**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 13**

**LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EN EL SENADO. PROCEDIMIENTO ELECTORAL. RECLAMACIONES ELECTORALES. DELITOS E INFRACCIONES ELECTORALES.**

**LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EN EL SENADO.**

El artículo 1.1 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 constituye a España como un Estado democrático, y cita entre los valores superiores de su ordenamiento jurídico al pluralismo político.

Por su parte, el artículo 23.1 de la Constitución dispone que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

La representación política es el medio fundamental de participación de los españoles que conforman el pueblo español, titular de la soberanía nacional, en los asuntos públicos.

Tal modalidad de participación política se realiza mediante la elección por el pueblo de sus representantes en elecciones periódicas y a través del sufragio universal, directo, igual, libre y secreto, exigiendo el programa analizar en el presente tema los sistemas electorales en el Congreso de los Diputados y en el Senado, regulados por la Constitución y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985, que contiene en sus artículos 154 a 175 las disposiciones especiales para las elecciones a Diputados y Senadores.

El sistema electoral es el conjunto de normas, técnicas y procedimientos que se utilizan desde la convocatoria de las elecciones hasta proclamación definitiva de los electos, e incluye tanto aspectos como el cuerpo electoral, los requisitos de elegibilidad o la administración electoral, estudiados en el tema anterior del programa, como otros que sirven para traducir los votos de los ciudadanos en escaños parlamentarios, como son la circunscripción electoral o la fórmula electoral, pasando por el procedimiento electoral y las demás cuestiones instrumentales del ejercicio del derecho al sufragio.

**El sistema electoral en el Congreso de los Diputados.**

Los tres primeros apartados del artículo 68 de la Constitución disponen lo siguiente:

“1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional”.

Partiendo de estas normas constitucionales, las características esenciales del sistema electoral en el Congreso de los Diputados contenidas en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General son las siguientes:

1. El Congreso se compone de trescientos cincuenta Diputados, los cuales se eligen a través de un sistema de listas cerradas y bloqueadas presentadas por los partidos, federaciones o coaliciones, de modo que el elector no puede añadir ni suprimir ningún candidato ni alterar el orden de los mismos, limitándose a optar por una de las varias candidaturas presentadas.

En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un diputado, el escaño será atribuido al candidato o, en su caso, al suplente de la misma candidatura a quien corresponda por su orden de colocación.

1. Cada candidatura tiene una papeleta propia que expresa la denominación, la sigla y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación de electores que presente la candidatura, los nombres y apellidos de los candidatos y de los suplentes, y su orden.
2. La circunscripción electoral coincide con la circunscripción administrativa provincial, lo que evita el *gerrymandering* o diseño arbitrario de las circunscripciones electorales.
3. La representación mínima inicial es de dos escaños por provincia, distribuyéndose los restantes doscientos cuarenta y ocho en proporción a su población, lo que dada la distribución actual de la población española provoca una sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, y una infrarrepresentación de las provincias esencialmente urbanas.

El decreto de convocatoria especifica el número de diputados a elegir en cada circunscripción.

1. La fórmula electoral es proporcional, de forma que atribuye los escaños a las candidaturas en proporción a los votos obtenidos, asegurando así a cada partido una representación parlamentaria sensiblemente ajustada a su importancia real. Sin embargo, tal proporcionalidad es sólo tendencial o imperfecta, ya que:
2. Es menos pura cuanto menor sea el número de escaños de la provincia.
3. La proporcionalidad global del sistema se resiente aún más al elegir casi las dos terceras partes de las provincias seis o menos diputados, que es el número mínimo para que el sistema pueda tener resultados significativamente proporcionales.
4. La fórmula electoral elegida por el legislador es la regla D’Hondt, la cual corrige la proporcionalidad pura con beneficio para las listas más votadas, lo que favorece la concentración del voto y castiga su dispersión.

Por tanto, los partidos beneficiados que obtienen un porcentaje de escaños superior a su porcentaje de votos son los que tienen muchos votos en toda España, que son normalmente los dos grandes partidos estatales, o muchos votos en una o varias provincias, que son los partidos regionalistas o nacionalistas.

