

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN ELECTORAL LOCAL *1

Francisco VELASCO CABALLERO
Catedrático de Derecho Administrativo
Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. SISTEMA DE FUENTES.—1. Régimen constitucional.—2. Los Estatutos de Autonomía.—3. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General.—4. Reglamentos gubernativos.—5. Instrucciones de la Junta Electoral Central.—III. SISTEMA INSTITUCIONAL ELECTORAL.—1. La Administración electoral.—2. El censo electoral.—3. Controles de legalidad.—IV. ELECTORES Y ELEGIDOS.—1. Sufragio activo.—2. Sufragio pasivo.—V. SISTEMA ELECTORAL.—VI. EL PROCESO ELECTORAL.—1. Convocatoria de elecciones.—2. Presentación de candidaturas.—3. Campaña electoral.—4. Votaciones.—5. Escrutinio.—6. Constitución de ayuntamientos y elección de alcaldes.—VII. ELECCIONES PROVINCIALES.—VIII. ELECCIONES A LOS CABILDOS CANARIOS Y A LOS CONSEJOS BALEARES.—IX. TERRITORIOS HISTÓRICOS VASCOS—X. ENTIDADES Y ÓRGANOS LOCALES INFRAMUNICIPALES .

I. INTRODUCCIÓN

1. La Constitución descansa sobre el principio *democrático* (art. 1.1 CE). De manera que todas las entidades o poderes públicos del Estado han de estar legitimados democráticamente, si bien tal legitimidad admite diversos grados y formas (VELASCO, 2013: 7). Esto se va a ver con claridad en relación con las distintas entidades locales. Hay algunas, como los municipios y las islas, donde los órganos de gobierno gozan de legitimidad democrática *directa* a través de elecciones directas. Y hay otras, como las provincias, donde la legitimidad democrática es *indirecta*, esto es, sus cargos electos no son elegidos inmediatamente por los ciudadanos. Hecha esta precisión, el hilo expositivo de este estudio se va a centrar en lo que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, denomina «elecciones municipales», aunque la exposición se va a completar con referencias a otras elecciones directas «locales»: en los cabildos canarios (*infra* § IV.108), en los consejos insulares baleares (*infra* § IV.111), en los territorios históricos vascos (*infra* § IV.112) y en las entidades inframunicipales autónomas (*infra* § IV.115), si bien la calificación de «local» no es precisa en todos los casos (al menos no para los consejos baleares y para los territorios históricos vascos). Por último, también se va a prestar atención a la elección indirecta de cargos representativos en las provincias (*infra* § IV.96) y en los distritos municipales (*infra* § IV.118).

^{1*} Este estudio se ha realizado en el marco del Proyecto I+D «Políticas y servicios públicos contra la despoblación» (PID2019-105799RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, y dirigido por Francisco Velasco Caballero y Carmen Navarro Gómez.

II. SISTEMA DE FUENTES

2. Las elecciones locales se regulan fundamentalmente —aunque no únicamente— en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). Esta regulación toma sentido en el marco de varias *normas constitucionales* primarias, como son el principio democrático (arts. 1.1 y 140.1 CE) y los derechos fundamentales de sufragio activo y pasivo (art. 23.1 y 2 CE). Además, algunos *Estatutos de Autonomía* contienen normas relevantes para las elecciones locales [así, arts. 37.3.e) EAPV y 86.6 EAC, entre otros]. También algunas *leyes autonómicas* regulan las elecciones en entidades locales de creación autonómica (como las comarcas). Por último, el régimen electoral también integra algunos *reglamentos* gubernativos y las «instrucciones» dictadas por la Junta Electoral Central. A continuación, y con carácter introductorio, se analiza el alcance y posición de cada una de estas fuentes normativas.

1. Régimen constitucional

3. Ya se ha dicho antes que la Constitución descansa sobre el principio *democrático* (art. 1.1 CE). La legitimidad democrática de las Administraciones públicas normalmente se concreta en la estricta sumisión a la *ley parlamentaria* (art. 103.1 CE), porque la ley es expresión directa del principio democrático. Pero lo singular de las entidades locales es que aquí el principio democrático tiene un protagonismo legitimador muy superior; no se concreta solo en el estricto cumplimiento de la ley parlamentaria. De un lado, el art. 140 CE directamente establece que el gobierno y la administración municipal corresponde a los ayuntamientos integrados por los concejales y el alcalde, y que los concejales «se eligen por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto». De aquí ha concluido la jurisprudencia constitucional que los órganos de gobierno de los ayuntamientos (como la junta de gobierno local) solo pueden incluir concejales electos (STC 103/2013, FJ 6) (*infra* § IX.77). En el caso de las provincias, el art. 141 CE no exige la elección directa de los diputados provinciales, aunque sí que el gobierno sea en todo caso «representativo», lo que ampara tanto la elección directa como la elección *indirecta* de los diputados provinciales (como ocurre en la actualidad).

4. La Constitución no regula directamente el régimen electoral en su conjunto —menos aún el sistema electoral local—, pero sí contiene dos *derechos fundamentales* que condicionan y dan sentido a su regulación por ley (STC 136/1999, FJ 29). Se trata del derecho fundamental de todos los españoles a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 CE) y del derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE). Estos dos derechos excluyen toda limitación del sufragio activo o pasivo que no esté prevista directamente en la ley (orgánica) o que, estando legalmente prevista, su aplicación resulte innecesaria o desproporcionadamente limitativa (STC 24/1989, FJ 3). El ejercicio de estos derechos electorales fundamentales se articula a través de los procedimientos regulados en la LOREG, aunque ello no significa que -cualquier infracción procedimental de esta lleve aparejada la infracción de un derecho fundamental (STC 174/1991, FJ 2). Tampoco implica que la posible lesión de un derecho electoral fundamental determine la anulación de los resultados electorales (la proclamación de candidatos electos). Para

ello es necesario que la lesión del derecho haya tenido influencia efectiva en el resultado electoral.

2. Los Estatutos de Autonomía

5. Con carácter general, las elecciones locales *no aparecen reguladas* directamente en los Estatutos de Autonomía ni como materia competencial autonómica ni mediante una regulación electoral sustantiva. Hay que recordar que la mayoría de los Estatutos de Autonomía, y desde luego los que no han sido modificados a partir de 2006, tratan el «régimen local» como una simple materia competencial autonómica (arts. 27.2 EAG, 11.10 EAAst, 25.2 EACa, 9.8 EALR, 71.1.1 EACyL, 32.1 EACL-M, 11.9. EARM, 53.2 EAEx y 27.1 EAM). Y ni se precisa si ese «régimen local» incluye el sistema electoral ni se hace referencia, como materia competencial diferenciada, a las elecciones locales. Las excepciones, aunque existen, están muy localizadas. Es el caso del art. 37.3.e) EAPV, que atribuye a los territorios históricos (y, por tanto, no a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma) la competencia exclusiva sobre «régimen electoral municipal» (*infra* § IV.113). Solo a partir de las reformas estatutarias de 2006 se ha abierto una mayor regulación estatutaria en un doble orden: sustantivo y competencial. Lo veremos a continuación.

6. Del lado sustantivo, algunos Estatutos enuncian muy escuetamente los *principios electorales locales básicos*. Así, según el art. 86.6 EAC, «los concejales son elegidos por los vecinos de los municipios mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto». Y algo similar dice el art. 64.1 EACV. En puridad, estos preceptos no aportan nada propio, sino que reproducen lo ya dicho por el art. 140 CE. Solo el art. 68 EACan y el art. 64 EAIB presentan algo más de densidad normativa (*infra* §§ IV.108 y 111). En todos estos casos, y conforme a la jurisprudencia general del Tribunal Constitucional, la regulación estatutaria directa *no puede desplazar la regulación electoral estatal* contenida en la LOREG (STC 168/2016, FJ 3). Así lo sugieren expresamente tanto el art. 68.3 EACan como el art. 64.1 EAIB.

7. En lo que hace a la *competencia legislativa* sobre elecciones locales, algunos Estatutos mencionan expresamente tal competencia autonómica, si bien en ningún caso se hace referencia a las elecciones en las entidades locales constitucionalizadas (municipios, provincias e islas). La competencia autonómica se extiende solo a las entidades locales *propias* creadas por la misma Comunidad Autónoma, como las comarcas aragonesas y catalanas (arts. 71.5 EAAR y 160.3 EAC) y las entidades locales que en el futuro se pudieran crear en otras Comunidades, como Andalucía [art. 60.1.f) EAAnd]. No sería ese, en cambio, el caso de las *veguerías catalanas*, en la medida en que estas sustituyen a las provincias conforme al art. 91.3 EAC (STC 31/2010, FJ 41). En todo caso, de nuevo habría que precisar que las competencias autonómicas exclusivas sobre elecciones en las entidades locales propias han de respetar la *regulación estatal* aprobada al amparo de la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE. Eso incluye, en la actualidad, el régimen electoral regulado en el Título I de la LOREG, pues el propio art. 1.1.b) LOREG incluye en su ámbito de aplicación a las «corporaciones locales», sin distinguir entre las constitucionalizadas y las no constitucionalizadas. Ello no obstante, y dado que la LOREG solo regula en extenso las elecciones

municipales, provinciales e insulares, el margen de regulación autonómica es en este caso muy extenso.

8. Según lo expuesto, solo el *Estatuto de Autonomía del País Vasco* enuncia expresamente la competencia exclusiva sobre «régimen electoral municipal» [art. 37.3.e) EAPV], atribuyéndosela a cada uno de los tres territorios históricos vascos (y, por tanto, no al Parlamento vasco). Esta singular atribución competencial se puede considerar directamente amparada por la disposición adicional primera de la CE, en la medida en que pretende actualizar los derechos históricos vascos. Aunque la competencia atribuida es «exclusiva», no se refiere al completo régimen electoral, sino solo a lo que pueda ser *específico* para las elecciones municipales. Esto abarca el sistema electoral (proporcional o mayoritario), las barreras electorales o la elección directa o indirecta de alcalde. En todo lo que no sea característico de las elecciones municipales (como la Administración electoral, las garantías procedimentales o los criterios de elegibilidad) rige el régimen general de la LOREG, en especial su Título I (SÁIZ ARNÁIZ, 2008: 32). Además, a falta de normas electorales específicas de las juntas generales vascas (como ocurre en la actualidad) será plenamente aplicable el régimen municipal de la LOREG.

3. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General

9. Bajo las escasas reglas constitucionales, el sistema electoral aplicable a las elecciones locales se regula en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). En una controvertida jurisprudencia, el Tribunal Constitucional consideró que el «régimen electoral general» al que se refiere la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE no se refiere solo a las «elecciones generales» (para elegir los diputados y senadores de las Cortes Generales), sino también a otras elecciones, como las locales. Porque lo que se reserva a la ley orgánica no es la regulación de las «elecciones generales», sino un «régimen electoral general» aplicable a distintos tipos de elecciones (STC 38/1983, FJ 2).

10. La LOREG presenta dos *estratos normativos*. En primer lugar, contiene (Título I) una regulación homogénea *para todas* las elecciones, incluidas las autonómicas (DA 1.ª, 2, LOREG). Y también contiene, en segundo lugar, normas *específicas* para cada uno de los distintos tipos de elecciones «generales», lo que incluye tanto las elecciones a Cortes (Título II) como las elecciones al Parlamento Europeo (Título VI) y, en lo que aquí importa, las elecciones locales: municipales (Título III), a los cabildos insulares canarios (Título IV) y a las diputaciones provinciales (Título V). Es sin duda llamativa la calificación como «generales» de las elecciones a órganos representativos solo existentes en una Comunidad Autónoma concreta (como los cabildos canarios). Como en seguida se analizará, la LOREG contiene una regulación muy prolija y minuciosa. Y aunque *prima facie* se podría considerar que la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE no abarca la regulación acabada de la organización y del procedimiento electoral, tampoco resulta fácil determinar qué aspectos procedimentales u organizativos no son propiamente el «régimen electoral general» (COSCULLUELA, 2011b: 1506).

4. Reglamentos gubernativos

1. Son varias las ocasiones en que la LOREG prevé que el Gobierno dicte normas reglamentarias de desarrollo [por ejemplo, para el voto de marinos embarcados (art. 74

LOREG) o para el voto de personas con discapacidad visual (art. 87.2 LOREG)]. Si bien el régimen electoral general está sometido a *reserva de ley orgánica* (art. 81.1 CE), ello no impide que el Gobierno ejerza la potestad reglamentaria que le atribuye directamente la Constitución (art. 97 CE), incluso sin previsión expresa de la LOREG. Ocurre, sin embargo, que estando presente una reserva de ley orgánica, la regulación reglamentaria del Gobierno ha de ser siempre *complementaria*, de desarrollo instrumental de la ley. En este sentido, las previsiones expresas de desarrollo reglamentario en la propia LOREG actúan como indicadores de dónde el legislador considera que no es necesaria mayor regulación con rango de ley y sí regulación reglamentaria. Al amparo de previsiones concretas de la LOREG o directamente en ejercicio de su potestad reglamentaria (art. 97 CE), el Gobierno ha dictado diversas normas de desarrollo simplemente instrumental o material de la legislación electoral. Tal es el caso ejemplar del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales.

5. Instrucciones de la Junta Electoral Central

12. Tanto la Junta Electoral Central como las juntas provinciales están autorizadas para dictar «instrucciones» [art. 19.1.c) y 3.a) LOREG]. En la práctica, este poder de instrucción lo monopoliza la Junta Electoral Central. Ese poder de instrucción es general, pero también se enuncia expresamente por la ley para materias concretas. Así, en los arts. 63.7 LOREG (criterios sobre la distribución de espacios electorales gratuitos en los medios de comunicación públicos), 66.2 LOREG (instrucciones sobre los debates, entrevistas e información electoral en los medios de comunicación privados) o 85.5 LOREG (instrucciones sobre certificaciones censales específicas para ciudadanos que no constan en el censo disponible para las mesas electorales). Hoy son ya numerosas e importantes las instrucciones dictadas por la Junta Electoral Central.

13. Se plantea en este punto cuál es la caracterización jurídica de las instrucciones electorales. Desde luego, no parece que sean reconducibles a la categoría de las instrucciones internas del art. 6 LRJSP. Buena parte de las instrucciones no contienen reglas de actuación para órganos públicos (electorales o no), sino que abiertamente regulan los derechos electorales de los ciudadanos. En este sentido, y de forma similar a lo que se ha dicho en relación con algunas Administraciones independientes, se puede afirmar que las instrucciones de las juntas electorales, y en especial de la Junta Electoral Central, son *disposiciones de carácter general*, vinculantes tanto *ad intra* de la Administración electoral como para los particulares (PÉREZ-MONEO *et al.*, 2019: 102). No parece dudoso que las instrucciones reguladoras de las emisoras privadas durante la campaña electoral, previstas en el art. 66.2 LOREG, necesariamente se dirigen a sujetos privados externos a la Administración electoral. Tampoco es dudoso que la regulación de las excusas respecto del deber de formar parte de las mesas electorales (Instrucción de la JEC 6/2011, de 28 de abril) define situaciones jurídicas de los ciudadanos. Todas estas instrucciones normativas no son propiamente «reglamentos», en el actual sentido del art. 128.1 LPAC, y por ello para su elaboración no rigen las reglas del art. 133 LPAC, pero sí son disposiciones de carácter general, por lo que han de respetar los principios de jerarquía normativa (art. 128.2 y 3 LPAC) y de publicidad (art. 131 LPAC).

