENER LUGAR LA NUEVA CONVOCATORIA ELECTORAL?.....	120
5. ¿QUIÉN Y CÓMO PUEDE TOMAR LA DECISIÓN DE ANULAR UNA CONVOCATORIA ELECTORAL?.....	120

## Índice

	Pág.
6. ¿QUIÉN CONTROLA EL DECRETO DE ANULACIÓN DE UNA CONVOCATORIA ELECTORAL? .....	125
7. PROPUESTAS DE LEGE FERENDA .....	125
BIBLIOGRAFÍA .....	127

### CAPÍTULO V

#### LA CAMPAÑA ELECTORAL EN LAS REDES SOCIALES Y EN OTROS MEDIOS DIGITALES

*Óscar Sánchez Muñoz*

1. INTRODUCCIÓN: UNA LEGISLACIÓN ELECTORAL OBSOLETA....	131
2. ASPECTOS QUE DEBEN SER CONTEMPLADOS EN LA REFORMA.	134
2.1. La regulación de la participación de terceros en las campañas ....	134
2.2. La participación de personas de nacionalidad extranjera.....	138
2.3. La garantía de la transparencia de las comunicaciones publicitarias de índole electoral y la regulación concreta de determinadas técnicas de difusión.....	139
2.3.1. Reformulación del concepto de publicidad electoral y requisitos de transparencia de las comunicaciones publicitarias...	141
2.3.2. Regulación específica de determinadas técnicas agresivas, engañosas o invasivas .....	144
2.4. La definición de una nueva infracción electoral relativa a las campañas de desinformación .....	145
2.5. La delimitación temporal de las campañas: las comunicaciones digitales durante la precampaña, la jornada de reflexión y la propia jornada de votación .....	149
3. PROPUESTAS LEGISLATIVAS CONCRETAS .....	153
3.1. Definiciones .....	153
3.2. Actores de la campaña electoral.....	154
3.3. Ámbito temporal de la campaña electoral.....	154
3.4. Publicidad electoral a través de medios digitales .....	155
3.5. Desinformación .....	156
BIBLIOGRAFÍA .....	157

### CAPÍTULO VI

#### PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y PROCESOS ELECTORALES

*Mónica Arenas Ramiro*

1. INTRODUCCIÓN.....	159
2. EL ESTADO DEL ARTE: EL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES Y LOS PROCESOS ELECTORALES.....	161

## Índice

	Pág.
2.1. El tratamiento de datos personales.....	161
2.2. El tratamiento de datos personales en los procesos electorales....	169
3. DEFICIENCIAS Y LAGUNAS: NECESIDAD DE ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL A LOS AVANCES TECNOLÓGICOS Y AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE DATOS.	175
3.1. Los pronunciamientos de la Junta Electoral Central .....	186
3.2. Los pronunciamientos de la Agencia Española de Protección de Datos.....	191
3.3. La STC 76/2019.....	197
4. LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL. LA MODERNIZACIÓN DEL ART. 58 BIS LOREG.....	200
BIBLIOGRAFÍA.....	205

## CAPÍTULO VII

### MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CAMPAÑA ELECTORAL

*Vicente J. Navarro Marchante*

1. INTRODUCCIÓN.....	209
2. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PUBLICIDAD ELECTORAL EN TELEVISIÓN Y LOS ESPACIOS GRATUITOS DE PROPAGANDA ELECTORAL EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES PÚBLICOS .....	211
2.1. La prohibición de contratar publicidad electoral en televisión.....	211
2.2. Los espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios audiovisuales públicos: la inclusión de grupos significativos .....	214
3. LOS DEBATES ELECTORALES EN TELEVISIÓN .....	218
3.1. La previsión normativa de celebrar debates .....	218
3.2. ¿Es recomendable incluir en la LOREG una eventual obligación de celebrar debates en los medios de titularidad pública?.....	220
3.3. ¿Deben aplicarse a los medios privados los mismos criterios sobre los debates que los que rigen para los medios públicos?.....	226
ANEXO PARTE PROPOSITIVA.....	227
BIBLIOGRAFÍA.....	228