1. Existe una barrera electoral del tres por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción, de modo que las candidaturas que no superen esta barrera no se tienen en cuenta en el escrutinio, si bien tal barrera, en la práctica, sólo surte efectos en las circunscripciones de Madrid y Barcelona, que son las únicas en las que el coste de un escaño es inferior al tres por ciento de los votos.

**El sistema electoral en el Senado.**

Los apartados 2 a 4 del artículo 69 de la Constitución disponen lo siguiente:

“2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.

3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.

5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional”.

Partiendo de estas normas constitucionales, las características esenciales del sistema electoral en el Senado contenidas en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General son las siguientes:

1. El sistema electoral del Senado es distinto en función de que los senadores sean elegidos directamente por el pueblo o designados por las Comunidades Autónomas.
2. Las características esenciales del sistema de elección de los doscientos ocho senadores elegidos directamente son las siguientes:
3. En el caso de las circunscripciones peninsulares, la asignación de un número igual de senadores a todas ellas acentúa mucho más que en el Congreso la infrarrepresentación de las provincias más pobladas y la sobrerrepresentación de las menos pobladas.
4. Las candidaturas para el Senado aparecen todas en una sola papeleta, común para todos los candidatos.

Tales candidaturas son individuales a efectos de votación y escrutinio, de forma que el elector elige nominativamente a los candidatos, aunque pueden agruparse en listas a efectos de presentación y campaña electoral.

Cada candidato debe tener un suplente para el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia del senador elegido.

1. El voto es múltiple y limitado, de forma que cada elector puede elegir nominativamente a varios candidatos con independencia del partido al que pertenezcan, pero con un número máximo de votos inferior al de escaños a elegir, con excepción de las circunscripciones en las que se eligen uno o dos senadores, en las que se emiten tantos sufragios como senadores a elegir. En el caso de las provincias peninsulares, cada elector emite un máximo de tres sufragios, y en las islas mayores emite un máximo de dos.
2. Resultan elegidos los candidatos que mayor número absoluto de sufragios obtengan, lo que, dada la limitación de sufragios en las circunscripciones peninsulares e insulares mayores, provoca que en éstas se aplique un sistema mayoritario corregido, que es puro en Ceuta, Melilla y las islas menores.
3. Las características esenciales del sistema de elección de los senadores autonómicos son las siguientes:
4. El número de senadores es variable en función de la población de derecho de cada Comunidad Autónoma según el censo vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones al Senado.
5. En todas las Comunidades Autónomas la elección corresponde a su asamblea legislativa, y la designación de estos senadores es proporcional a la composición de dicha asamblea legislativa, por lo que tendencialmente se otorga a cada partido un número de senadores proporcional al número de escaños autonómicos.
6. En cuanto a la duración del mandato de los senadores autonómicos, el Tribunal Constitucional considera que las Comunidades Autónomas pueden optar entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la asamblea legislativa o con la legislatura del Senado, que es de cuatro años salvo los casos de disolución anticipada.

**PROCEDIMIENTO ELECTORAL.**

Estudiados en el tema anterior del programa los actos y trámites iniciales del procedimiento electoral, como son la convocatoria de las elecciones, la presentación y proclamación de candidatos y la campaña electoral, en el presente analizaré los actos finales, que son los siguientes:

1. La constitución de las Mesas Electorales y la votación, reguladas por los artículos 80 a 94 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, cuyas reglas esenciales son las siguientes:
2. El presidente y los dos vocales de las Mesas y sus suplentes se reúnen a las ocho horas del día fijado para la votación en el local correspondiente. En caso de ausencia de los mismos, y sin perjuicio de su responsabilidad, la Junta Electoral de Zona designa libremente, a las personas que habrán de constituir la Mesa Electoral, pudiendo incluso ordenar que forme parte de ella alguno de los electores que se encuentre presente en el local. Si aun así no puede constituirse la Mesa, la Junta Electoral de Zona convocará una votación de tal Mesa dentro de los dos días siguientes.

Constituida la Mesa, sus miembros darán posesión de su cargo a los interventores de las candidaturas que se acrediten antes de las ocho treinta, suscribiéndose a continuación el acta de constitución de la Mesa.