III. SISTEMA INSTITUCIONAL ELECTORAL

1. La Administración electoral

14. Entre los contenidos uniformes de la LOREG para todas las elecciones que son su objeto se cuenta el régimen de la Administración electoral y su control judicial. La llamada Administración electoral es una organización estatal *sui generis*. No es una Administración independiente (PASCUA, 2007: 59; otra opinión, PÉREZ-MONEO *et al.*, 2019: 101), aunque sí una Administración pública *especial* (STC 83/2003, FJ 5). Precisamente por ello corresponde al Estado su regulación básica al amparo del art. 149.1.18.^a CE (STC 154/1988, FFJJ 4 y 6). Por la misma razón, y según establece expresamente el art. 120 LOREG, se le aplica supletoriamente la legislación de procedimiento administrativo (PASCUA, 2007: 46). Una de las singularidades de la Administración electoral es que se compone de órganos muy diversos: la Oficina del Censo Electoral, las juntas electorales y las mesas electorales.

15. De un lado, la *Oficina del Censo Electoral* es un órgano administrativo estatal, una simple subdirección general integrada en el organismo autónomo Instituto Nacional de Estadística [art. 6.2.g) del Real Decreto 508/2001, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Estadística, conforme a la previsión del art. 29.1 LOREG y de los arts. 26.t) y 44.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública]. Ello no obstante, la Oficina del Censo Electoral cuenta con reglas específicas de funcionamiento. De entrada, aunque está adscrita a la presidencia del Instituto Nacional de Estadística (INE), la dirección y supervisión de la Oficina le corresponde a la Junta Electoral Central (art. 29.1 LOREG). Además, sus resoluciones sobre reclamaciones censales agotan la vía administrativa [art. 30.f) LOREG].

16. En puridad, el art. 8.2 LOREG no incluye a la Oficina del Censo Electoral entre los órganos de la Administración electoral, aunque sí incluye su regulación en el Capítulo III del Título I de la LOREG, que lleva por rúbrica «Administración electoral». De ordinario, la Oficina actúa a través de sus delegaciones provinciales. La función central de la Oficina es la confección del censo electoral a partir de los datos de cada padrón municipal y de los registros consulares. A tal efecto, la Oficina dicta resoluciones generales (como la Resolución de 10 de noviembre de 2022, por la que se establecen los procedimientos y se aprueba el modelo de solicitud para la inscripción en el censo electoral de residentes en España de nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales). Las reclamaciones contra las decisiones de inscripción las resuelven las delegaciones provinciales, con alzada ante la Oficina del Censo Electoral. En el ejercicio de las funciones censales, tanto la Oficina como las delegaciones provinciales cuentan con la colaboración imperativa de los ayuntamientos (art. 29.2 LOREG). Es este un supuesto *sui generis* de la colaboración interadministrativa regulada con carácter general en el art. 141 LRJSP, ya que incluye la facultad de dictar *instrucciones vinculantes a los ayuntamientos* e inspeccionar su actividad censal [art. 30.a) LOREG].

17. La ordenación de los procesos electorales queda encomendada a diversas *juntas electorales*, que ejercen competencias de forma jerarquizada y para ámbitos territoriales diferenciados. En la base están las *juntas de zona* para cada uno de los partidos judiciales existentes en 1979 (art. 8.6 LOREG), que ya no coinciden con los actuales. Con carácter general, las juntas de zona son las competentes para las elecciones locales (arts. 188.1 y 191 LOREG). A estas le siguen las *juntas provinciales*, las juntas autonómicas (solo para las elecciones autonómicas) y, ya por fin, la *Junta Electoral Central*. De las tres juntas electorales, solo la central tiene carácter permanente durante todo el tiempo de cada legislatura

(art. 9.2 y 3 LOREG). Las juntas provinciales y de zona se constituyen en el tercer día siguiente a la convocatoria de las elecciones correspondientes (art. 14.1 LOREG) y se disuelven una vez transcurridos cien días desde las elecciones (art. 15.2 -LOREG). En todas estas juntas se da una *composición mixta*: de magistrados (siempre en número mayoritario) y de profesionales o graduados en Derecho, Ciencia Política o Sociología. Así, la Junta Electoral Central se integra por ocho magistrados del Tribunal Supremo (seleccionados por insaculación) y cinco vocales no judiciales (catedráticos de Derecho, Ciencia Política o Sociología) propuestos conjuntamente por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados (art. 9.1 LOREG). Los acuerdos de las distintas juntas se adoptan por mayoría de los miembros presentes (art. 18.2 LOREG). En principio, las instrucciones y resoluciones referidas a cada ámbito espacial corresponde dictarlas a la junta territorialmente concernida, pero el sistema competencial es muy flexible. En primer lugar, cada junta puede elevar *consultas* a la de grado superior, que las resuelve con carácter vinculante [art. 19.1.d) y 3.b) LOREG]. Además, cada junta de grado superior puede *corregir*, por reclamación o de oficio, lo decidido por la junta territorialmente inferior [art. 19.1.e) y h), 2.h) y 3.c) LOREG]. Por último, cada junta puede dictar acuerdos para *unificar los criterios* de las juntas de inferior grado [art. 19.1.f) y 3.d) LOREG].

18. La gestión de las votaciones corresponde a la *mesa electoral* de cada sección electoral (art. 23 LOREG). Cada mesa electoral está integrada por un presidente y dos vocales (art. 25.1 LOREG), todos ellos designados por sorteo entre los electores de cada mesa. La formación de las mesas es una de las pocas actuaciones administrativas electorales que no corresponde a la propia Administración electoral, sino a los ayuntamientos (art. 26.1 LOREG). Son ellos quienes deben sortear los miembros de la mesa e instruir a los designados. El cargo de presidente o vocal es obviamente temporal, aunque de ejercicio obligatorio salvo causa justificada y aceptada por la junta electoral de zona (art. 27 LOREG).

2. El censo electoral

19. El censo electoral es la *base de datos* que identifica a todos los electores. El censo es único para toda España, si bien para el caso específico de las elecciones locales ha de incluir excepcionalmente a los extranjeros con derecho al voto (art. 31.3 LOREG e *infra* § IV.32). Aunque el censo es formalmente único, en realidad contiene dos partes jurídicamente diferenciadas: el Censo de Residentes (CER) y el Censo de Residentes-Ausentes (CERA). Distinción fundamental entre ambas partes es el protagonismo de los ayuntamientos en la elaboración del censo de residentes y la centralidad de los consulados en la confección del censo de residentes-ausentes. Precisamente el censo *CERA es irrelevante* para las elecciones locales, toda vez que la residencia en un municipio concreto de España es un requisito legal para el ejercicio del derecho de sufragio activo.

20. El censo electoral se confecciona, fundamentalmente, a partir del *padrón municipal* que elabora cada ayuntamiento (*infra* § VII.16). En puridad, y aunque el art. 32.2 LOREG habla de que los ayuntamientos «tramitan de oficio la inscripción de los residentes

en su término municipal», no son propiamente los ayuntamientos quienes inscriben a los vecinos en el censo electoral. Más bien, a través de la obligación municipal de comunicar mensualmente a las delegaciones provinciales censales todas las modificaciones producidas en el padrón (arts. 35.1 LOREG y 1.2 del Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero), es la Oficina del Censo Electoral quien formaliza (aprueba) el censo electoral. En consecuencia, el censo de residentes es una base de datos jurídicamente diferenciada respecto del padrón. Esto explica que el censo pueda ser objeto de rectificación directa, mediando reclamación del interesado (art. 38.2 LOREG), sin previa modificación del padrón.

21. Junto a la información padronal aportada por cada ayuntamiento, el censo se nutre también de la información suministrada por las *oficinas consulares* a partir de sus registros de matrícula consular (art. 36 LOREG), por los *registros civiles* (arts. 37 LOREG y 3 del Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, para los datos sobre defunción o declaración de fallecimiento; adquisición, recuperación o pérdida de la nacionalidad española; cambio de nombre o de apellidos; cambio de sexo, o declaración de modificación judicial de la capacidad) y por el *Ministerio del Interior* [sobre expediciones y renovaciones del documento nacional de identidad y sobre inscripciones en el Registro Central de Extranjeros (Orden EHA/642/2011, de 25 de marzo)].

22. Dada la centralidad del censo electoral para el ejercicio de los derechos electorales, tanto en su elaboración como en su rectificación rigen reglas y garantías especiales. Aunque el censo tiene carácter permanente (art. 34 -LOREG) y, consecuentemente, es objeto de modificación continua (en función de los cambios que se vayan produciendo en los padrones municipales y la matrículas consulares), su contenido queda congelado en el inicio del proceso electoral y con ese contenido despliega sus efectos (determinantes del derecho al voto) en la correspondiente votación. Para alcanzar esa estabilidad, previamente los ayuntamientos y consulados deben hacer público y facilitar el acceso a su contenido [el efectivamente existente el primer día del segundo mes anterior a la convocatoria de elecciones (art. 39.1 LOREG)] desde el sexto día posterior a la convocatoria de las elecciones (art. 39.2 LOREG); seguidamente se abre un plazo de ocho días para posibles reclamaciones, que resuelve cada delegación provincial (art. 39.3 y 6 LOREG), y, finalmente, el censo deviene definitivo (irrectificable) a partir del decimoséptimo día posterior a la convocatoria electoral (art. 39.6 LOREG). Las resoluciones de las delegaciones provinciales censales frente a las reclamaciones de los interesados agotan la vía administrativa y pueden ser recurridas (en el plazo extraordinario de cinco días) ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 40.1 LOREG). La eventual sentencia —que también ha de dictarse en cinco días— agota la vía judicial (art. 40.2 LOREG), por lo que —en su caso— ya solo sería impugnabile mediante recurso de amparo (en principio, solo por infracción del art. 23.1 CE) ante el Tribunal Constitucional.

23. Dado que el censo electoral de cada municipio se elabora a partir del padrón municipal, el procedimiento de *empadronamiento* cobra un especial sentido en el proceso electoral (y, por tanto, para el ejercicio de los derechos electorales ex art. 23 CE). Y bien, lo cierto es que el procedimiento de empadronamiento es, en la actualidad, muy simple. Se basa en la declaración de quien dice residir en el municipio. Y solo se prevé, como simple facultad, que «el ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos» (art. 59.2 del Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales).

24. Esta simplicidad en el empadronamiento ha podido facilitar, en el pasado, algunos procesos de empadronamiento ficticio, dirigido únicamente a ejercer derechos electorales en un municipio concreto. En municipios medianos o grandes el empadronamiento ficticio (con la consiguiente incorporación al censo electoral del municipio) normalmente es irrelevante, pero unos pocos empadronamientos ficticios en municipios pequeños puede ser determinante para el resultado electoral. Y eso hace que un alta en el padrón municipal pueda resultar de motivaciones espurias y no reflejar la realidad residencial efectiva. Piénsese, por ejemplo, en el empadronamiento en un municipio pequeño en el que una promotora inmobiliaria quiere promover un desarrollo urbanístico turístico (proyecto que resultaría muy favorecido a través de una determinada composición del pleno municipal). Esto explica que los arts. 30.c) y 39.4 LOREG incluyan un sistema de alerta y corrección ante empadronamientos extraordinarios. También por Instrucción de la Oficina del Censo Electoral (Resolución de 24 de febrero de 2006) se prevé que cuando se detecten variaciones relevantes en el censo (por previas alteraciones en el padrón), a requerimiento de la Oficina, los ayuntamientos deben comprobar la residencia efectiva de los vecinos de reciente empadronamiento, dándoles de baja de oficio si el empadronamiento no se corresponde con una residencia efectiva (art. 2 de la Instrucción).

25. Un aspecto jurídico aparentemente lateral sobre el censo electoral, aunque de importancia capital real, es la consideración del censo como una *base de datos de carácter personal*. Hay que tener en cuenta que, como el propio padrón o la matrícula consular que sirve de base al censo, este incluye ciertos datos personales de cada elector (los enunciados en el art. 2 del Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero). Como base de datos de carácter personal, el censo está sometido a controles y garantías a favor de los particulares (*infra* § IV.34). Pero también, por su importancia objetiva para las campañas electorales, aquella protección está sometida a algunas singularidades. Así, el art. 41.5 LOREG expresamente prevé que los representantes de las candidaturas puedan obtener una copia del censo electoral del distrito correspondiente «en soporte apto para su tratamiento informático».

3. Controles de legalidad

26. Las elecciones locales están pautadas con detalle en la LOREG y las demás leyes y reglamentos que la complementan o desarrollan. El efectivo cumplimiento de esta densa regulación normativa se garantiza mediante un complejo sistema de *reclamaciones y recursos*. Están, en primer lugar, las reclamaciones y protestas ante la Administración electoral; en segundo lugar, los recursos administrativos ante órganos de la misma Administración electoral; en tercer lugar, los recursos propiamente judiciales ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y, por último, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

27. Las *reclamaciones y protestas* están reguladas de forma asistemática en la LOREG. Toman sentido en el curso del proceso electoral para poner en conocimiento de la Administración electoral una posible irregularidad. Piénsese, por ejemplo, en una adjudicación irregular de espacios para la propaganda electoral en las calles, o en una defectuosa composición de una mesa electoral el día de las votaciones, o en el indebido recuento de un voto con nombres tachados. La reclamación o denuncia da lugar a la resolución o acuerdo de una mesa o una junta electoral. Así, por ejemplo, contra actuaciones de medios públicos de comunicación que no guarden la debida neutralidad cabe un «recurso» (que más bien es una reclamación) ante la correspondiente Junta Electoral Central (art. 66.1 LOREG); contra el recuento de los votos en una mesa electoral cabe reclamación por el representante de una candidatura, reclamación que será resuelta por la propia mesa electoral (art. 97.2 LOREG), y contra el acta del escrutinio general, por la junta elec-

toral de zona, caben también reclamaciones y protestas de los representantes y apoderados de las candidaturas ante la propia junta electoral de zona, que las resuelve (art. 108.3 LOREG). No estamos aquí propiamente ante recursos administrativos (otra opinión, PASCUA, 2010: 599), pues aún no hay resolución impugnada, sino ante una *alegación*, protesta o denuncia de disconformidad que motivará una resolución administrativa o habrá de ser tenida en cuenta a la hora de adoptar una resolución administrativa de trámite [como el acta de escrutinio de cada mesa electoral (*infra* § IV.83)] o definitiva [como el acta definitiva del escrutinio general aprobada por cada junta electoral de zona (*infra* § IV.86)]. La relevancia jurídica de la reclamación o denuncia está en que en ocasiones tiene un *efecto preclusivo*. Esto es, solo serán luego cuestionables ante la propia Administración electoral o ante los órganos judiciales y el Tribunal Constitucional aquellas irregularidades que hubieran sido denunciadas en su momento por los sujetos legitimados para ello (STC 125/2011, FJ 2). Luego se verá que este efecto preclusivo ha de ser hoy matizado allí donde entre en conflicto con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (*infra* § IV.88).