## CAPÍTULO VIII

### LA DESFASADA REGULACIÓN DE LOS ESTUDIOS ELECTORALES: REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA SU ACTUALIZACIÓN

*Javier Sierra Rodríguez*

1. INTRODUCCIÓN.....	231
2. LOS EFECTOS COMO PRESUPUESTO DE LA REGULACIÓN DE LAS ENCUESTAS ELECTORALES.....	232

## Índice

	Pág.
3. UNA CRÍTICA AL ALCANCE GENERAL DE LA LOREG.....	235
3.1. El alcance en torno a un concepto desfasado.....	235
3.1.1. Perspectiva metodológica.....	236
3.1.2. Perspectiva centrada en los contenidos.....	238
3.2. Un periodo de aplicación insuficiente.....	239
3.3. La confusión que producen los términos asociados a la difusión y la atribución de responsabilidad.....	240
4. TRANSPARENCIA Y VERIFICABILIDAD DE LOS ESTUDIOS ELEC- TORALES .....	242
4.1. Redistribución de la información y documentación mediante so- portes complementarios de acceso abierto.....	243
4.2. Acceso a bases de datos y verificación.....	244
4.3. Un registro de autores y sus posibilidades.....	246
4.3.1. Inscripción registral de los autores.....	246
4.3.2. Prestaciones adicionales: inscripción de estudios y códi- go ético.....	246
4.3.3. Funcionamiento, dependencia y alternativas.....	247
5. EL LEVANTAMIENTO PARCIAL DE LA PROHIBICIÓN DE PUBLI- CACIÓN DE ESTUDIOS ELECTORALES.....	247
5.1. Las principales razones y críticas a la prohibición.....	248
5.2. La reducción de la prohibición a la jornada de votaciones.....	250
6. EL PAPEL DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL .....	252
6.1. Atribuciones de control y comprobación.....	252
6.2. El rol de la JEC respecto a la subsanación de información.....	253
6.3. El CIS como organismo de apoyo y para el impulso de la calidad.....	255
7. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS QUE REALIZAN ESTUDIOS ELEC- TORALES .....	257
8. A MODO DE CIERRE: UNA PROPUESTA DE SUSTITUCIÓN DEL ART. 69 LOREG.....	259
BIBLIOGRAFÍA.....	265

## CAPÍTULO IX

### **IGUALDAD DE VOTO Y PROPORCIONALIDAD EN EL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. UNA PROPUESTA DE REFORMA ASEQUIBLE ANTE UN PANORAMA CASI DESOLADOR**

*María Garrote de Marcos*

1. INTRODUCCIÓN.....	267
2. EL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO EN LA CONSTITU- CIÓN Y EN LA LOREG .....	268

## Índice

	Pág.
2.1. El sistema electoral del Congreso en la Constitución.....	269
2.2. El sistema electoral del Congreso en la LOREG.....	270
3. RAZONES PARA UNA REFORMA LEGAL.....	274
3.1. Los efectos del sistema sobre la igualdad del voto.....	277
3.2. Los efectos del sistema sobre la proporcionalidad.....	283
4. UNA PROPUESTA PARA MEJORAR LO EXISTENTE.....	287
5. TEXTO DE LA REFORMA.....	294
BIBLIOGRAFÍA.....	296

### CAPÍTULO X

#### EL SISTEMA ELECTORAL DEL PARLAMENTO EUROPEO: PROPUESTAS DE REFORMA DE LA LOREG

*Carlos Fernández Esquer*

1. INTRODUCCIÓN: UNA PANORÁMICA SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO EN LA ACTUALIDAD.....	299
2. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO.....	302
3. LA ÚLTIMA PROPUESTA DE REFORMA DEL ACTA ELECTORAL EUROPEA.....	311
4. EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO EN LA LOREG.....	316
5. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA LOREG.....	319
BIBLIOGRAFÍA.....	322