El presidente de la mesa tiene dentro del local electoral la autoridad exclusiva para conservar el orden, asegurar la libertad de los electores y mantener la observancia de la ley, para los cual será auxiliado por los policías que protejan los locales.

Cada Mesa deberá contar con una urna para cada una de las elecciones que se celebren y con una cabina de votación. Asimismo, deberá disponer de un número suficiente de sobres y papeletas de cada candidatura, ajustadas al modelo oficialmente establecido.

1. A las nueve horas, el presidente anunciará en voz alta que comienza la votación, que continuará sin interrupción hasta las veinte horas, y sólo por causa de fuerza mayor razonada por escrito podrá el presidente de la Mesa, bajo su responsabilidad, no iniciar o suspender la votación.

Si la votación se suspende, el presidente ordenará la destrucción de las papeletas depositadas en la urna, no teniendo lugar el escrutinio.

No obstante, el presidente interrumpirá la votación por un máximo de una hora cuando falten papeletas de alguna candidatura y no puedan suplirse mediante papeletas suministradas por los apoderados o interventores de las correspondientes candidaturas. En tal caso, la Junta Electoral suministrará las papeletas, y la votación se prorrogará tanto tiempo como hubiera estado interrumpida.

1. El derecho a votar se acreditará por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas del censo y por la identificación del elector mediante su documento nacional de identidad, pasaporte o permiso de conducir.

Ningún elector podrá votar en distinta Mesa de la que le corresponda según el censo, excepto los interventores de las candidaturas, que podrán emitir el voto en la mesa ante la que hayan sido acreditados.

Conforme se ejerza el derecho al voto, se tomará razón del votante en la lista del censo electoral.

Se regula especialmente el voto por correo previa solicitud del elector, y el de los electores inscritos en el censo de residentes ausentes.

1. A las veinte horas, el presidente anunciará en voz alta que se va a concluir la votación, y sólo se permitirá la votación a los electores que en ese momento se hallen en el local electoral.

Finalizada la votación, el presidente introducirá en las urnas los votos por correo e, inmediatamente, votarán los miembros de la Mesa y los interventores, quienes a continuación firmarán la lista de votantes.

1. El escrutinio en las Mesas, reguladas por los artículos 95 a 102 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, cuyas reglas esenciales son las siguientes:
2. El escrutinio comenzará inmediatamente después de terminada la votación, será público y no se suspenderá salvo causas de fuerza mayo.

El escrutinio se realizará extrayendo el presidente uno a uno los sobres de la urna correspondiente y leyendo en alta voz la denominación de la candidatura y, en su caso, el nombre de los candidatos votados. El presidente pondrá de manifiesto cada papeleta una vez leída, a los vocales, interventores y apoderados.

Hecho el escrutinio, el presidente preguntará si hay alguna protesta, resolviendo la Mesa por mayoría las que se presenten.

1. La Mesa hará público el resultado del escrutinio inmediatamente después de concluido, y a continuación el presidente, los vocales y los interventores de la Mesa firmarán el acta de la sesión, que expresará el número de electores, el de los electores que hubieren votado, y el de los votos nulos, en blanco y los votos obtenidos por cada candidatura, y se consignarán sumariamente las reclamaciones y protestas formuladas, así como las resoluciones motivadas de la Mesa sobre ellas.

Una copia del acta del escrutinio se entregará a la persona designada por la Administración para recibirla a los solos efectos de facilitar la información provisional sobre los resultados de la elección.

1. Acto seguido, la Mesa preparará la documentación electoral en tres sobres, conteniendo el primero contendrá los originales de las actas de constitución de la Mesa y de la sesión, y la lista del censo electoral utilizada, y los otros dos sobres copia literal del acta de constitución de la Mesa y de la sesión.

Los dos primeros sobres se entregarán al Juez de Primera Instancia o de Paz, quien entregará el primero a la Junta Electoral Provincial y archivará el segundo.

El tercer sobre será entregado al funcionario del Servicio de Correos, quien lo cursará al día siguiente a la Junta Electoral que haya de realizar el escrutinio general.