28. Gran parte —aunque no todas— las resoluciones de la Administración electoral son recurribles en *vía administrativa electoral* conforme al art. 21 -LOREG y a las pautas procedimentales de la Instrucción de la Junta Electoral Central 11/2007, de 27 de septiembre. La estructura jerarquizada de la Administración electoral hace posible los recursos administrativos, aunque, en ocasiones, la necesaria agilidad de los procesos electorales lleva a la LOREG a excluir estos recursos, optando por el control judicial directo. Aunque el art. 21 LOREG regula con carácter general dichos recursos, lo cierto es que no abarca todos los supuestos posibles, como las decisiones de orden público adoptadas por el presidente de una mesa electoral conforme al art. 91.1 -LOREG. Tampoco es impugnabile en vía administrativa la proclamación de candidatos y candidaturas por la junta electoral de zona, que solo es recurrible en vía judicial ante el correspondiente juzgado de lo contencioso-administrativo (art. 49 -LOREG). Además, algunos recursos administrativos electorales, como el que procede ante la Junta Electoral Central contra el acta de escrutinio general de una junta electoral de zona, son objeto de regulación especial (art. 108.3 LOREG). La sucinta regulación de los recursos administrativos en la LOREG ha de completarse con la LPAC por mandato del propio art. 120 LOREG. Esto lleva a la aplicación supletoria de los arts. 121 y 122 LPAC referidos al recurso de alzada. En cambio, hay dificultades para considerar que también rigen aquí el recurso de reposición y el extraordinario de revisión (PASCUA, 2010: 615 y 618). Frente al régimen general de los recursos administrativos, que solo permite la alzada frente a resoluciones definitivas o resoluciones de trámite muy cualificadas (art. 112.1 LPAC), en el ámbito electoral hay una extensa impugnabilidad en vía administrativa de actos de trámite. Así ocurre con las actas de escrutinio general, que en puridad son actuaciones de trámite para la proclamación de candidatos electos, pero son recurribles ante la Junta Electoral Central (art. 108.3 LOREG).

29. Las resoluciones y actuaciones administrativas electorales, una vez que agotan la vía administrativa electoral, son impugnables ante la *jurisdicción contencioso-administrativa*. Los arts. 49 y 109 a 117 LOREG regulan sendos procedimientos contencioso-electorales especiales con objetos muy tasados. El art. 49 LOREG regula el recurso contencioso-electoral contra los acuerdos de proclamación de candidatos y candidaturas

por la junta electoral de zona (que agota por sí la vía administrativa) y se residencia en el correspondiente juzgado de lo contencioso-administrativo (art. 8.5 LJCA). De otro lado, los arts. 109 a 117 -LOREG regulan el recurso contencioso-electoral contra los acuerdos de las juntas electorales de zona sobre proclamación de electos (*infra* § IV.88), así como contra los acuerdos plenarios sobre la elección y proclamación de los presidentes de las corporaciones locales (art. 109 LOREG). Conoce de estos recursos la Sala de lo Contencioso-Administrativo del correspondiente Tribunal Superior de Justicia [art. 10.1.f) LJCA]. Los demás actos y actuaciones administrativas con relevancia electoral son también recurribles, pero ya no por el procedimiento contencioso-electoral, sino por medio de un recurso contencioso-administrativo ordinario (STC 149/2000) (PASCUA, 588). Esto incluye, por ejemplo, la asignación de subvenciones a los partidos para gastos electorales [STSJ de Illes Balears de 23 julio de 2019 (ECLI: ES:TJIBAL:2019:584)] o las sanciones electorales impuestas por la Junta Electoral Central [STS de 18 abril de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:1421)].

30. Por último, aquellas infracciones electorales que puedan afectar a los derechos fundamentales de sufragio activo y pasivo (art. 23.1 y 2 CE) pueden dar lugar a un *recurso de amparo* ante el Tribunal Constitucional (art. 114 -LOREG). Para ello es necesario el previo agotamiento de la vía judicial previa, lo que normalmente se producirá a través del recurso contencioso-electoral. El recurso de amparo se puede dirigir contra cualquier decisión o actuación lesiva de un derecho fundamental electoral. Ello no obstante, el recurso tiene un especial sentido en relación con dos tipos de acuerdos de la Administración electoral: la proclamación de candidatos y candidaturas, y la proclamación de candidatos electos. Ambos acuerdos son objeto de recursos contencioso-electorales especiales (arts. 49 y 109 a 117 LJCA), lo que se corresponde también con reglas procesales especiales para la tramitación del amparo constitucional (Acuerdo de 20 de enero de 2000 del Pleno del Tribunal Constitucional). Si bien la admisión a trámite de los recursos de amparo está hoy en general muy constreñida, pues solo son admisibles aquellos que muestren «especial trascendencia constitucional» [art. 50.1.b) LOTC], los recursos de amparo electorales son admitidos a trámite con especial frecuencia, precisamente porque los asuntos electorales presentan, normalmente, una elevada trascendencia objetiva más allá del caso concreto. Aunque al recurso de amparo electoral precede necesariamente una previa resolución judicial [art. 44.1.a) LOTC], la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional no es un mero juicio de razonabilidad sobre la interpretación de la LOREG por los jueces (no es un juicio sobre si los jueces han prestado suficiente tutela judicial al recurrente electoral), aunque tampoco es un juicio de legalidad ordinaria: es un juicio sobre si mediante una incorrecta aplicación de la ley electoral se ha producido un resultado efectivo contrario a los derechos fundamentales electorales (SSTC 144/1999, FJ 4; 135/2004, FJ 4, y 170/2007, FJ 5).

IV. ELECTORES Y ELEGIDOS

1. Sufragio activo

31. El derecho de sufragio activo en las elecciones locales, expresión del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1

CE), corresponde a todos los *españoles* mayores de edad. El derecho al voto es siempre un derecho *personal* que solo puede ser ejercido de forma también personal (art. 4 LOREG), sin posibilidad de delegación. Tras la derogación del art. 190 LOREG por medio de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero (declarada no inconstitucional en la STC 153/2014), los españoles, aun siendo titulares del derecho de sufragio activo, solo pueden ejercerlo si tienen *residencia* en algún municipio de España. Esto explica que el art. 75 LOREG, que regula con carácter general el voto de los residentes-ausentes, expresamente excluya a las elecciones locales.

32. Junto a los españoles, también tienen derecho al voto dos grupos de *extranjeros*:

a)

Los ciudadanos de la *Unión Europea* [art. 176.1.a) LOREG], esto es, los nacionales de algún Estado miembro de la Unión (art. 20.1 TFUE), siempre que *residan* en España y expresamente *manifiesten* su voluntad de ejercer su derecho al sufragio activo local en este país. En este punto la LOREG se acomoda a lo establecido en el art. 20.2.b) TFUE y en los arts. 7 y 8 de la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994.

b)

Los ciudadanos extranjeros residentes en España con nacionalidad de Estados que, por medio de *tratado internacional*, también reconocen a los españoles el voto en sus elecciones locales. En la actualidad, estos Estados son: Bolivia, Cabo Verde, Colombia, Corea, Chile, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Trinidad y Tobago (Orden ETD/1057/2022, de 3 de noviembre). El requisito de la *reciprocidad* no está exento de crítica, en la medida en que no mira a la integración real de los extranjeros en sus municipios, sino a las relaciones internacionales entre Estados (SANTOLAYA, 2011: 21; PÉREZ-MONEO *et al.*, 2019: 70). Para el ejercicio del derecho es necesario *solicitar* expresamente la inclusión en el censo electoral de extranjeros residentes en España (art. 2 del Real Decreto 202/1995, de 10 de febrero).

33. Tras la reforma de la LOREG por la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, tanto a los españoles como a los europeos y extranjeros corresponde el derecho al voto incluso si en ellos concurre una situación de *discapacidad* (DA 8.ª LOREG). Formalmente, conforme al art. 3 LOREG, no disfrutaban del derecho al voto aquellas personas condenadas expresamente en tal sentido por *sentencia penal firme*. Sin embargo, el hecho de que el Código Penal vigente ya no prevea expresamente la pena de privación del sufragio activo quita todo sentido a la regulación de dicho artículo (PÉREZ-MONEO *et al.*, 2019: 75).

34. Para el ejercicio del derecho de sufragio activo es imprescindible la inscripción en el *censo electoral* (art. 2.2 LOREG). Y es precisamente la información censal la que determina el municipio en el que cada español puede ejercer el derecho al voto. Esto explica que la inscripción censal esté estrictamente neutralizada, reglada y objetivada, pues es instrumental para el ejercicio de un derecho previamente definido (por los arts. 23.1 CE y 176 LOREG). La formación y gestión del censo electoral, por ser determinante para el ejercicio del derecho al voto, se asigna a un órgano administrativo funcionalmente independiente, la Oficina del Censo Electoral (*supra* § IV.15). Y la formación del censo parte de los datos reflejados en el padrón de habitantes de cada municipio (*supra* § IV.19). Esto no significa que todas las personas empadronadas en un municipio tengan derecho al voto

(no lo tienen los españoles menores de edad ni la mayor parte de los extranjeros). Significa, simplemente, que el padrón informa objetivamente sobre la residencia de los electores, y esa información es la que se traslada al censo electoral.

2. Sufragio pasivo

35. El art. 23.2 CE reconoce a los ciudadanos el derecho fundamental a acceder a los cargos públicos y, por tanto, a concurrir como candidato en las elecciones locales. Conforme al art. 13.2 CE, este derecho se extiende, en condiciones de *reciprocidad*, a los nacionales de otros Estados en los términos que determinen la ley y los correspondientes convenios internacionales. Es el caso de los ciudadanos de la Unión Europea, conforme al art. 20.2.b) TFUE. El único requisito específico que añade el art. 6.1.c) LOREG es que el extranjero no haya sido desposeído del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen.

36. Conforme al propio art. 23.2 CE, el ejercicio del derecho fundamental a ser elegido se regula *por la ley*, necesariamente orgánica (art. 81.1 CE y STC 47/1990, FJ 7). La ley orgánica puede no solo articular procedimentalmente el ejercicio del derecho (art. 53.1 CE), sino también establecer *límites* al mismo. Estos posibles límites han de ser, obviamente, proporcionados y respetar el contenido esencial de derecho fundamental, consistente en «asegurar que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes» (SSTC 135/2004, FJ 4; 114/2014, FJ 4, y 159/2015, FJ 5). Se observa aquí cómo el derecho a ser elegido guarda estrecha *conexión con el derecho a elegir* o de sufragio activo (STC 24/1989, FJ 2), por lo que se puede considerar que el derecho fundamental a acceder a los cargos representativos es menos intenso cuando los ciudadanos aún no han votado y más consistente cuando los electores ya han expresado sus preferencias. Esto implica que la ley tiene más margen para *limitar el derecho a ser candidato* (pues ahí aún no hay preferencias electorales) que para restringir el acceso al cargo del candidato ya votado [pues aquí entra en juego no solo el derecho fundamental del art. 23.2 CE, sino también el derecho de los electores a participar en los asuntos a través de sus representantes ya elegidos (art. 23.1 CE)]. Similar es la jurisprudencia europea en relación con los miembros del Parlamento Europeo, como se ve en la STJUE de 19 de diciembre de 2019, *Junqueras*, asunto c-502/19, apartado 86 (ECLI:EU:C:2019:1115).

37. En la actualidad, el art. 6.1 LOREG establece como *requisitos para ser elegible*: la nacionalidad española o la de un país extranjero en régimen de reciprocidad conforme a los arts. 13.2 CE y 177.1 LOREG, tener la cualidad de elector (lo que implica tener residencia en algún municipio de España) y no incurrir en una causa legal de inelegibilidad. Las *causas de inelegibilidad* se enuncian con carácter general en el propio art. 6.1 y 2 LOREG (complementado, para las elecciones locales, con los arts. 177.2 y 187 *bis* LOREG). Se trata de causas tasadas, no susceptibles de interpretación analógica, precisamente porque limitan el ejercicio de un derecho fundamental (STC 28/1986, FJ 2).

38. La LOREG distingue, con notoria dificultad, entre requisitos de *elegibilidad* y causas de *incompatibilidad*. Los requisitos de elegibilidad condicionan la *validez* misma de la elección, de manera que no puede ser lícitamente elegido quien incurre en alguna

tacha de inelegibilidad. En cambio, las causas de incompatibilidad no impiden la elección de un candidato, aunque sí impiden el *ejercicio* del cargo (con lo que es el propio candidato quien debe liquidar la causa de incompatibilidad que le afecta). La difícil distinción entre inelegibilidad e incompatibilidad (COSCULLUELA, 2011: 1506) se manifiesta en que las causas de inelegibilidad sobrevenidas, en relación con concejales ya electos, actúan como causas de incompatibilidad (arts. 6.4 y 178.1 LOREG). Esto es, cuando sobreviene una causa de inelegibilidad la elección no se torna sobrevenidamente inválida, pero el candidato electo ya no puede ejercer el cargo de concejal, salvo que solucione su situación de inelegibilidad/incompatibilidad (art. 178.3 LOREG).

39. Yendo a las *causas de inelegibilidad* concretas, se aprecia que en realidad son de dos tipos. Unas, las del art. 6.1 y 3 LOREG, tienen que ver con la posición político-gubernativa de los candidatos al tiempo de las elecciones —como ser delegado o subdelegado del Gobierno en una Comunidad Autónoma [art. 6.1.k) LOREG]—. En este caso, la tacha de inelegibilidad pretende impedir que durante el proceso electoral un candidato concreto se encuentre en una *posición de poder* que pueda afectar a la neutralidad del proceso electoral. En estos casos, la causa de inelegibilidad se supera si el candidato deja de ocupar el puesto que le inhabilita (art. 7.3 y 4 LOREG). Otras causas de inelegibilidad (las del art. 6.2 LOREG) tienen que ver con la conducta previa del candidato, que le hacen *no merecedor*, a ojos de la ley, de un cargo público. Aquí se incluye, señaladamente, la condena previa, incluso no firme, por delitos de rebelión, terrorismo o contra la Administración pública [art. 6.2.b) LOREG].

40. En principio, debería considerarse que las causas de inelegibilidad del art. 6 LOREG no son solo tasadas, sino también de *interpretación estricta*, en la medida en que contienen restricciones en el disfrute de un derecho fundamental (entre muchas, STC 48/1998, FJ 8). Sin embargo, la jurisprudencia contenciosa no sigue necesariamente este criterio. Así, la STS de 1 de abril de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1060), pese a la falta de claridad en el tenor literal del art. 6.2.b) LOREG, entiende que la condena de inhabilitación especial para un cargo público (alcalde) es también causa de inelegibilidad para el cargo electo de consejero insular. Se invoca en la sentencia la ejemplaridad debida por los cargos públicos. Pero por mucho que ese argumento pueda ser socialmente comprensible, no es del todo coherente con la preeminencia constitucional del derecho fundamental del art. 23.2 CE.

41. El listado actual de las causas generales de inelegibilidad merecería una *revisión crítica*. De un lado, algunas de las causas de inelegibilidad generales que pueden ser relevantes en elecciones estatales o autonómicas resultan poco relevantes en las elecciones locales. Pensemos en quien ejerce un cargo de director general en el Estado (que no es propiamente un cargo político) y al tiempo desea participar políticamente en el municipio donde vive; posibilidad esta que le impide el art. 6.1.f) LOREG. De otro lado, sacrificar por entero el derecho fundamental al sufragio pasivo para algunos altos cargos administrativos que, por el hecho de ejercer un cargo público, pudieran influir indirectamente en el resultado electoral, no se compadece con el hecho de que los cargos más propiamente políticos (como los ministros, consejeros y concejales en ejercicio) sí son elegibles. Más objetable aún puede ser, por su propio sentido y su difícil aplicación, la causa de inelegibilidad del art. 177.2 LOREG, que impide ser candidatos a los deudores directos o subsidiarios de la correspondiente entidad local, siempre que contra ellos se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial. Es este un supuesto técnicamente heterodoxo y constitucionalmente poco justificable: resulta *a priori* injustificado que los deudores de los ayuntamientos o diputaciones (por reprochable que pueda ser su morosidad) deban quedar excluidos del ejercicio de un derecho fundamental como es el derecho a ser elegido.

V. SISTEMA ELECTORAL

42. Aunque en sentido lato el «sistema electoral» comprende todas las reglas para la provisión de los cargos electos locales, en un sentido más estricto el sistema electoral se refiere a dos elementos concretos: las circunscripciones electorales y la fórmula o criterio con el que los votos se traducen en escaños. Se trata de dos elementos nucleares y estrechamente interrelacionados. En España, la circunscripción electoral municipal es siempre única (cada municipio) y conviven dos formas de elección: mayoritaria, en los municipios muy pequeños, y proporcional, en todos los demás.