### CAPÍTULO XI

#### DELITOS E INFRACCIONES ELECTORALES

*Ignacio F. Benítez Ortúzar*

1. INTRODUCCIÓN.....	325
2. ALGUNAS CUESTIONES ESPECÍFICAS DE «PARTE GENERAL DEL DERECHO PENAL ELECTORAL».....	327
3. DELITOS ELECTORALES.....	328
3.1. Delitos electorales en sentido estricto cometidos por funcionario público.....	328
3.1.1. Delitos de obstaculización del proceso electoral (art. 139) .	328
3.1.2. Delitos por abuso de oficio o falsedad electoral (art. 140).	332
3.1.3. Delitos por abandono o incumplimiento en las mesas electorales (art. 143).....	335
3.2. Delitos electorales en sentido estricto cometidos por particular....	337

## Índice

	Pág.
3.2.1. Vulneración de los trámites establecidos para el voto por correo (art. 141.1).....	337
3.2.2. Participación por particular en alguna de las falsedades del art. 140 (art. 141.2) .....	338
3.2.3. Emisión de varios votos en la misma elección o emisión de voto sin capacidad para hacerlo (art. 142).....	339
3.2.4. Delitos relacionados con el desarrollo de la campaña electoral (art. 244.1).....	341
3.2.5. Realización de actos de propaganda una vez finalizada la campaña electoral [art. 144.1.a)] .....	342
3.2.6. Infracción de normas legales en el desarrollo de la campaña [art. 144.1.b)] .....	346
3.2.7. Participación de determinados funcionarios públicos en actos de campaña electoral (art. 144.2) .....	348
3.2.8. Delitos en materia de encuestas electorales (art. 145) .....	350
3.3. Delitos comunes cometidos en el desarrollo del proceso electoral.	351
3.3.1. Cohecho electoral por particular [art. 146.1.a)] .....	351
3.3.2. Coacciones o amenazas electorales por particular [art. 146.1.b) y c)] .....	353
3.3.2.1. Coacciones genéricas dentro del periodo electoral [art. 146.b)].....	353
3.3.2.2. Coacciones electorales específicas [art. 146.1.c)]...	354
3.3.3. Cohecho, coacciones o amenazas por funcionario público (art. 146.2) .....	355
3.3.4. Alteración del orden en el acto electoral (art. 147) .....	355
3.3.5. Calumnias e injurias en campaña electoral (art. 148).....	356
3.3.6. Falsedades en cuentas electorales (art. 149).....	356
3.3.7. Apropiación indebida de fondos electorales (art. 150).....	358
4. INFRACCIONES ELECTORALES (ART. 153).....	359
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA .....	362
BIBLIOGRAFÍA .....	369
<b>ANEXO NORMATIVO</b> .....	<b>371</b>

## SOBRE LOS AUTORES

**Mónica ARENAS RAMIRO** es profesora de Derecho constitucional de la Universidad de Alcalá desde 1999, y fue premio nacional de la AEPD por su Tesis doctoral sobre el Derecho a la protección de datos en Europa (2006). Actualmente es coordinadora de la Revista *La Ley Privacidad* de la editorial Aranzadi. Ha realizado estancias en el extranjero (Alemania, Italia, Francia y Estados Unidos) y participado en numerosas Jornadas, Congresos y Seminarios. Entre sus publicaciones cabe citar las relativas a menores e Internet (2017 y 2018), participación, partidos políticos e Internet (2018, 2019, 2021 y 2022), sistemas de vigilancia masiva (2021 y 2022), sobre el Pasaporte COVID (2021 y 2022) o sobre los derechos digitales (2022, 2023 y 2024). Ha recibido el Premio de la AVPD a la Trayectoria en protección de datos (2024).

**Ignacio F. BENITEZ ORTÚZAR** es catedrático de Derecho penal de la Universidad de Jaén. Ha participado en distintos proyectos de investigación sobre corrupción política y corrupción electoral. Entre sus obras en la materia destaca la dirección y coordinación de la obra *Corrupción Electoral: Delitos e infracciones electorales* (Dykinson, Madrid, 2019), o las investigaciones sobre «Corrupción política. Concepto, contenido y límites» en la obra *Respuestas Jurídicas frente a la corrupción política* (Dykinson, Madrid, 2021) o «Acerca de la privación del ejercicio del derecho de sufragio pasivo como consecuencia, directa o indirecta, del delito» (*Cuadernos de Política Criminal*, Madrid, 2016).