1. El escrutinio general, regulado por los artículos 103 a 108 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, cuyas reglas esenciales son las siguientes:
2. Se realiza el quinto día siguiente a la votación, por la Junta Electoral que corresponda, en acto único y público, en el que se abren los sobres que contienen el expediente electoral y se verifican sin discusión alguna el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes Mesas.

El acto del escrutinio general no puede interrumpirse. No obstante, transcurridas doce horas de sesión, las Juntas podrán suspenderlo hasta el día siguiente, debiendo concluir no más tarde del octavo día posterior al de la votación.

1. Concluido el escrutinio general, se abre un trámite para reclamaciones y protestas y, una vez resueltas, la Junta procederá a la proclamación de electos, expidiendo a los electos credenciales de su proclamación.

**RECLAMACIONES ELECTORALES.**

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General regula tres tipos de reclamaciones electorales, a saber:

1. Los recursos ante la administración electoral, de modo que fuera de los casos en que la ley preveía un procedimiento específico de revisión, los acuerdos de las Juntas Electorales de Zona, Provinciales de Comunidad Autónoma son recurribles ante la Junta superior.
2. El recurso judicial contra los acuerdos de proclamación de electos, que conforme al artículo 49 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General puede interponer cualquier candidato excluido y los representantes de las candidaturas ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.
3. El recurso contencioso-electoral, regulado por los artículos 109 a 117 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, cuyas reglas esenciales son las siguientes:
4. Su objeto son los acuerdos de proclamación de electos, así como la elección y proclamación de los presidentes de las Corporaciones Locales.
5. Están legitimados activa o pasivamente los candidatos proclamados o no proclamados, los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción y los partidos políticos, asociaciones, federaciones o coaliciones que hayan representado candidaturas en la circunscripción, correspondiendo la defensa de la legalidad al Ministerio Fiscal.
6. Conoce del recurso la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el caso de elecciones generales o al Parlamento Europeo, y la del Tribunal Superior de Justicia en el caso de elecciones autonómicas o locales.

La regulación procesal de estos recursos se estudia en el tema 64 de Derecho Procesal del programa.

**DELITOS E INFRACCIONES ELECTORALES.**

Los delitos e infracciones electorales están regulados por los artículos 135 a 153 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, los cuales:

1. Tipifican como delito diferentes conductas, entre las que destacan las siguientes:
2. La realización por funcionarios públicos de las conductas dolosas previstas, como el incumplimiento de las normas relativas al censo electoral, la suspensión injustificada de un acto electoral, la causación de perjuicio manifiesto a un candidato o la comisión con abuso de su oficio o cargo de alguna de las falsedades previstas.
3. La participación dolosa en tales falsedades por algún particular.
4. Votar dos o más veces en una misma elección.
5. Dejar de concurrir el presidente y los vocales de las Mesas Electorales a las mismas, o abandonarlas sin causa legítima.
6. La realización de actos de campaña electoral por los miembros en activo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad del Estado, los Jueces, Magistrados y Fiscales en activo y los miembros de las Juntas Electorales.
7. La infracción dolosa de la normativa sobre encuestas electorales.
8. Influir, impedir o dificultar el ejercicio libre del derecho de sufragio mediante promesa, dádiva, recompensa o con violencia o intimidación.
9. Perturbar gravemente el orden en cualquier acto electoral o penetrar en el local electoral portando armas.
10. El falseamiento de cuentas electorales o la apropiación indebida de fondos electorales por los representantes de las candidaturas.
11. Tipifican como infracción toda vulneración de las normas electorales obligatorias establecidas que no constituyan delito.

A todos los efectos relativos a delitos e infracciones electorales, tendrán la consideración de funcionarios públicos, además de los comprendidos en el Código Penal de 23 de noviembre de 1995, quienes desempeñen alguna función pública relacionada con las elecciones, como los presidentes y vocales de las Mesas Electorales.

Además, la acción penal derivada de estos delitos es pública y podrá ejercitarse sin necesidad de fianza, y la condena llevará aparejada la inhabilitación especial para el derecho de sufragio activo y pasivo.

José Marí Olano

27 de febrero de 2023