43. La opción legal por la *circunscripción municipal única* tiene importantes efectos. Facilita la aplicación del sistema proporcional, porque permite distribuir un número considerable de escaños o concejalías. Al acumularse el total de escaños en la circunscripción única, participan en el reparto los candidatos de las listas que quedan en segunda, tercera o cuarta posición en el recuento total. También se favorece la posición electoral de los partidos políticos, porque pueden presentar listas homogéneas de candidatos. Este efecto se intensifica incluso cuando —como en el caso de España— las listas electorales son cerradas y bloqueadas (el elector no puede ni introducir otros nombres en la lista ni alterar su posición). Con frecuencia se ha señalado que la circunscripción única (con distribución mayoritaria o proporcional de los escaños) favorece los gobiernos locales fuertes y los proyectos estratégicos de ciudad, pero dificulta la representación política de las minorías en municipios con identidades múltiples (SANCTON, 2015: 188).

44. El reconocimiento de *identidades diversas* en una misma comunidad está muy presente en los regímenes electorales locales con circunscripciones múltiples (distritos, *wards*). En estos sistemas, cada grupo de población agrupado en una circunscripción elige su propio representante. La eficacia de esta forma electoral para el efectivo gobierno de una misma ciudad es cuestionable, porque dificulta la coherencia y estabilidad de las mayorías en el pleno o asamblea municipal. Sin embargo, en países como Estados Unidos son jurídicamente obligatorias, porque en un sistema electoral mayoritario es la única forma de conseguir que un grupo de población homogéneo (un grupo identitario, podríamos decir) pueda contar con su propio representante. En elecciones locales por sistema de circunscripción única (*at large*) lo más frecuente sería que los candidatos de las minorías siempre quedaran en segundas o terceras posiciones, y con ello, la composición de las asambleas locales no reflejaría la diversidad social. Esto explica que el Tribunal Supremo de Estados Unidos abiertamente haya prohibido la fusión de circunscripciones cuyo resultado sea la dilución representativa de grupos sociales homogéneos.

45. Los escaños se asignan por la junta electoral de zona conforme a lo que la LOREG denomina *sistema electoral*. Esto es, un conjunto de reglas que determinan la asignación de escaños a las candidaturas conforme a los resultados de las votaciones tal y como figuran en el expediente electoral (PÉREZ-MONEO *et al.*, 2011: 121). De acuerdo con los arts. 180 y 184 LOREG, en puridad hay dos sistemas de asignación de escaños, aparte del sistema de concejo abierto —donde solo se elige alcalde por mayoría de votos (art. 179.2 LOREG)—: en los municipios pequeños (hasta 250 habitantes) el sistema electoral es mayoritario y en los municipios de más de 250 habitantes el sistema es proporcional.

46. En los municipios de menos de 250 habitantes, donde rige un sistema propiamente *mayoritario*, cada elector selecciona un número máximo de candidatos, necesariamente dentro de una candidatura cerrada (art. 184 LOREG): hasta dos candidatos en listas de tres (para los municipios de hasta 100 habitantes) y hasta cuatro candidatos en listas

de cinco (para municipios entre 101 y 250 habitantes). Esta limitación de un máximo de elegibles dentro de la lista pretende facilitar la representación —siquiera minoritaria— de al menos una segunda candidatura además de la mayoritaria (PÉREZ-MONEO *et al.*, 2019: 132). La asignación de escaños es simplemente mayoritaria: son elegidos concejales los candidatos con más votos.

47. En los municipios de más de 250 habitantes, el sistema electoral es *proporcional* y contiene dos reglas esenciales: la exclusión del reparto de escaños a las candidaturas que no obtengan al menos el 5 por 100 de los votos válidos (art. 180 LOREG) y la fórmula D’Hondt para la asignación de escaños (arts. 180 y 163.1 LOREG). La regla D’Hondt es una fórmula matemática por medio de la cual los escaños no se atribuyen en bloque a cada candidatura en función de los votos totales obtenidos, sino que cada escaño se atribuye de forma individualizada en función de cuál es la candidatura mejor posicionada en votos para ese concreto escaño. Esto se consigue dividiendo los votos válidos obtenidos por cada lista electoral entre números naturales correlativos (1,2,3,4...), tantos como escaños hay para repartir en función de la población (*infra* § IV.58), y asignando cada escaño a la candidatura que mejor cociente ofrece en cada división.

48. Por ejemplo, en las elecciones de mayo de 2019 en un pueblo de 9.000 habitantes (Soto del Real), donde se eligen trece concejales, se hacen las siguientes operaciones: primero se excluyen las dos candidaturas que han obtenido menos del 5 por 100 de los votos válidos. Esto supone que quedan fuera de la competición la candidatura GEPS (que obtuvo el 4,3 por 100 de los votos) y la candidatura Viva Soto (que obtuvo el 0,99 por 100 de los votos). Entre las restantes candidaturas se distribuyen los trece concejales que corresponden al ayuntamiento por su población conforme a la tabla del art. 179 LOREG. Y se hace de la siguiente forma: primero se divide el total de votos válidos de cada partido entre 1, 2, 3, 4 y 5. Una vez hechas estas divisiones, cada uno de los trece escaños se asigna de forma sucesiva al mejor cociente de entre los que han resultados de las previas divisiones, tal y como se ejemplifica en la tabla que sigue. En ella se ve que el primer escaño se asigna a la lista del PSOE porque al dividir el total de sus votos (2.935) entre 1, el cociente es comparativamente el más alto. Lo mismo sucede con el segundo escaño: al dividir el total de votos del PSOE entre 2, el cociente (1.467,5) es aún superior a cualquier otro cociente de cualquier otra división. En concreto, dado que la lista del PP obtuvo un total de 1.039 votos, esta cifra, incluso dividida por 1, es aún inferior a la que resulta de dividir los votos totales del PSOE entre 2 (1.467,5). De ahí que el segundo escaño, que debe corresponder al segundo cociente más alto, también corresponda al PSOE. En cambio, ya para el tercer concejal, el cociente de dividir el total de votos del PSOE entre 3 (978,3) es inferior a la división del total de votos del PP entre 1 (1.039), y por eso este tercer concejal se asigna ya al PP.

Candidaturas con más de 5% de votos válidos	Total de votos	División 1	División 2	División 3	División 4	División 5	División 6	División 7	División 8	División 9
PSOE	2.935	2.935 (1)	1.467,5 (2)	978,3 (4)	733,70 (5)	587,0 (6)	489,1 (8)	419,2 (9)	366,8 (10)	326,1
PP	1.039	1.039 (3)	519,5 (7)	346,3 (12)	259,50	207,8	173,1	148,4	129,8	115,4
Vox	349	349 (11)	174,5	116,3	87,25	69,8	58,1	49,8	43,6	38,7
Cs	329	329 (13)	165,5	109,6	82,25	65,8	54,8	47,0	41,1	36,5

49. Aunque es frecuente el comentario de que la fórmula D’Hondt penaliza a los partidos pequeños, esto no es propiamente así (EQUIPO PIEDRAS DE PAPEL, 2015: 248). Más bien, la asignación de cada escaño al mejor cociente de cada división lleva a que el último escaño en reparto naturalmente vaya a la candidatu-

ra con más votos. Otras fórmulas electorales proporcionales como la Sainte-Laguë sí puede producir distribuciones de escaños desproporcionadamente más escoradas hacia las candidaturas más votadas (QUIRÓS, 2019: 60). Tampoco es por entero correcto afirmar que la barrera electoral del 5 por 100 impide la obtención de escaños a una candidatura con suficientes votos, pues lo más normal es que un número de votos que no alcance el 5 por 100 tampoco sería suficiente para obtener alguno de los escaños en liza. En realidad, la posible penalización de partidos o candidaturas pequeñas deriva del *número de escaños a repartir* (NAVARRO, VELASCO y ZAGÓRSKI, 2019: 28, § 9). Esto es, cuanto menor es el número de escaños para repartir (en proporción al número de electores) mayor número de votos se requiere para obtener un escaño. Y esto puede determinar que en las ciudades grandes un número alto de votos no obtenga ningún escaño, porque el número de escaños a repartir es relativamente bajo. Así, en la ciudad de Madrid, en las elecciones locales de 2019, la candidatura de Izquierda Unida obtuvo 42.855 votos, pero no obtuvo ningún concejal. En cambio, en los municipios pequeños, donde el número de concejales es comparativamente muy alto, solo candidaturas con muy pocos votos quedan fuera de la distribución de escaños. En el ejemplo anterior (Soto del Real) se observa que para un censo de 6.697 electores basta con 329 votos para obtener un concejal.

VI. EL PROCESO ELECTORAL

50. Lo que en términos políticos se conoce como proceso electoral es, en términos jurídicos, una secuencia de *actos y procedimientos* que se inician con la convocatoria electoral y terminan con la toma de posesión de los concejales electos y la subsiguiente elección del alcalde o alcaldesa (y en el caso de las diputaciones provinciales, con la posterior selección de los concejales que ocupan cargos de diputados provinciales y de la presidencia de la diputación) (*infra* § IV.101). Todos los actos y procedimientos electorales se rigen no solo por la LOREG, sino también por los *derechos fundamentales* de sufragio activo y pasivo (art. 23.1 y 2 CE). Esto significa que los trámites y requisitos procedimentales y materiales de la LOREG han de interpretarse por la Administración electoral y los jueces de la manera más favorable a aquellos derechos fundamentales. Aunque esto no significa que cualquier infracción de una regla procedimental electoral suponga, por sí, la lesión de un derecho fundamental. Esto solo ocurre cuando la posible irregularidad afecta o puede afectar al *resultado final* de la elección (STC 135/2004, FJ 4).

51. Aunque el proceso electoral se descompone en múltiples actos y procedimientos, a través de ellos se pueden identificar dos notas básicas del sistema electoral en general, permanentes casi desde 1978 (MONGE, 2018: 12). Una se refiere al *protagonismo de los partidos políticos*, que se observa tanto en la formación de las candidaturas, donde los protagonistas son sin duda los partidos (*infra* § IV.55), como en la elección indirecta del alcalde (*infra* § IV.93). La otra nota esencial del sistema electoral es la búsqueda de la *estabilidad* en el gobierno local, a lo que coadyuvan tanto la obligatoriedad de que los plenos municipales agoten su mandato de cuatro años (art. 42.3 LOREG) como la regulación restrictiva de las mociones de censura (art. 197 *bis* LOREG) (*infra* § IX.106). La estabilidad en el gobierno local se refuerza además con otras reglas de similar sentido *contenidas en la LBRL*, como la ausencia de primacía absoluta del pleno municipal sobre el alcalde y la junta de gobierno (arts. 21, 124 y 127 LBRL) (VELASCO, 2020: 60) o la autorización legal de un régimen organizativo restrictivo para los «concejales no adscritos» (NAVARRO, VELASCO y ZAGÓRSKI, 2019: 47) (*infra* § IX.43).

1. Convocatoria de elecciones

52. La convocatoria de elecciones locales le corresponde, en todo caso, al Gobierno de España mediante Real Decreto del Consejo de Ministros (art. 185 LOREG) y es un acto reglado: han de convocarse el quincuagésimo quinto día anterior al cuarto domingo de mayo *cada cuatro años* (art. 42.3 LOREG). En ese lapso de cincuenta y cinco días tienen lugar, de forma secuencial: la presentación y proclamación de candidaturas, la campaña electoral y las votaciones. Son tres fases electorales jurídicamente ordenadas y *procedimentalizadas*. La regulación procedimental se encuentra directamente en la LOREG, pero, precisamente por el carácter procedimental del proceso electoral, con carácter supletorio se aplica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo cual es relevante, por ejemplo, para el cómputo de los plazos.

2. Presentación de candidaturas

53. Una vez publicado el real decreto de convocatoria de elecciones —necesariamente al día siguiente de su firma (art. 42.3 LOREG)— se abre un procedimiento de *presentación* de candidaturas, por plazo de cinco días, entre el decimoquinto y el vigésimo día posterior a la convocatoria (art. 45 LOREG). En el caso de que no se presentara ninguna candidatura en ese plazo se convocarían elecciones parciales —en esa circunscripción— en el plazo de seis meses (art. 181 LOREG).

54. En este estadio procedimental toma protagonismo el *representante* de la candidatura (art. 186 LOREG), que lo es también *ope legis* de cada uno de los candidatos (art. 43.3 LOREG). Esta representación imperativa simplifica la relación de los múltiples candidatos en cada municipio con la Administración electoral. De manera que, en principio, los titulares de los derechos electorales (los candidatos) no son los actores inmediatos en el procedimiento electoral. Al otro lado se encuentra, para la mayoría de las funciones públicas, la junta electoral de zona. Es a ella a quien se dirigen las candidaturas de los partidos, las federaciones y las coaliciones electorales (arts. 186.4 y 187.1 LOREG).

55. Aunque es obvio que los candidatos a concejales son *personas físicas*, las candidaturas son *colectivas* (art. 187.2 LOREG). Esto es, quien presenta candidaturas (únicas, cerradas y bloqueadas) son los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores (art. 44.1 LOREG), lo que refuerza considerablemente la posición del partido respecto de cada candidato concreto (PEREZ-MONEO *et al.*, 2019: 121 y 143). Aunque una vez elegidos son los candidatos concretos quienes disfrutan del derecho al ejercicio del cargo, no pudiendo ser depuestos por los partidos o los grupos políticos del pleno (SSTC 5/1983, FJ 4, y 298/2006, FJ 7). El protagonismo de los partidos en la formación de las candidaturas necesariamente proyecta fuertes exigencias de democracia interna en estos (FLORES, 1998: 185).

56. Todas las personas que integran cada candidatura deben ser individualmente elegibles y, además, el conjunto de la candidatura debe cumplir ciertas exigencias materiales: la *composición equilibrada* de hombres y mujeres (art. 44 *bis* LOREG, no objetado

por la STC 12/2008), exigencia que no rige para los municipios de menos de 3.000 habitantes (187.2 LOREG); no ser sucesión de un *partido político disuelto* o suspendido (art. 44 LOREG); y cumplir con los *requisitos formales* de presentación, como el plazo de cinco días o el contenido preceptivo del escrito de presentación de la candidatura (art. 46 -LOREG). En general, las candidaturas de los partidos y las federaciones no soportan exigencias normativas especiales. Algo más compleja es la regulación de las *coaliciones*, a las que se les exige información precisa sobre el propio acuerdo de coalición (art. 44.2 LOREG). Y aún mayores son las exigencias legales a las candidaturas de las *agrupaciones* de electores. En este último caso es necesario aportar un número mínimo de firmas (arts. 46.8 y 187.3 LOREG) cuya comprobación no es exhaustiva, sino por «muestreo» (Instrucción de la JEC 7/2011, de 15 de septiembre).

57. Una de las exigencias legales más litigiosas es la referida al nombre o identificación de las candidaturas, para lo que el art. 46.4 LOREG impone que «no induzca[n] a confusión con los [nombres] pertenecientes o usados tradicionalmente por otros partidos legalmente constituidos». La posible confusión de denominaciones no se considera solo una infracción legal, sino que alcanza al propio derecho fundamental a concurrir a las elecciones en condiciones de igualdad garantizado por el art. 23.2 CE (por ejemplo, STC 71/1995, FJ 3).