**Enrique CEBRIÁN ZAZURCA** es profesor titular de Derecho constitucional de la Universidad de Zaragoza y director de la Cátedra de Gobierno Abierto e Innovación Democrática. Miembro del equipo de redacción de *Escrutinio. Boletín de novedades electorales y de participación*. Autor de *Virus y votos: procesos electorales autonómicos bajo la pandemia de la covid-19* (2023) y coeditor de *Elegir cómo elegir. Retos y urgencias del régimen electoral en España* (2018) y *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España* (2021).

**Ricardo L. CHUECA RODRÍGUEZ** es catedrático emérito de Derecho constitucional en la Universidad de La Rioja. Es autor de una amplia bibliografía en materia electoral en más de tres décadas. Recientemente ha codirigido junto con Luis Gálvez, *El voto de los españoles en el exterior* (CEPC, 2022), reuniendo a un grupo de expertos sobre la materia. Anteriormente ha publicado diversos trabajos sobre la reforma electoral; así, con Juan Carlos Gavara de Cara, *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (CEPC, 2015). Es autor de «La reforma electoral como dilema» en *La Constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes* (CEPC, 2016). Ha comparecido como experto en reformas electorales ante diversas cámaras y organismos.

**Carlos FERNÁNDEZ ESQUER** es profesor permanente laboral de Derecho constitucional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Además, es secretario del Centro de Estudios de Partidos Políticos y de la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, así como investigador asociado en la Fundación Manuel Giménez Abad. Su principal línea de investigación es el Derecho electoral, como acredita su labor como coordinador del observatorio electoral Escrutinio, así como su monografía titulada *Sistemas electorales regionales en Estados multinivel: los casos de Alemania, Bélgica, Italia y España* (CEPC, 2022).

**María GARROTE DE MARCOS** es profesora contratada doctora en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense. Coordinadora de la asignatura «Sistemas electorales» del Máster de Derecho Parlamentario (UCM). Ha publicado tres monografías y numerosos artículos y capítulos de libro sobre cuestiones electorales. Ha asesorado a las autoridades electorales de Panamá y República Dominicana. Es coordinadora de la revista *Escrutinio. Boletín de novedades electorales*.

**José Luis MATEOS CRESPO** es profesor asociado de Derecho constitucional en la Universidad de Salamanca. Doctor con mención internacional y Premio Extraordinario de Doctorado. Entre sus publicaciones en materia electoral, destacan la monografía *La financiación electoral en España: evolución, estado de la cuestión y propuesta de reforma* (Aranzadi, 2023), así como sus recientes contribuciones en obras colectivas con capítulos de libro como «La desinformación como fenómeno creciente en las campañas electorales de la Era digital», «La técnica censal del CERA: problemas resolubles (e irresolubles)» y «La incidencia de los algoritmos en las campañas electorales: un riesgo para la participación política y la democracia».

**Vicente Jesús NAVARRO MARCHANTE** es profesor titular de Derecho constitucional en la Universidad de La Laguna. Es también licenciado en Periodismo. Diplomado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Entre sus principales líneas de investigación destacan los derechos fundamentales, especialmente el derecho a la información, y los temas electorales y parlamentarios. Es autor de la monografía *El régimen jurídico de la televisión en periodo electoral* (2020), editada por el CEPC.

**Miguel Ángel PRESNO LINERA** es catedrático de Derecho constitucional en la Universidad de Oviedo. En materia electoral es autor de diversos artículos y de las monografías *El derecho de voto* (Tecnos, 2003); *La sustitución temporal de los representantes políticos* [con Carlos Ortega Santiago] (CEPC, 2009); *El voto. Un derecho político fundamental* (Porrúa, 2013) y *Leyes y normas electorales en la Historia constitucional española* (Iustel, 2013). Ha comparecido para informar sobre diferentes reformas electorales en el Senado y en los Parlamentos de Andalucía, Asturias y la Comunidad de Madrid. Consultor-asistente del proyecto financiado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas para apoyar técnicamente al Consejo Nacional Electoral de Ecuador en la reforma del Código Electoral Nacional (2019).

**Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ** es catedrático de Derecho constitucional en la Universidad de Valladolid. Sus líneas de investigación recientes se han centrado en las campañas electorales y en la financiación de los partidos políticos. Destaca su libro *La regulación de las campañas electorales en la era digital* (2020). Actualmente representa a España en la Comisión de Venecia (Consejo de Europa). Como experto en Derecho electoral ha redactado varios informes para instituciones públicas y privadas, ha participado en numerosas misiones de asistencia y observación electoral —en Túnez, Marruecos, Serbia, Moldavia, Polonia y México— y ha comparecido ante el Congreso de los Diputados para informar sobre la financiación de los partidos políticos y la desinformación en las campañas electorales.

**Javier SIERRA-RODRÍGUEZ** es profesor de Derecho constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Los sistemas electorales constituyen una de sus principales líneas de investigación, en cuyo marco ha publicado estudios sobre encuestas, debates y listas electorales. Entre sus trabajos más recientes están las vías de acceso a la nacionalidad de quienes integran el CERA. Su tesis doctoral publicada en 2017 por la editorial Dykinson llevaba por título *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance y perspectivas*.

**Carlos VIDAL PRADO** es catedrático de Derecho constitucional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Director Ejecutivo de la *Revista de Derecho Político*. Vocal de la Junta Electoral Central desde 2017 hasta la actualidad (habiendo sido reeligido en dos ocasiones). Una de sus líneas de investigación, desde su propia tesis doctoral, es el derecho electoral, materia sobre la que ha escrito numerosos trabajos, entre ellos tres monografías: *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma* (Método, 1995), *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España* (Tirant lo Blanch, 2011); *La Junta Electoral Central de España. Análisis de algunas decisiones recientes* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2020).

# PRÓLOGO

## 1. PLANTEAMIENTO

El Derecho electoral que surge de la Transición a la democracia española merece una valoración globalmente positiva. En contraposición al fenómeno del fraude electoral generalizado durante todo el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, el régimen electoral que ha regido los comicios en España desde las elecciones a Cortes constituyentes de junio de 1977 hasta nuestros días ha ofrecido un rendimiento satisfactorio. Los pucherazos y otras artimañas electorales han quedado, finalmente, enterrados en nuestra historia política. Ello fue posible gracias, primero, a la Ley para la Reforma Política y, especialmente, al Real Decreto-ley sobre Normas Electorales, concebido para regular las primeras elecciones democráticas tras varias décadas de dictadura, aunque finalmente su vigencia se prolongase a varios procesos más. La influencia de este Real Decreto se proyectó en la normativa electoral posterior: el testigo fue recogido por la Constitución Española de 1978 y, especialmente, por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG, en adelante), que nació en 1985 con vocación de actuar como un auténtico Código Electoral del conjunto de procesos electorales en España, en la medida en que regula con gran nivel de detalle las elecciones en todos los espacios de gobierno. El éxito de esta normativa radica en que ha permitido celebrar elecciones libres, pacíficas y competitivas, y en que ha servido para construir un marco adecuado para alcanzar unos niveles razonables de integridad electoral.

Es preciso recordar que la LOREG fue aprobada con un consenso político extraordinario (Santolaya, 1986). Desde entonces, se ha reformado en 24 ocasiones y todas ellas, también, como fruto de acuerdos políticos amplios (Arnaldo, 2018). Los cambios introducidos han perseguido distintos objetivos y mencionar algunos de ellos sirve para evidenciar cómo han evolucionado a lo largo del tiempo las preocupaciones en materia

electoral. Entre otras muchas reformas, cabe mencionar las siguientes: incorporar una regulación específica para las elecciones al Parlamento Europeo tras ingresar España a la —hoy— Unión Europea; modernizar la regulación del voto por correo; mejorar cuestiones relativas a la formación e inscripción en el censo electoral; prohibir la presentación de candidaturas a agrupaciones de electores que continuasen la actividad de un partido declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido; exigir que las candidaturas presentadas tengan una composición equilibrada de mujeres y hombres o paritaria; reducir en una semana la duración del proceso electoral para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en caso de investidura fallida; suprimir las causas de privación del derecho de sufragio a personas declaradas incapaces y a los internados en hospital psiquiátrico y, con ello, su restitución a más de 100 000 ciudadanos; o, en fin, suprimir el «voto rogado» en las elecciones generales, autonómicas y europeas y facilitar el ejercicio del voto exterior.