58. Entre los requisitos formales de las candidaturas está el que cada una incluya *tantos candidatos como concejales* tiene cada ayuntamiento (art. 44 -LOREG). El número de concejales de cada ayuntamiento viene determinado por la población, conforme a la escala del art. 179 LOREG. De manera que los municipios de hasta 100 habitantes (salvo que se rijan por el régimen de concejo abierto) eligen tres concejales y los municipios de más de 100.000 habitantes cuentan con al menos veinticinco concejales, añadiéndose uno más por cada 100.000 habitantes adicionales o fracción.

59. Las candidaturas presentadas primero se publican al vigésimo segundo día posterior a la convocatoria y seguidamente son *fiscalizadas* —obviamente solo por razones de legalidad— por la correspondiente junta electoral de zona. Este control de legalidad ha de ejercerse en el brevísimo plazo de dos días (art. 47.2 LOREG), lo que necesariamente lo hace sumario. De ese control de legalidad puede resultar el requerimiento de subsanación (en el plazo de cuarenta y ocho horas) de alguna irregularidad que sea propiamente subsanable (art. 47.2 LOREG). Con carácter general, y dado que está en juego el disfrute del derecho fundamental de sufragio pasivo, han de considerarse *subsanables* cualesquiera irregularidades (SSTC 24/1989, FJ 6; 97/2007, FJ 4, y 113/2007, FJ 4). Es más, se infringe el art. 23.2 CE cuando una junta electoral de zona no requiere expresamente la posible subsanación de una candidatura defectuosa (en relación con el requisito del equilibrio de género del art. 44 *bis* -LOREG, véase la STC 96/2007, FJ 4, y muchas otras que la siguen). Finalmente, las candidaturas regulares son proclamadas el vigésimo séptimo día desde la convocatoria y publicadas al día siguiente (art. 47.3 y 5 LOREG). Una candidatura *irregular* (por ejemplo, por ser sucesora de un partido declarado ilegal) no es proclamada (art. 44.4 LOREG). En cambio, sí se proclaman las candidaturas que contienen algún candidato inelegible, si bien con la exclusión de este (art. 7.1 -LOREG). Contra el acuerdo de proclamación o no proclamación, o de exclusión parcial, hay recurso contencioso-administrativo en el brevísimo plazo de dos días (art. 49.1 LOREG). La resolución judicial es firme (art. 49.3 LOREG) y, por tanto, solo es impugnabile mediante recurso de

amparo electoral ante el Tribunal Constitucional, que ha de resolverlo en tres días (art. 49.4 LOREG). El control constitucional sobre la proclamación de candidaturas y candidatos no se refiere a la correcta o incorrecta aplicación administrativa y judicial de la LOREG, sino a la posibilidad de que una incorrecta aplicación de la ley tenga relevancia suficiente como para percutir en el derecho fundamental del art. 23.2 CE (SSTC 61/1987, FJ 2 y 160/1989, FJ 2).

60. El control de legalidad de la junta electoral de zona no puede extenderse a verificar la realidad material o la validez de decisiones administrativas previas de las que depende la condición de sujeto elegible. Este es precisamente el problema planteado (en un contexto electoral distinto, como son las elecciones al Parlamento Europeo) en una resolución de la Junta Electoral Central que declaró inelegible a Carles Puigdemont (huido de la justicia española y notoriamente residente en Bélgica). La Junta Electoral Central, con un activismo y pérdida de neutralidad impropia de la tradición de ese órgano, consideró que en el candidato no se daba el requisito de la residencia efectiva en un municipio español (requisito determinante para poder ser candidato). Y ello pese a que en el correspondiente padrón municipal, no corregido en este punto y, por tanto, eficaz, el mencionado candidato figuraba como residente. De esta manera, cuando la Junta Electoral Central declaró a Carles Puigdemont como inelegible, en el fondo estaba revisando el padrón municipal, que es quien declara la condición de residente, asumiendo así una competencia que no es propia de dicha Junta. Esta decisión electoral fue revocada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Madrid [previamente aleccionado por un Auto del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2019 (ECLI: ES:TS:2019:5684A)] declarando expresamente que «mientras no se adopten los acuerdos por los órganos competentes con el fin de dar de baja el padrón de habitantes, ha de mantenerse la inscripción [...] sin que corresponda a las juntas electorales poner en duda los datos que consten en los registros públicos».

3. Campaña electoral

61. La LOREG regula con detalle la campaña electoral. Es una regulación muy vinculada al concreto *contexto político y social de 1985* y por eso mismo resulta algo extravagante para el tiempo actual, sobre todo porque la comunicación social actual ha desbordado por completo, en sus medios físicos y en su alcance, la situación conocida en 1985. En lo que hace a los medios físicos, la publicidad en papel está en vías de extinción y ganan protagonismo los medios electrónicos. En cuanto a la titularidad de los medios de comunicación, en otro tiempo eran por completo determinantes los medios de comunicación públicos (televisión y radio), pero ahora cuentan mucho los medios de comunicación privados y, por supuesto, las llamadas redes sociales. Todo esto hace que el peso de la regulación se esté desplazando progresivamente desde la LOREG hacia otros ámbitos normativos, como la legislación de *protección de datos*. De otro lado, si en otro tiempo podía ser útil el envío subvencionado, previo y por correo postal de las papeletas electorales, hoy esta práctica es más difícilmente justificable.

62. La evolución del entorno tecnológico ha hecho que cobre gran importancia para la comunicación electoral la *elaboración de perfiles de electores*, para así focalizar, individualizar y diversificar los mensajes políticos. Mediante el art. 58 *bis* 1 LOREG (introducido por la DF 3.ª, 2, de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales) expresamente se permitió la recopilación de datos sobre opiniones políticas de las personas y la utilización de datos personales obtenidos en fuentes de acceso público (como internet). Esa facilitación de la comunicación electoral a los partidos políticos ha sido rechazada por la jurisprudencia constitucional. Según la STC 76/2019, que declara inconstitucional y nulo el art. 58 *bis* 1 LOREG, el acopio y el tratamien-

to de datos personales tanto por una organización pública como por una privada (como un partido político) supone una limitación del derecho fundamental a la autodeterminación informativa (art. 18.4 CE). Por eso, solo la ley puede autorizar aquel acopio y tratamiento de datos, y no lo puede hacer de forma genérica, sino precisando cuál es el *fin específico* de la recopilación de datos personales y estableciendo directamente *garantías especiales* para evitar un uso indebido de aquellos datos.

63. Sintetizando mucho la prolija regulación de la LOREG, la campaña electoral se puede sistematizar a través de cuatro vectores básicos: distinción entre «periodo electoral» y campaña electoral, neutralidad plena de los órganos públicos, neutralidad relativa de las entidades privadas de comunicación e igualdad de todas las candidaturas.

64. En primer lugar, y desde la perspectiva de la comunicación política, la LOREG regula *dos estadios temporales* no coextensos. Uno es lo que podríamos denominar *periodo electoral*, que va desde la convocatoria de las elecciones a las votaciones; el otro estadio temporal es propiamente la *campaña electoral*, que dura quince días, desde el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria hasta las 00.00 horas del día anterior a las votaciones (art. 51 LOREG).

65. En lo que llamamos «periodo electoral», tiempo durante el cual se presentan y proclaman las candidaturas, se imponen ya ciertos *deberes de neutralidad política* a los poderes públicos tanto sobre el contenido de las posibles campañas institucionales (art. 50.1 LOREG) como frente a la exhibición de logros obtenidos por los gobernantes en el cargo (arts. 50.2 y 3 LOREG y 10 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional). Los deberes de neutralidad pública alcanzan incluso a las campañas de fomento del voto, que están prohibidas en la medida en que afectan a una opción electoralmente legítima, como es la abstención [apartado 4.a) de la Instrucción de la JEC 2/2011, de 24 de marzo]. En el «periodo electoral» también se imponen ciertos *deberes de conducta a los medios de comunicación*. A los públicos se les exige respeto al pluralismo político y social, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa (art. 66.1 LOREG); a los privados se les exige algo menos: respeto a los principios de pluralismo e igualdad, pues la neutralidad informativa y la proporcionalidad solo se les exige en los debates, entrevistas e información relativa a la campaña electoral (art. 66.2 LOREG). Además, durante el periodo electoral anterior a la campaña quedan prohibidos algunos actos específicos de *propaganda* electoral de los partidos políticos caracterizados por su formato o medio de expresión: carteles, soportes comerciales, inserciones en prensa, radio u otros medios digitales (art. 53.2 LOREG). Por último, durante el «periodo electoral» todos los *sondeos y encuestas* electorales quedan sometidos a estrictas reglas técnicas y al control de la Junta Electoral Central (art. 69 LOREG).

66. Junto a las reglas encaminadas al pluralismo y la neutralidad, en el «periodo electoral» se plantea ya la necesidad de *financiación* para la campaña electoral. Desde la convocatoria hasta la proclamación de electos se producen *gastos electorales* en sentido estricto (art. 130 LOREG) que están tasados (art. 193.2 LOREG) y serán objeto de control *ex post* por la Administración electoral y el Tribunal de Cuentas (arts. 132, 133 y 134 LOREG). Para el control de los gastos electorales, la ley identifica a los *administradores* de las candidaturas como las personas responsables de las cuentas electorales (art. 121 LOREG). Desde un punto de vista sustantivo, la ley prevé tanto contribuciones económicas privadas como adelantos de subvenciones públicas.

67. En el primer caso, los arts. 124 a 128 LOREG regulan un tipo especial de *cuenta bancaria* para ingresos y gastos electorales sometida a especiales reglas de transparencia, límites de aportaciones por individuo (10.000 euros) y control por la Junta Electoral Central. No son objeto de regulación específica en la LOREG los créditos bancarios a los partidos, si bien aquí rige en todo caso la regulación financiera general sobre los partidos políticos (así, art. 4.3 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos). En cuanto a la financiación pública mediante subvenciones, el art. 127 *bis* LOREG fija los porcentajes de *adelantos* en función de los resultados obtenidos por los partidos, coaliciones o federaciones en anteriores elecciones, lo cual favorece a los partidos consolidados (PÉREZ-MONEO *et al.*, 2019: 241). Estos adelantos lo son respecto de las subvenciones definitivas en función de los resultados electorales definitivos y en la cuantía del art. 193 LOREG.

68. Dentro del periodo electoral, la LOREG se centra sobre todo en la comunicación política durante los quince días de *campana electoral* (art. 53 -LOREG). En ese tiempo se permiten todos los actos de propaganda dirigidos a la captación de votos (art. 50.4 LO-REG), aunque —con cierta ingenuidad— solo por parte de las candidaturas proclamadas (art. 50.5 LOREG). También se imponen deberes de colaboración a las entidades públicas: los ayuntamientos han de favorecer espacios para la comunicación electoral (arts. 54.3, 55.1, 56.1 y 57.1 LOREG), al igual que los medios de comunicación públicos, tanto radio como televisión (arts. 60.2, 61, 62, 63 y 64 LOREG). Se han de fijar tarifas postales especiales para la propaganda electoral (art. 59 LOREG). Se imponen deberes de conducta a los medios de comunicación privados, como límites en los precios privados por publicidad electoral (art. 58 LOREG) o la prohibición a las televisiones privadas (no a las emisoras privadas de radio) de contratar espacios de publicidad electoral (art. 60.1 LOREG). Y durante los últimos cinco días de campaña se prohíbe a cualesquiera medios de comunicación, públicos y privados, la publicación, difusión o reproducción de sondeos o encuestas (art. 66.7 LOREG). Esta prohibición se puede tener hoy por anticuada y paternalista (PÉREZ-MONEO *et al.*, 2019: 205) y, con ello, sobrevenidamente desproporcionada.

69. La *asignación de espacios electorales gratuitos* en los medios de comunicación públicos (en especial, en Televisión Española) se regula con extenuante detalle en el art. 64 LOREG y, en especial para las elecciones municipales, en el art. 188 LOREG. Dos son los criterios normativos complementarios para la asignación de espacios electorales. Primero, el número de municipios en los que un partido, coalición o federación presenta candidaturas, que ha de ser al menos el 50 por 100 de los municipios del ámbito territorial del correspondiente medio público de comunicación (art. 188 LOREG). Este criterio, obviamente, favorece a los partidos nacionales o regionales y claramente perjudica a las candidaturas propiamente locales (y especialmente a las agrupaciones de electores). En segundo lugar, entre los partidos, coaliciones o federaciones que presentan el mínimo de candidaturas exigido, la asignación de espacios gratuitos depende del resultado del mismo partido, coalición o federación en elecciones anteriores, de la misma clase o equivalentes (art. 67 LOREG).

70. En la aplicación de estos criterios, la Junta Electoral Central sigue un *criterio flexible* favoreciendo la comunicación electoral de aquellas fuerzas políticas que efectivamente han contado con previo referendo ciudadano (por ejemplo, Acuerdos de la JEC de 15 de marzo de 2012 y de 9 de marzo de 2015). De este criterio flexible quedan en todo caso excluidas aquellas candidaturas que en otro momento fueron minoritarias, pero que socialmente han ganado apoyo a lo largo del cuatrienio, así como las candidaturas propiamente emergentes. Es el caso de agrupaciones de electores constituidas específicamente para unas elecciones concretas.

71. La *realidad social* muestra que, pese al empeño de la ley, la extensión efectiva de la campaña electoral la deciden los partidos políticos y simplemente una parte temporal de esa campaña se rige por unas reglas específicas, las que fija la LOREG. Tal y como ha resuelto la Junta Electoral Central (Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, apartado 2), los candidatos (potenciales o ya proclamados) pueden realizar actividad de comunicación política al amparo de su derecho a la *libertad de expresión* [art. 20.1.a) CE]. En consecuencia, lo único que queda verdaderamente reservado al tiempo estricto de la campaña electoral es la petición expresa del voto y ciertos actos de comunicación —como la instalación de banderolas en las farolas municipales (art. 55.1 LOREG)—.

72. De la ordenación y vigilancia de la campaña electoral se ocupan las *juntas electorales*. En nuestro caso, la correspondiente junta electoral de zona y la Junta Electoral Central. Pero las juntas electorales han de dejar un amplio margen al *acuerdo entre las candidaturas* (arts. 56.2 LOREG) conteniendo lo máximo posible su intervención.

73. La campaña electoral se rige no solo por el efectivo respeto a los derechos de sufragio activo y pasivo (art. 23. 1 y 2 CE), sino también por otros derechos fundamentales generales con especial significado en procesos electorales: el derecho de reunión (art. 21 CE) y la libertad de expresión [art. 20.1.a) CE]. En lo que hace al *derecho de reunión*, su ejercicio se rige por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, si bien el control gubernativo allí regulado se traslada a las juntas electorales provinciales (art. 54.1 LOREG).

74. Aunque es claro que durante el tiempo de la campaña electoral son múltiples las reuniones con fines electorales, no todas ellas son puramente electorales y, por tanto, no se someten a la LOREG. Así ocurre con posibles manifestaciones convocadas en el llamado «día de reflexión» por personas que no son candidatas en las elecciones, por mucho que muestren clara afinidad política con alguna de las candidaturas. Estas reuniones están plenamente amparadas por el derecho fundamental del art. 21 CE y a ellas no se les aplican los límites electorales fijados por la LOREG (SSTC 96/2010, FJ 4, y 37/2009, FJ 5). Lo mismo se puede decir de los mensajes emitidos en el tiempo de la campaña electoral por personas o asociaciones que no concurren a las elecciones. Esas opiniones políticas están amparadas por el derecho fundamental a la libertad de expresión [STS de 6 de julio de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:3415)].

75. Aunque la LOREG ordena pormenorizadamente la campaña electoral, la posible infracción de esas normas es —en principio— una cuestión de *legalidad ordinaria*. Esto es, infracciones concretas de las normas electorales difícilmente pueden llevar consigo una vulneración individualizada de los derechos fundamentales de sufragio activo o pasivo (arts. 23.1 y 2 CE). Cuestión distinta es que, en su dimensión objetiva o principal, esos derechos fundamentales inspiran o guían la aplicación de las reglas de campaña tanto por las entidades públicas concernidas como por la Administración electoral y por los órganos judiciales.

4. Votaciones

76. De forma indefectible, el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años tienen lugar las votaciones (art. 42.3 LOREG). En esta fase central del proceso electoral cobra protagonismo cada *mesa electoral*, que ya se ha dicho que es un órgano de la Administración electoral (*supra* § IV.18). Es un órgano de composición ciudadana, no profesional y efímero en su existencia (la jornada electoral). Esto explica que la regulación de las votaciones en la LOREG sea necesariamente muy reglamentista y pretendidamente didáctica,

detallando paso a paso cada momento de la jornada electoral (SSTC 153/2003, FJ 6, y 170/2007, FJ 4). La mesa electoral actúa de forma colegiada, adoptando sus acuerdos por mayoría (arts. 85.4 y 97.2 LOREG). Ello no obstante, el presidente ejerce algunas competencias de forma individual, como es la interrupción provisional de las votaciones (art. 84.2 y 4 LOREG) o el mantenimiento del orden público en el local de las votaciones (arts. 91.1 y 92 LOREG).

77. La jornada electoral en cada sección electoral se inicia, precisamente, con la *constitución de cada mesa electoral* (art. 80 LOREG), que inicialmente se integra por el presidente y dos vocales, y a la que posteriormente se agregan los interventores de las candidaturas (art. 82 LOREG). Los interventores, si bien se puede considerar que forman parte de la mesa —y como tales firman el acta final y el acta de la sesión electoral (art. 99.1 LOREG)—, no ejercen funciones decisorias: tienen solo voz, pero no voto en las decisiones de la mesa (art. 79.2 LOREG). Tanto el *presidente* como los *vocales* son designados por sorteo de entre los electores que figuran en el censo de cada sección. Los *interventores* son designados por los representantes de las candidaturas, si bien bajo algunas reglas imperativas (art. 78 LOREG). No forman parte de las mesas, aunque son sujetos relevantes en la jornada de votación, ni los apoderados ni los representantes de las candidaturas (PÉREZ-MONEO *et al.*, 2019: 11). Los *apoderados* son, en cada colegio electoral (que agrupa a varias secciones electorales), una suerte de «representantes de los representantes» de cada candidatura (art. 76.1 LOREG), estando directamente legitimados para presentar reclamaciones o protestas en cualquiera de las mesas (art. 77 LOREG).

78. Los actos de votación están *ritualizados*, siguiendo una secuencia repetitiva de comprobación previa de la identidad de cada elector, cotejo con el censo de cada sección electoral (art. 85 LOREG) y posterior autorización, por el presidente, para que cada elector deposite en la urna, dentro de un sobre, la papeleta que contiene la lista oficial de la candidatura elegida (art. 86 LOREG). Las posibles incidencias y dudas durante las votaciones son resueltas por cada mesa electoral por mayoría (arts. 85.4 y 97.2 LOREG).

79. En los dos últimos decenios, el llamado «voto electrónico» ha ganado peso tanto en la realidad electoral como en las discusiones sobre el sistema electoral. Algunos países (como Bélgica, Estados Unidos y, sobre todo, la India) ya han desarrollado ampliamente las votaciones electrónicas. Si bien en este punto hay que precisar que bajo la rúbrica de «voto electrónico» hay muy distintas realidades. Está, de un lado, la introducción de tecnologías electrónicas en las *sedes electorales* (papeletas perforadas, lectura óptica de papeleta, tarjetas electorales personales con código de barras, papeletas físicas con chip o visualización táctil de las candidaturas). Aquí es donde más desarrollos prácticos se han producido hasta ahora. Aparte de todo esto estaría el *voto on-line*, no necesariamente desde la sede electoral. Aquí hay, por ahora, más proyectos experimentales que realidades. En general, todas estas posibilidades electrónicas, que hace dos decenios parecían incontestables y contaban con cierto apoyo en la ciudadanía, hoy encuentran crecientes resistencias. De un lado, porque el desarrollo tecnológico, que permite hoy cualquier forma de voto electrónico, también ha mostrado sus debilidades, amenazas y riesgos (en la verificación de la identidad del votante o en el secreto de los códigos informáticos). De otro lado, el formato electoral no es solo una cuestión formal o procedimental: el ritual electoral tradicional presenta una gran *relevancia cultural* (IHL y GUGLIELMI, 2017: 20) y actúa directamente como factor de legitimidad política de los electos. Se puede considerar en la actualidad que el formato electoral presencial y físico (con papeletas, urnas y personas físicas encargadas del escrutinio) presenta ventajas comparativas crecientes respecto del formato electrónico. Primero, simboliza mejor el significado democrático de las votaciones, como procedimiento propiamente comunitario. En segundo lugar, facilita el control múltiple del proceso electoral: hace de cada elector un controlador indirecto de la rectitud en el acto de las vota-

ciones. Finalmente, las posibilidades de manipulación del voto presencial, así como la trascendencia global de una posible manipulación, son relativamente bajas.

80. Aunque el voto es normalmente presencial, en el local de votaciones e introduciendo la papeleta en la urna de la sección electoral correspondiente, la LOREG también prevé el voto por correspondencia. El procedimiento de voto *por correspondencia* es especialmente complejo por la necesidad de acreditar la identidad del votante y por la necesidad de garantizar la integridad del voto emitido. Por eso mismo, los requisitos legales del voto por correo son objeto de interpretación muy flexible. Según la Junta Electoral Central, «la complejidad de las formalidades para emitir el voto por correspondencia debe interpretarse en el sentido más favorable a la validez de los votos emitidos de esa forma, siempre que quede en todo caso garantizada la autenticidad del sufragio y la voluntad inequívoca del elector» (Acuerdo de la JEC de 3 de junio de 2003).

81. El procedimiento de voto postal se descompone en las siguientes actuaciones: solicitud de certificado de inscripción en el censo, dirigida a la delegación provincial del censo electoral y que se presenta de forma necesariamente presencial ante un funcionario del servicio de correos —que se encarga de la crucial tarea de comprobar la identidad del solicitante [art. 72.b) LOREG]—; recibida la solicitud de certificado, la delegación provincial del censo electoral la emite, la anota en el censo y la remite por correo certificado al elector junto con las papeletas y los sobres electorales, así como con un sobre con la dirección de mesa correspondiente al elector (art. 73.1 y 2 LOREG); el elector inserta la papeleta en el sobre de votación e introduce a su vez este sobre, junto con el certificado de inscripción censal, en el sobre postal que incluye la dirección de la mesa y lo remite por correo certificado a la correspondiente mesa (art. 72.3 LOREG); este envío certificado se traslada a la correspondiente mesa electoral, por parte del servicio de correos, en el mismo día de las votaciones, una vez constituida la mesa (art. 73.4 LOREG); finalmente, los sobres postales se abren y se introducen los votos en las urnas al final de la jornada electoral (art. 88.2 LOREG). Este procedimiento presenta alguna singularidad cuando el votante se encuentra transitoriamente en el extranjero (art. 74 LOREG), pues en tal caso también las oficinas consulares participan en el proceso de votación (art. 3 del Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre).

5. Escrutinio

82. La jornada electoral concluye con el recuento o escrutinio de los votos. A esto sigue la proclamación de candidatos electos. En puridad, hay dos actuaciones a las que la LOREG denomina «escrutinio»: la primera es el recuento de los votos por cada mesa electoral; la segunda (el «escrutinio general») la realiza cada *junta electoral de zona* (art. 191.1 LOREG).

83. El *recuento de votos*, como las votaciones, es una actividad pública, ininterrumpible y detalladamente ritualizada en la LOREG (arts. 95 a 100). Las mayores dificultades del recuento se localizan en la calificación de un voto como *nulo*. A este respecto, el art. 96 LOREG ofrece criterios muy estrictos que prácticamente aparejan la nulidad a cualquier modificación añadida a la papeleta oficial o en el sobre (*principio de inalterabilidad*). Este rigor ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional, que considera que dar valor a una papeleta con alguna marca, contra lo establecido expresamente en el art. 96.2 LOREG, lesiona el derecho fundamental al sufragio pasivo de otros candidatos (STC 170/2007, FJ 5). En el caso de que mediara alguna «protesta» en el acto de recuento, su resolución corresponde por mayoría a cada mesa electoral (art. 97.2 LOREG).

84. La actividad material de recuento se documenta en el llamado *expediente electoral*, del que forma parte, además del acta de constitución de la mesa, el acta de la sesión con los resultados (arts. 98, 99 y 100.2 LOREG). En el expediente electoral se da cuenta de los resultados en cada mesa electoral, del listado de votantes y de las posibles incidencias. Dado que el recuento no es en sí mismo reproducible, porque las papeletas (salvo las nulas y las que fueran objeto de reclamación) se destruyen por la propia mesa electoral tras el recuento (art. 97.3 LOREG), el expediente electoral —y dentro de él, el acta con los resultados de cada mesa— declara de forma incontrovertible la realidad de las votaciones. Y por eso mismo la *integridad* del expediente electoral está extraordinariamente protegida en la LOREG.

85. El expediente electoral original se introduce en un sobre cerrado y firmado. Además, en otros dos sobres, también firmados por todos los miembros de cada mesa (incluidos los interventores de las candidaturas), se introducen copias del acta de constitución de la mesa y del acta de la sesión con los resultados. El primer sobre (el que contiene el expediente electoral completo) y el segundo sobre se entregan físicamente por el presidente de cada mesa al juez de primera instancia o de paz correspondiente a la circunscripción electoral. También se hace entrega de uno de los otros dos sobres que contienen copias de las actas (art. 101.1 y 2 LOREG). Al juez de primera instancia corresponde entonces entregar personalmente el expediente electoral completo (el contenido en el primer sobre) a la junta electoral de zona. El segundo sobre (con las copias de las actas) queda archivado en el propio juzgado. Finalmente, el tercer sobre (con copias de las actas) se entrega personalmente por el presidente de cada mesa a un funcionario del servicio de correos, que lo remite a la junta electoral de zona (art. 102 LOREG). En suma, la junta electoral recibe el expediente completo de manos del juez de primera instancia y también recibe copias de las actas de constitución y de la sesión a través del servicio de correos. Las terceras copias de las actas quedan depositadas en el juzgado. Y como es propio de un órgano administrativo coyuntural de vida efímera, la mesa electoral no guarda ningún documento ni copia.

86. El *escrutinio general* corresponde a la junta electoral de zona en el tercer día posterior a la votación y lógicamente a partir de los expedientes electorales certificados por cada mesa (arts. 103 a 106 LOREG). La junta electoral no ejerce funciones revisoras sobre el recuento o las incidencias reflejadas en las actas por las mesas electorales (art. 106.1 LOREG). El posible cuestionamiento de los resultados electorales solo tiene lugar —y de forma restringida y sumaria— una vez firmada el acta de escrutinio general de cada junta electoral: se pueden formular *reclamaciones* o protestas en el plazo de un día solo para incidencias previamente recogidas en las actas (de la mesa o de la junta electoral) y únicamente por los representantes y apoderados de las candidaturas, no, por tanto, por los propios candidatos individualmente (art. 108.2 y 3 LOREG). La reclamación se resuelve por la junta electoral de zona en el plazo de un día. Contra una reclamación desestimada por la junta electoral de zona cabe *recurso* ante la Junta Electoral Central (art. 108.3 LOREG). De resultas del recurso, la Junta Electoral Central puede tanto modificar los datos del escrutinio general como anular la elección. Esto último solo es posible si la irregularidad constatada tiene efectos reales sobre el resultado electoral, esto es, si afecta directamente a la atribución de concejales. Así, por ejemplo, procede la anulación de las elecciones en un municipio por haberse extraído indebidamente una papeleta de una urna, siendo así que la diferencia en votos entre la primera y la segunda candidatura era precisamente de un solo voto (Acuerdo de la Junta Electoral Central 476/2019, de 10 de junio). La anulación ha de referirse solo a la mesa concreta donde se ha producido la irregularidad (por ejemplo, Acuerdo de la Junta Electoral Central 525/2019, de 17 de junio,

que ordena la repetición de votaciones en una mesa electoral concreta).

87. Terminados los trámites de reclamación y recurso, y en su caso conforme a lo que de ellos haya resultado, la junta electoral de zona *proclama* los candidatos electos (art. 108.4 LOREG), lo que será objeto de publicación en el *BOE* en el plazo máximo de cuarenta días (art. 108.6 LOREG).

88. La proclamación de concejales electos es impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa mediante un recuso especial, el recurso *contencioso electoral* (art. 109 LOREG). Se interpone ante la junta electoral en el plazo de tres días y es la propia junta electoral de zona la que emplaza para comparecencia ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del correspondiente Tribunal Superior de Justicia (art. 112 LOREG). La legitimación procesal está limitada: a los candidatos, a los representantes de las candidaturas (no a los apoderados) y a los partidos políticos, asociaciones, coaliciones o federaciones que hubieran presentado candidatura en la correspondiente circunscripción (art. 110 LOREG). La sentencia no solo puede declarar la nulidad del acuerdo de proclamación de electos, sino que también puede *proclamar* inmediatamente nuevos candidatos electos [art. 113.2.c) LOREG]. Esto último solo será posible cuando, aplicando correctamente las reglas electorales, resulte elegida una persona distinta de la inicialmente proclamada por la junta electoral. Distinto es el caso en el que existan irregularidades en el procedimiento de votaciones o de escrutinio. En tal supuesto, la Sala puede *anular la elección* misma con mandato de repetición. Dada la relevancia de esta decisión jurisdiccional, la ley le fija límites importantes [art. 113.2.d) LOREG]: en primer lugar, la anulación de la elección solo será posible en el caso de que la irregularidad constatada tuviera efectos reales sobre el resultado electoral, esto es, cuando afectara directamente a la atribución de concejales; en segundo lugar, la anulación ha de referirse solo a la mesa concreta donde se ha producido la irregularidad, y en tercer lugar, la irregularidad ha de haber sido identificada previamente en el acta de la sesión electoral por protesta de los sujetos legitimados para ello, si bien este principio de *preclusividad* (SANTOLAYA, 2013: 23) ha de interpretarse de forma compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), lo que permite omitir la protesta en la primera fase de escrutinio —en la mesa electoral— y formularla luego en el escrutinio general ante la junta electoral de zona (STC 159/2015, FJ 3). La sentencia contencioso-administrativa es firme y, por tanto, solo impugnabile por medio de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 114.2 LOREG).

6. Constitución de ayuntamientos y elección de alcaldes

89. Una vez proclamados los concejales electos por la junta electoral de zona han de *constituirse* o formarse los nuevos órganos de gobierno. Esta nueva formación es secuencial. Primero se constituye el pleno, que elige al alcalde, y luego el alcalde nombra a los miembros de la junta de gobierno. Esta secuencia de formación de los órganos del gobierno municipal está parcialmente regulada en la LOREG (constitución del pleno y elección del alcalde) y en parte en la LBRL (composición de la junta de gobierno).

90. En puridad, no hay razones de peso para que la constitución del pleno y la elección del alcalde se regulen en la LOREG en lugar de en la LBRL. Es significativo, en este sentido, que la Junta Electoral Central se declare incompetente en relación con la fórmula de la promesa o juramento de los concejales (Acuerdo

524/2019, de 20 de junio). La explicación bien puede ser que la toma de posesión y la constitución del pleno no son propiamente «régimen electoral».