Con todo, la reforma de mayor calado fue, probablemente, la del año 2011 (Chueca y Gavara de Cara, 2011). Aunque para muchos no estuvo a la altura de las expectativas generadas, trajo consigo importantes novedades, entre las que es posible destacar las siguientes: la supresión del derecho al voto de los españoles inscritos en el Censo de Españoles Residentes Ausentes en las elecciones locales y la introducción del conocido como «voto rogado» en las elecciones generales, autonómicas y europeas; la inserción de nuevas causas de inelegibilidad; medidas para evitar los empadronamientos masivos o de conveniencia; la prohibición de campañas de logros y de actos de inauguración de obras y servicios públicos desde la publicación del decreto de convocatoria de elecciones y la prohibición de realizar actos de propaganda electoral hasta el inicio de la campaña electoral; la obligatoriedad de respetar en el periodo electoral los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación públicos; la exigencia de un porcentaje de firmas a las fuerzas políticas sin representación parlamentaria que deseen presentar candidaturas electorales, etcétera.

Al margen de los problemas que trataban de solventar las reformas concretas, se trata de una regulación cuyos elementos estructurales han garantizado lo que la Comisión de Venecia califica como principios del «patrimonio electoral europeo» (sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, así como carácter periódico de las elecciones) y han articulado un sistema de garantías que, en términos generales, ha permitido hacer efectiva la igualdad de oportunidades en las competiciones electorales, un principio esencial en toda democracia pluralista (Sánchez Muñoz, 2007).

Podemos decir que el proceso electoral en España se asemeja a un reloj: en los cincuenta y cuatro días que transcurren desde que se publica el decreto de disolución de las Cámaras y la convocatoria de elecciones hasta la jornada electoral, se suceden una serie de fases bien articuladas entre sí. Se trata de un meritorio diseño, basado en el acoplamiento de distintos trámites y plazos, y que involucra a instituciones, funcionarios públicos, organi-

zaciones políticas y ciudadanos corrientes elegidos por sorteo. Un arreglo institucional que busca acomodar una tensión: la que se produce entre, por un lado, la perentoriedad de los plazos que suele acompañar a cada una de las fases y, por otro, el adecuado desarrollo de un proceso que garantice los derechos políticos de quienes integran los diferentes cuerpos electorales y las candidaturas. Toda esa infraestructura administrativo-electoral es lo que recuerda a la coordinación y precisión de los engranajes de un reloj.

Ahora bien, una vez reconocidos los servicios prestados por la normativa electoral española en los últimos cuarenta y cinco años, es conveniente señalar también aquellos defectos que el paso del tiempo ha ido dejando al descubierto o aquellas carencias que exigen una adecuación de la regulación electoral a las nuevas problemáticas y desafíos. Se trata, pues, de actualizar nuestro Derecho electoral para adaptarlo a la realidad del siglo XXI. En ese sentido, consideramos que lo que puede llamarse la *Constitución electoral*, es decir, aquellos preceptos del texto constitucional que se ocupan de los derechos de sufragio y de los sistemas electorales de los distintos niveles de gobierno, continúan ofreciendo, a grandes rasgos, un marco jurídico apropiado. Creemos, en consecuencia, que las principales reformas deben realizarse en la legislación ordinaria, fundamentalmente en la LOREG, y a ese objetivo se dirige precisamente esta obra colectiva.

Los distintos capítulos de esta obra abordan diferentes materias del Derecho electoral español: la posibilidad de anular convocatorias electorales; la edad para ser titular del sufragio activo; las inelegibilidades e incompatibilidades que limitan el ejercicio del sufragio pasivo; la Administración electoral y, en especial, la Junta Electoral Central; los medios de comunicación y la campaña electoral; la campaña electoral en las redes sociales y en otros medios digitales; los estudios y encuestas electorales; la protección de los datos personales en los procesos electorales; los delitos e infracciones electorales; el sistema electoral del Congreso de los Diputados y el sistema electoral del Parlamento Europeo.