91. El *pleno* municipal se constituye (salvo que medie recurso contencioso-electoral) el vigésimo día posterior a las votaciones (art. 195.1 LOREG). El acto de constitución incluye la formación de una «mesa de edad», que comprueba las credenciales y asiste a la toma de posesión de cada concejal mediante el *juramento o promesa* de acatamiento a la Constitución (art. 108.8 LOREG). Aunque la fórmula de promesa o juramento está prescrita con carácter general por el Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, en el acto de acatamiento constitucional rige el criterio flexible enunciado por la jurisprudencia constitucional (STC 74/1991, FJ 5), siempre que la promesa o juramento pronunciado por cada concejal exprese la «voluntad incondicionada de acatar la Constitución» (Acuerdo de la Junta Electoral Central 485/2019, de 10 de junio, en relación con la fórmula de promesa o juramento propuesta por la *Associació de Municipis per la Independència*). No cumple ese requisito, y, por tanto, no puede ejercer el cargo de concejal, quien declara que «ni juro ni prometo, simplemente acato un procedimiento forzada y obligada por la Junta Electoral Central» [STSJ de Cataluña de 2 julio de 2019 (ECLI:ES:TSJCAT:2019:5122)]. Una vez tomada posesión del cargo por cada concejal, la mesa comprueba la efectiva asistencia de al menos la mayoría absoluta de los miembros del pleno (en otro caso, se vuelve a convocar la sesión para dos días después, sin ningún quórum mínimo) y es entonces cuando la mesa declara formalmente constituida la corporación (art. 195.4 LOREG).

92. Es objeto de discusión la *relevancia jurídica de la toma de posesión* (a través del acto de promesa o juramento en el pleno constitutivo). En puridad, y más allá del evidente valor político de los ritos, lo cierto es que acatar o no la Constitución nada dice del efectivo y pleno sometimiento de cada concejal al Derecho vigente. Con promesa o sin ella, quien incumpla la Constitución o la ley está actuando ilegalmente y responde por ello. Porque hace tiempo que el sometimiento de todos los ciudadanos al Derecho es territorial y objetivo, no personal y subjetivo. Cumplimos la Constitución y las leyes *porque nos obligan*, no porque las aceptemos, prometamos o juremos. Así que, en lo que se refiere al efectivo cumplimiento de la Constitución y las leyes, poco aporta que los concejales, una vez que han sido acreditados como tales por la Administración electoral, juren o prometan la Constitución. Se plantea también, en segundo lugar, si la condición misma de concejal depende —o no— de la toma de posesión en el pleno constitutivo. Ya en la doctrina española se había sostenido que la condición de concejal electo es anterior y no dependiente de la toma de posesión en el pleno, si bien las facultades propias de la condición de concejal precisan de la efectiva toma de posesión (CARBALLEIRA, 2012: 1). En similar sentido, ahora se puede utilizar la distinción entre «condición de cargo electo» e «inicio del mandato representativo» del que se sirve la STJUE de 19 de diciembre de 2019, *Junqueras*, asunto c-502/19, apartado 74 (ECLI:EU:C:2019:1115). Según esta distinción, se puede afirmar que la condición de concejal se obtiene con la proclamación oficial como candidato electo por la junta electoral de zona. Desde entonces el concejal disfruta de facultades individuales ligadas a la condición de concejal. Pero el «mandato» del concejal solo se inicia a partir de la toma de posesión (normalmente, en la sesión constitutiva del nuevo ayuntamiento) y solo a partir de entonces dispone de las facultades que están ligadas al funcionamiento del pleno como órgano colegiado.

93. En la misma sesión constitutiva del pleno municipal procede la *elección de alcalde o alcaldesa*. El art. 140 CE deja libertad a la ley para que opte por la elección directa o indirecta, pero lo cierto es que desde 1979 la elección del alcalde ha sido siempre *indirecta*: por los concejales, no por los vecinos. Solo puede ser elegido alcalde quien en su momento encabezara una lista electoral [art. 196.a) LOREG], salvo en los municipios inferiores a 250 habitantes que no se rijan por el régimen de concejo abierto, donde

todos los concejales electos pueden ser candidatos. Dos son los sistemas de elección, uno principal y otro subsidiario. En principio, se elige como alcalde o alcaldesa a quien cuente con la *mayoría absoluta* de los concejales del pleno. Si ningún candidato obtuviese tal mayoría, se proclama como alcalde electo al cabeza de lista que hubiera obtenido *más votos en las elecciones*. De esta forma, en este procedimiento subsidiario la elección de alcalde es, *de facto*, mayoritaria y directa por parte de los vecinos (COSCULLUELA, 2011: 1544). El acuerdo plenario de elección de alcalde es impugnabile por la vía especial del contencioso electoral (art. 109 LOREG) (*supra* § IV.29).

94. Cíclicamente se discute en España la posible *elección directa de alcalde*. Esta posibilidad ha llegado incluso a los programas electorales de algunos partidos mayoritarios. Pero hasta ahora no se ha formado un consenso amplio al respecto. Con frecuencia se ha destacado que la elección directa del alcalde favorece la participación democrática de los vecinos y permite una dirección del municipio más cualificada y eficiente. Así se dice, por ejemplo, en relación con la elección directa del alcalde en Alemania, que se ha generalizado en todos los *Länder* a partir de los años noventa del siglo XX (DÍEZ SASTRE, 2004: 244). También en Canadá predomina una valoración positiva de la elección directa del alcalde, quien gracias a su legitimación directa y por el conjunto de la ciudad puede actuar como mediador (*broker*) entre los concejales que representan los intereses de cada distrito electoral (SANCTON, 2015: 239). Normalmente son los partidos mayoritarios quienes más objeciones ponen a la elección directa, en la medida en que pierden el control directo sobre los candidatos a la alcaldía. Esta oposición pierde fuerza en aquellos periodos históricos en los que más se cuestiona el funcionamiento y la falta de democracia interna de los partidos. Sin embargo, conviene recordar que, en contextos políticos muy fragmentados, la elección directa de alcalde presenta riesgos caudillistas y plebiscitarios. Una posible valoración positiva de la elección directa de alcalde depende, en buena medida, de cómo se articule la relación entre el pleno y el alcalde elegido directamente (ARENILLA, 2015: 36).

95. Dado que el alcalde es elegido indirectamente (por los concejales) puede ser *removido* de su cargo también por el pleno mediante moción de censura (art. 197 LOREG) o por perder una cuestión de confianza (art. 197 *bis* LOREG). En ambos casos se produce la elección de nuevo alcalde. Sin embargo, dado que el nuevo nombramiento no deriva de elecciones locales, sino de la actividad de gobierno municipal, en este tratado tanto la moción de censura como la de confianza se analizan en el capítulo correspondiente a la organización del gobierno municipal (*infra* § IX).

VII. ELECCIONES PROVINCIALES

96. Según el art. 141.2 CE, el gobierno y administración de las provincias, que corresponde a las diputaciones (u otras posibles corporaciones que regule la ley), debe tener en todo caso *carácter representativo*; esto es, a diferencia de los concejales municipales, que según el art. 140 CE se eligen siempre de forma directa por los ciudadanos, los miembros de la diputación provincial (diputados provinciales) simplemente han de ser «representativos», por lo que la ley puede establecer tanto la elección directa como la indirecta. Actualmente, la elección de los diputados provinciales es *indirecta* (art. 206.1 LOREG), a partir de los resultados electorales de las elecciones municipales.

97. La opción legal por la *elección indirecta* guarda estrecha relación con el diseño institucional y funcional de las provincias. Dice el art. 141.2 CE que las provincias son «agrupaciones de municipios». Sirven a sus municipios directamente y solo indirectamente a los vecinos de la provincia. Esto explica que, según la jurisprudencia constitucional, el núcleo esencial de la autonomía provincial es la actividad de

cooperación con los municipios [SSTC 109/1998, FJ 2; 103/2013, FJ 5; 116/2016, FJ 9, y 82/2020, FJ 7.a)], lo que es también objeto de regulación legal preferente [art. 36.1.b) LBRL]. En esa medida, si las provincias sirven prioritariamente a sus municipios, tiene sentido un sistema electoral indirecto donde son los concejales de los ayuntamientos (y no los ciudadanos directamente) quienes eligen a los diputados provinciales (COSCULLUELA, 2011b: 1500; BIGLINO, 2017: 376). Ello no obstante, hay que recordar que la asistencia y cooperación a los municipios no es la única función provincial. También son competencias provinciales el desarrollo provincial o la gestión directa de servicios supramunicipales [36.1.c) a i) LBRL] (*infra* § X.70). En consecuencia, tiene sentido pensar en un *sistema electoral mixto*, donde sean tanto los ciudadanos como los concejales electos quienes conformen el pleno provincial. Esta posibilidad tiene como antecedente el régimen provincial de 1924, aunque en un contexto corporativo muy distinto del actual.

98. Tres son las *fases esenciales* en el proceso de elección indirecta de diputados provinciales: determinación de los diputados correspondientes a cada circunscripción electoral (partido judicial); asignación de escaños a cada partido, coalición, federación o agrupación, y, finalmente, designación de los concejales concretos que serán al tiempo diputados provinciales.

99. En términos constitucionales, la *circunscripción* para la elección de diputados provinciales puede ser tanto única (todo el territorio de cada provincia) como múltiple. Es esta una opción que no predetermina la Constitución y que, por tanto, corresponde a la ley (STC 38/1983, FJ 4). En su regulación actual, la circunscripción electoral provincial no es la provincia misma, sino cada uno de los *partidos judiciales* de su territorio en el concreto número y denominación de 1979 (art. 204.3 LOREG). Esto significa, por ejemplo, que si bien en la provincia de Barcelona hay en la actualidad veinticinco partidos judiciales reales, como circunscripciones electorales provinciales solo hay catorce «partidos judiciales» (los existentes en 1979). La ley fija el *número de diputados* para cada diputación en función de la población, conforme a una escala que va de un mínimo de veinticinco hasta un máximo de cincuenta y un diputados (art. 204.1 LOREG). A partir de la cifra total de diputados de cada provincia, el número de diputados correspondientes a cada circunscripción electoral (cada «partido judicial» del listado de 1979) está también en función de la población, con dos correcciones: a cada partido judicial le corresponde al menos un diputado [art. 204.2.a) LOREG] y ningún partido judicial puede contar con más de tres quintos del total de diputados del pleno provincial [art. 204.2.b) LOREG]. Corresponde a cada junta electoral provincial asignar, al décimo día de la convocatoria de elecciones locales, el número de diputados que corresponden a cada «partido judicial».

100. Constituidos los ayuntamientos tras las elecciones (*supra* § IV.89) y a la vista de los votos obtenidos por cada candidatura en cada uno de los ayuntamientos de la provincia, la junta electoral de zona procede a *asignar los escaños de cada «partido judicial»* a cada uno de los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones, considerando solo a las candidaturas que cuentan con al menos un concejal electo en algún municipio de la provincia (art. 205.1 y 3 LOREG). Para sumar votos, la correspondiente candidatura tiene que haber concurrido con la misma entidad y denominación en los correspondientes municipios. Así, no se agregan los votos que un partido ha obtenido en varios municipios con los que ese mismo partido, concurriendo en coalición con varios más, ha obtenido en otros municipios [STSJ de Castilla y León 205/2019, de 30 julio (ECLI:ES:TSJCL:2019:3527)]. En función de la suma efectiva de votos, a cada partido, coalición, federación o agrupación se le asigna un número de escaños en el correspondiente partido judicial conforme a las

mismas reglas que rigen la asignación de concejales: la *fórmula proporcional D'Hondt* (art. 205.3 LOREG). Como se ve a simple vista, este sistema favorece a los partidos que presentan un alto número de candidaturas en los distintos municipios del mismo «partido judicial», pues suman todos los votos aunque no todos ellos hayan servido para obtener concejales. Y por lo mismo, el sistema penaliza a las agrupaciones de electores, pues estas solo se presentan en el municipio concreto de los electores promotores y, por tanto, no suman votos en otros municipios (COSCULLUELA, 2011b: 1553; BIGLINO, 2017: 366; SESEÑA, 2010: 312).

101. Finalmente, una vez conocido el número de diputados provinciales que corresponden a cada partido, coalición, federación o agrupación, corresponde a la junta electoral determinar *qué concejales concretos*, de entre los elegidos para cada ayuntamiento de cada «partido judicial», serán también diputados provinciales. Esta decisión está sustancialmente entregada a *cada partido o coalición*. Según el art. 206.1 LOREG, son los propios concejales municipales electos en ayuntamientos del «partido judicial» quienes eligen a los diputados provinciales, pero lo hacen a partir de listas que estén avaladas por al menos un tercio de los concejales del partido judicial. Parece claro que es el partido —y no los concejales electos sin más— quien cuenta con capacidad organizativa para formar la lista avalada. Por eso, en última instancia es cada partido quien mediatamente elige (entre concejales) a los diputados provinciales (COSCULLUELA, 2011: 1553).

102. Aunque la LOREG no precisa más la *forma de elección* de los diputados provinciales, en la práctica electoral se han decantado varios criterios luego avalados por la jurisprudencia. En primer lugar, cada partido solo puede incluir en su lista de diputados provinciales a quienes hubieran sido elegidos como concejales precisamente en candidaturas de esa formación (STC 24/1989, FJ 4). Es segundo lugar, es posible que los concejales de un mismo partido presenten varias listas, todas ellas necesariamente avaladas por al menos un tercio de los concejales en la provincia. Esas listas serán abiertas (STC 174/1991, FJ 4), de manera que cada concejal puede elegir a candidatos de distintas listas.

103. El sistema legal de elección provincial (conforme a la LOREG) presenta una cierta incoherencia con el propio régimen legal de las diputaciones provinciales (regulado en la LBRL). Si para la LBRL la competencia fundamental de la diputación provincial es la *asistencia y cooperación* a los municipios con mayores dificultades económicas o técnicas, parecería lógico que fueran esos municipios, los pequeños y medianos, quienes estuvieran más representados en el pleno de la diputación. Sin embargo, conforme al sistema legal actual, los municipios grandes cuentan con un amplio poder político en la diputación, dado que el número de diputados provinciales de su «partido judicial» responde a su población (con el único límite de que ningún partido judicial puede tener más de tres quintos de los diputados provinciales). Esta alta representatividad política de los municipios más poblados en la diputación provincial puede dar lugar a que la función de asistencia y cooperación provincial a los municipios más necesitados conviva con gasto o inversión de la misma diputación en ciudades con una capacidad de ingresos propios mucho mayor. El problema indicado no deriva solo de la -LOREG, sino también de que la LBRL contiene una regulación parcialmente contradictoria de las diputaciones: claramente las orienta hacia la «asistencia y cooperación» a los municipios con menor capacidad económica y funcional, pero sin excluir de su ámbito de actuación también a los grandes municipios.