Se trata de estudios cuyo denominador común es el análisis de las normas electorales, examinando los problemas interpretativos a que dan lugar, las insuficiencias que revelan o las lagunas que evidencian. A la luz de las carencias observadas en esos distintos flancos o áreas del ordenamiento electoral español, los autores concluyen sus respectivas aportaciones con soluciones meditadas en forma de reforma legislativa; es decir, los capítulos culminan con propuestas para la modernización o *aggiornamento* del Derecho electoral español, pero también para su perfeccionamiento. La obra concluye así con un anexo final en el que se condensan todas las propuestas de reforma —un total de 68— de distintos preceptos de la LOREG planteadas por los autores.

Aunque los capítulos poseen temáticas diferentes, de casi todos ellos se extrae la conclusión de que una de las prioridades reformistas debe consistir en la adaptación de la LOREG a la era digital, incidiendo especialmente en las campañas electorales. Y es que la legislación electoral española presenta una regulación de las campañas electorales desfasada, que

apenas cuenta con herramientas para regular campañas en las que redes sociales, plataformas digitales, servicios de mensajería instantánea y el uso de los datos se han convertido en elementos cada vez más relevantes (Sánchez Muñoz, 2020). En consecuencia, debe desplegarse un control más estricto sobre las actividades que se producen en Internet, en general, y en las redes sociales, en particular, pues son capaces de adulterar o distorsionar la conversación pública en periodo electoral. El objetivo es prevenir que las tecnologías de la información y la comunicación no se empleen para desnivelar de forma ilegítima la igualdad que debe presidir las competiciones electorales, para burlar las normas sobre límites de ingresos y gastos y financiación electoral o para que otros actores externos intenten desestabilizar políticamente. Se trata, en fin, de ofrecer respuestas a fenómenos complejos, cambiantes y escurridizos, que, como las campañas de desinformación orquestadas y estratégicas, que en ocasiones recurren a sofisticadas técnicas automatizadas de difusión de mensajes, ya han demostrado sobradamente su capacidad para poner en riesgo la estabilidad de las democracias.

Con todo ello confiamos, en definitiva, en que esta obra coadyuve al objetivo del título de esta colección (*lege ferenda*): permitir que personas expertas en distintos ámbitos del Derecho planteen propuestas concretas y razonadas para ayudar al legislador futuro, contribuyendo así a propiciar una mejor regulación de los distintos sectores del ordenamiento jurídico. En este caso, se trata de 12 personas especializadas en Derecho electoral que despliegan un abanico de propuestas en materias reguladas, esencialmente, por la LOREG, una ley medular para el funcionamiento de la democracia española.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALZAGA, Ó., 2018: *Sociedad democrática y constitución*, Barcelona: Marcial Pons.
- ARNALDO ALCUBILLA, E., 2018: «La LOREG y sus reformas», en PENDÁS, B. (dir.), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (vol. IV) (pp. 3085-3106), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R., y GAVARA DE CARA, J. C., 2011: *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., 2007: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- 2020: *La regulación de las campañas electorales en la era digital. Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SANTOLAYA, P., 1986: «Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General», *Revista de Estudios Políticos*, 53, 45-69.

Miguel Ángel PRESNO LINERA  
Carlos FERNÁNDEZ ESQUER

# A MODO DE PRESENTACIÓN: LA LOREG CUMPLE LOS CUARENTA

Ricardo CHUECA RODRÍGUEZ

## 1. INTRODUCCIÓN

Cualquier consideración de normas de largo aliento, y la LOREG lo es en alto grado, deviene en un equilibrio entre su trayectoria normativa y la pátina que le imprime la reiterada aplicación de sus preceptos: ambas curten la norma y le confieren su genuino marchamo.

Una norma electoral integra un sistema complejo de procesos competitivos reglados y orientado a fines, expresado en forma de enunciados de principio: representación política, representatividad, principio democrático, etc. El derecho *media* técnicamente esos procesos sometiendo a actores/competidores a las exigencias propias del Estado democrático de Derecho descrito por esos principios.

La competencia político-electoral es, sin embargo, un fenómeno que rebasa el derecho, limitado como está a su función de técnica de mediación social. Desde el punto de vista jurídico cualquier competición electoral puede ser —así vista— como jurídicamente exorbitante, si consideramos el ambicioso objetivo de movilizar, conmover o seducir a los llamados a votar. Ello expone al derecho electoral a un desgaste, o riesgo de deslegitimación, mayor que el de otros sectores del ordenamiento, aunque, frente a ello, el régimen jurídico electoral dispone de recursos institucionales específicos que oponer.

En el entorno garantista del Estado democrático de Derecho, un ordenamiento electoral es capaz de afrontar los desgastes que generan sus decisio-

nes, incluso en forma de airadas quejas y protestas, mediante una aplicación reiterada de criterios homogéneos de decisión; pero no menos por su capacidad de gestión de esas críticas y quejas, siempre puntuales a la cita, pues la administración electoral adopta sus decisiones en un entorno de máxima tensión competitiva. En este contexto, introducir sospechas sobre ella o cuestionar la legitimidad del órgano que las adopta, puede llegar a ocurrir con alguna frecuencia. En cualquier caso, y más allá de la gresca pasajera, siempre está abierta la vía del control jurisdiccional y constitucional de las decisiones adoptadas por los órganos electorales competentes.

Ahora bien, el gran recurso de los ordenamientos electorales en los Estados democráticos que disipa cualquier sospecha sobre su fiabilidad está en su modo de aplicación. En una mayoría de casos las decisiones se adoptan por órganos integrados por ciudadanos legos aleatoriamente reclutados. Electores y miembros de las mesas o de juntas electorales en ciertos casos devienen actores y no meros espectadores del proceso<sup>1</sup>.

Una mera ojeada a nuestra compleja y sofisticada legislación electoral, tan expuesta a su reiterada aplicación, acredita una aceptación pacífica y generalizada. Esto no quiere decir que no sea mejorable o no posea defectos, sino que se afrontan mediante mejoras técnicas acordadas regularmente por las instituciones correspondientes con la colaboración de una notable producción científico-técnica de los especialistas. O a veces no, y las disfunciones o defectos se asumen de modo natural hasta acabar caracterizándolo. Ningún régimen electoral se priva de estos genuinos y singulares *identificadores*.

En la actualidad los procesos electorales están acusando los efectos de las transformaciones en las sociedades democráticas y es evidente la dilución de aspectos de la cultura político-electoral tradicional: nuevos retos sobrevuelan aspectos sensibles de la regulación tradicional y requerirán nuestra atención cada vez más. Y será preciso tomar decisiones: siempre compartidas y siempre convenientemente maduras. De ello se deja cumplida constancia en otros capítulos de esta monografía.

Debemos avisar al lector de que en estas páginas no trataremos el sistema electoral en sentido estricto, es decir, el conjunto de reglas de conversión cuantitativa de las magnitudes de votos en porciones de representa-

---

<sup>1</sup> En las últimas elecciones locales celebradas en mayo de 2023 el número de ciudadanos que, reclutados aleatoriamente, integraron las Mesas superó el de 180 000 miembros a los que debería añadirse otro tanto número de suplentes. Junto a interventores y apoderados la cifra supera el medio millón de ciudadanos a cuyo cargo corrió la gestión de la fase más delicada de todo proceso electoral: la recolección y escrutinio de los sufragios.

Un cálculo del número de ciudadanos que han desempeñado funciones de gestión de los procesos electorales como miembros de las Mesas desde 1977 arrojaría una cifra mínima de 3 500 000. Una cifra que con interventores y apoderados de candidaturas más representantes de la administración superaría ampliamente los cinco millones.

Las JJEE, salvo la JEC y la Junta de máximo nivel de las CCAA para sus elecciones propias, se reclutan, como es sabido, por insaculación para miembros de la carrera judicial y a propuesta conjunta de las candidaturas para los vocales no judiciales.