104. Ya se ha dicho más arriba que la fórmula proporcional D'Hondt replica con equidad en número de escaños el resultado en votos de las elecciones municipales. Solamente en los municipios grandes o muy grandes hay partidos con un número alto de votos que no obtienen ninguna representación (*supra* § IV.49). Distinto es el caso de los escaños provinciales. En este caso, la pluralidad de circunscripciones electorales (los «partidos judiciales» de 1979) provoca relevantes *defectos de correlación* entre votos y escaños (BIGLINO, 2017: 265). Tal disfunción no resulta de la fórmula D'Hondt, sino de que ninguno de los partidos judiciales, por poblado que esté, puede tener más de dos tercios de los diputados provinciales (lo

que implica que en un partido judicial muy poblado cada escaño provincial requiere más votos) y del hecho de que una buena parte de los «partidos judiciales» de cada provincia tienen un número bajo de diputados elegibles, con lo que solo los dos o tres partidos más votados en el partido judicial entran al reparto de los escaños. En este sentido, algunos partidos judiciales, dado el bajo número de escaños con el que cuentan, prácticamente se comportan como los distritos uninominales en sistemas electorales *mayoritarios*. Y ello dificulta la emergencia y consolidación de nuevos partidos u opciones políticas (URDÁNOZ, 2018: 56). Lo dicho se puede ejemplificar: el «partido judicial» de Barcelona cuenta con dieciocho escaños en el pleno de la diputación provincial, un número en principio suficiente para la representación de diversos partidos en proporción a sus votos. En cambio, el «partido judicial» de Arenys de Mar solo cuenta con dos escaños, con lo que solo los dos primeros partidos contarán con diputados provinciales por esa circunscripción, aunque los votos a esos dos partidos no lleguen a representar ni la mitad del total de votos válidos. Esta situación se extrema en un municipio como Solsona, en la provincia de Lleida, que solo tiene asignado un escaño provincial: aquí el sistema electoral es *de facto* mayoritario. A la vista de estos defectos de correlación entre votos y escaños se puede plantear la conveniencia de convertir a la provincia en circunscripción electoral única. El posible inconveniente de esta opción estaría en un hipotético mayor protagonismo del voto de los grandes municipios. Pero dado que la elección provincial no es directa, esto no tiene porqué aumentar el poder de los grandes municipios en la diputación provincial. De otro lado, el tope legal actual de tres quintos de los escaños provinciales para un mismo «partido judicial» ya permite un protagonismo efectivo a ciertos municipios en el seno de la diputación.

105. La elección del *presidente* de la diputación provincial es indirecta, por los diputados provinciales electos. En primera vuelta, mediante mayoría absoluta, pero en segunda vuelta —y a diferencia de lo que ocurre con los alcaldes— la elección es por mayoría simple (art. 207.2 LOREG). Además, pueden ser candidatos a la presidencia no solo quienes figuraran como cabeza de lista en una candidatura municipal, sino cualquier diputado provincial (art. 297.3 LOREG).

VIII. ELECCIONES A LOS CABILDOS CANARIOS Y A LOS CONSEJOS BALEARES

106. Las islas o agrupaciones de islas en Canarias y en Baleares cuentan con sus propias organizaciones de gobierno y administración: los cabildos insulares canarios y los consejos insulares baleares. Ambos están previstos en el art. 141.4 CE. Y aunque la Constitución no exige expresamente que los miembros de los cabildos y consejos insulares se elijan democráticamente (ni directa ni indirectamente), lo cierto es que los plenos de ambas instituciones se eligen *directamente* por los ciudadanos. Lo paradójico es que mientras que las elecciones de los miembros de los cabildos se regulan por la LOREG, los consejeros insulares baleares se regulan en el Estatuto de Autonomía de Illes Balears y por la Ley balear 7/2009, de 11 de diciembre, Electoral de los Consejos Insulares (LECI).

107. Resulta paradójico que para los cabildos insulares canarios la regulación electoral provenga del Estado (LOREG) y que, en cambio, las elecciones a los consejos insulares en las Islas Baleares se regulen en parte en el art. 64 de su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero) y, sobre todo, en la Ley balear 7/2009, de 11 de diciembre, Electoral de los Consejos Insulares. Es cierto que, según el art. 39 EAIB, los consejos insulares baleares son instituciones de la Comunidad Autónoma (COSCULLUELA, 2011b: 1558), mientras que los cabildos canarios se regulan en los arts. 64.2 y 65 EACan como entidades locales y como instituciones autonómicas. Esto aparentemente explicaría que las elecciones para los cabildos canarios, en tanto que elecciones locales, se regulen por la LOREG, mientras que las elecciones a los consejos insulares baleares serían un tipo de elección autonómica (y, por tanto, regulada por el Parlamento balear). Mas esta hipotética explicación queda expresamente refutada por el Tribunal Constitucional al considerar

a todas las islas como *entidades locales* (conforme al art. 141.4 CE), sin perjuicio de que a esa condición de entidades locales el Estatuto balear le pueda añadir también la de instituciones autonómicas «siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla» (STC 132/2012, FJ 3). En tal caso, si todas las islas necesariamente son entidades locales, carece de explicación que las elecciones insulares de Canarias se regulen en la LOREG y, en cambio, las elecciones insulares baleares se regulen en una ley del Parlamento balear. Y puestos a resolver la contradicción, parece más razonable sostener que el régimen electoral insular, dada la singularidad de estas entidades locales, tiene mejor asiento en los Estatutos de Autonomía y en las leyes insulares que en una ley orgánica —como la LOREG— dictada al amparo de la competencia estatal sobre «elecciones generales» (art. 81.1 CE). Pues, se mire por donde se mire, y cualquiera que sea la acepción de «generales» que se tome, las elecciones insulares siempre son singulares, nunca generales.

108. Según lo dicho, la LOREG regula directamente la elección de los miembros del pleno de los *cabildos insulares canarios*. Actualmente, el art. 69.1 EACan únicamente establece los principios elementales para las elecciones a los cabildos: sufragio universal, igual, libre, directo y secreto mediante un sistema de representación proporcional. Y se remite, para la concreción del sistema, a «los términos que establezca la ley». Esa ley es —por ahora— la LOREG, pues la Ley canaria 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, no se ocupa del régimen electoral.

109. Ello no obstante, es planteable que sea el propio Parlamento de Canarias quien regule las elecciones insulares. De entrada, es llamativo que, si la competencia sobre elecciones insulares es del Estado, el art. 69.1 del Estatuto de Canarias pueda —como hace— imponer a la LOREG el «sistema proporcional». Tal y como tiene dicho el Tribunal Constitucional, los Estatutos de Autonomía tienen un contenido necesario y otro posible (y aquí entraría precisamente el régimen electoral insular). Entonces se plantearía la cuestión de si una ley orgánica para la reforma del Estatuto canario o directamente una ley canaria al amparo del art. 69.1 EACan podrían derogar parcialmente la LOREG. Por principio hay que negar que la LOREG se pueda derogar por una ley autonómica o incluso por una ley orgánica estatal tan singular como un estatuto de autonomía que cuenta con un procedimiento complejo de aprobación no disponible por el Estado. Más bien habría de ser el propio Estado quien derogara sin más el régimen electoral de los cabildos a fin de que ese espacio normativo fuera ocupado por el Estatuto canario (que, aunque se aprueba con forma de ley orgánica, no es una ley orgánica; se tramita por un procedimiento especial con protagonismo de las instituciones autonómicas).

110. Para las elecciones al pleno de los cabildos insulares rigen: las reglas electorales comunes de la misma LOREG (sobre personas elegibles, votaciones, juntas electorales, etc.); las reglas electorales especiales para las elecciones de concejales (art. 201.6 y 7 LOREG) o para la elección de diputados provinciales (art. 201.8 LOREG), y, finalmente, las reglas específicas de la LOREG para las elecciones insulares (así, art. 201.1, 2, 3, 4, 5, 9 y 10 LOREG). En la actualidad, lo característico y específico del régimen electoral de los cabildos está en la *elección directa* de sus miembros (arts. 201.1 LOREG y 69.1 EACan), lo que lo diferencia de la elección provincial, y en la elección también directa del *presidente del cabildo*: el cabeza de la lista electoral más votada (art. 201.5 LOREG). Ello no obstante, en el caso de moción de censura o de confianza, la elección del presidente se rige por las reglas aplicables al alcalde (art. 201.7 LOREG), con lo que de forma poco coherente resulta que un presidente de cabildo elegido directamente por los votantes es reemplazado por otro presidente elegido de forma indirecta por mayoría absoluta del pleno del cabildo (COSCULLUELA, 2011b: 1548).

111. Los *consejos insulares baleares* se eligen por sufragio universal y directo de los residentes en cada isla (arts. 64.1 EAIB y 2 LECI). Para los consejos insulares de Mallorca,

Menorca e Ibiza rige la LECI, mientras que el consejo insular de Formentera se rige por el régimen electoral municipal de la LOREG (art. 1.2 LECI). Ello no obstante, también a los consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza se les aplican las normas *comunes* de la LOREG enunciadas en su disposición adicional primera. La llamativa configuración jurídica de los consejos insulares como instituciones autonómicas que, sin embargo, no pueden dejar de ser entidades locales, lleva a una regulación electoral especialmente compleja. Así, por ejemplo, aunque la convocatoria de las elecciones a los consejos insulares la hace la presidenta de la Comunidad balear, necesariamente la ha de hacer coincidir con las elecciones locales reguladas en el art. 42.3 LOREG (art. 6.1 LECI). Además, en lo no regulado expresamente en la Ley balear 7/2009 se aplica supletoriamente la legislación electoral autonómica (DA 1.ª LECI) y solo en segunda instancia la LOREG. De ahí resulta que el sistema electoral es proporcional, conforme a la regla D'Hondt, y con una barrera electoral del 5 por 100 de los votos (art. 12 LECI, que a su vez se remite a la LOREG). La elección del presidente de cada consejo insular tiene tres formas sucesivamente subsidiarias: mayoría absoluta de los consejeros insulares, mayoría relativa y designación *ipso iure* del cabeza de la lista más votada (DT 2.ª LECI). En los tres casos, solo puede ser candidato quien hubiera encabezado la correspondiente lista electoral.

IX. TERRITORIOS HISTÓRICOS VASCOS

112. Las elecciones a las juntas generales de los tres territorios históricos vascos no se mencionan expresamente en la LOREG. Se regulan directamente en Ley vasca 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa. Esto se explica porque expresamente el art. 10.3 del Estatuto Vasco — con la amplia cobertura que le da la DA 1.ª CE— atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para regular el régimen electoral específico para los territorios históricos (SÁNCHEZ MORÓN, 2011: 371; ZURITA, 2019: 1). Con todo, en ejercicio de esa competencia exclusiva, la parca regulación electoral de la vigente Ley vasca 1/1987 contiene importantes *remisiones expresas a la LOREG*, tanto en relación con los candidatos elegibles como en lo que se refiere a la presentación de candidaturas o en la propia fórmula electoral proporcional D'Hondt [arts. 5.1.a), 6 y 9 de la Ley vasca 1/1987]. Hay que considerar que esas remisiones a la LOREG no se basan en el carácter «común» o imperativo de parte de la misma [que conforme a su art. 1.1.b) no es directamente aplicable a los territorios históricos vascos], sino que es una opción normativa de la propia ley vasca. Por eso mismo, todos aquellos preceptos del Título I de la LOREG que no son objeto de mención expresa en la ley vasca no serán de aplicación *directa* a las juntas generales de los territorios históricos, sino solo como legislación estatal supletoria al amparo del art. 149.3 CE.

113. Podría plantarse que la competencia exclusiva del País Vasco sobre las elecciones a las juntas generales ha de ser en todo caso compatible con la *reserva de ley orgánica* para el «régimen electoral general» (art. 81.1 CE). Pero lo cierto es que, en aplicación de esa reserva de ley orgánica, el art. 1.1.b) LOREG solo ha regulado (y de forma íntegra) las elecciones a las «corporaciones locales». Esto deja fuera de la LOREG a los territorios históricos, que ya desde 1979 en el propio art. 37 EAPV aparecen configurados como instituciones territoriales singulares del País Vasco y no como entidades locales (otra opinión, COSCULLUELA, 2011b: 1555). Ese mismo criterio diferenciador se contiene, en la actualidad, en el art. 1.2 de la Ley vasca 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Con lo que, siendo una cues-

tión constitucionalmente abierta la posible existencia de un régimen electoral común o general para todas las elecciones que se celebren en España, lo cierto es que en la actualidad la LOREG no ha proyectado esa eventual regulación electoral común sobre las elecciones a las juntas generales de los territorios históricos. Esto puede explicar, por ejemplo, que el art. 6 *bis* de la Ley vasca 1/1987 establezca reglas de paridad de género en las listas electorales distintas de las contenidas en el art. 44 *bis* LOREG (precepto este último que, en cambio, sí es aplicable directamente a las elecciones autonómicas conforme a la DA 1.^ª, 2, LOREG). Sin duda puede resultar paradójico que una buena parte de los preceptos del Título I de la LOREG sean aplicables directamente a las elecciones autonómicas y, en cambio, no a las elecciones a las juntas generales vascas. Pero esta regulación selectiva de la LOREG también puede entenderse como el reconocimiento por parte del Estado de una amplia competencia vasca sobre las elecciones a las juntas generales, por su especial posición institucional que deriva de la disposición adicional primera de la CE y del art. 37 EAPV.

114. Desde el punto de vista sustantivo, la Ley vasca 1/1987 establece *circunscripciones diversas* dentro de cada territorio histórico (art. 2), pero la asignación del número de procuradores, apoderados o procuradores-junteros de cada circunscripción (cuadrillas, en el caso de Álava) la remite por completo a la población de cada una de ellas (art. 3.1), con lo cual no se garantiza un mínimo de representación a cada circunscripción, a diferencia de lo que ocurre con las elecciones provinciales (*supra* § IV.99). Ello no obstante, siendo el número de elegibles para las juntas generales relativamente alto (51), difícilmente podría ocurrir que alguna circunscripción no tuviera al menos un procurador o juntero. Aunque las elecciones las convoca el diputado general de cada territorio, la fecha es necesariamente la misma que la de las elecciones municipales en el conjunto de España (art. 8 de la Ley 1/1987), lo cual muestra la compleja cohesión de la LOREG y la legislación electoral vasca. En lo demás, rigen por remisión expresa o de forma supletoria las reglas de la LOREG ya analizadas en los distintos apartados de este estudio.

X. ENTIDADES Y ÓRGANOS LOCALES INFRAMUNICIPALES

115. Dentro de cada municipio pueden existir demarcaciones territoriales relativamente *autónomas*. Tradicionalmente se distingue, de forma primaria, entre las entidades locales inframunicipales o menores (*supra* § II.51) y los distritos (*infra* § IX.95). Aunque esta distinción se ha difuminado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que con la anuencia del Tribunal Constitucional (STC 41/2016, FJ 7) priva de personalidad jurídica propia a las entidades locales inframunicipales y las regula como un supuesto más de organización desconcentrada municipal (art. 24 *bis* LBRL) junto a los distritos (art. 24.1 LBRL). En lo que ahora importa, ambas demarcaciones territoriales (entidades locales inframunicipales y distritos) cuentan con sus propios órganos de gobierno dotados de legitimidad democrática directa o indirecta. Desde el punto de vista electoral, solo las entidades locales inframunicipales están reguladas por la LOREG. El art. 199 LOREG regula de forma solo *supletoria* el régimen electoral de las *entidades locales inframunicipales*: solo en defecto de las leyes autonómicas que las instituyan o reconozcan. El régimen electoral supletorio de la LOREG consiste en la elección directa y mayoritaria del *alcalde pedáneo*, aunque —de forma algo incoherente— reservando la presentación de candidaturas a los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores (art. 199.2 LOREG). Las *juntas vecinales*, en el caso de que efectivamente existan, se integran por dos o cuatro vecinos designados por los representantes

de las candidaturas que han concurrido a las elecciones municipales y en proporción a los votos obtenidos en las secciones electorales correspondientes al territorio de la entidad inframunicipal (art. 199.3 a 6 LOREG).

116. Esta regulación es paradójica y objetable. Primero, porque, conforme a la jurisprudencia constitucional (desde las SSTC 118/1996 y 61/1997), el Estado no puede dictar normas meramente supletorias, pues la supletoriedad es una técnica de integración del ordenamiento jurídico por sus aplicadores, no un título competencial estatal. Y segundo, porque ese régimen electoral supletorio es directamente dependiente de que en cada Comunidad Autónoma efectivamente *existan y de qué* órganos de gobierno tengan las entidades locales menores. Implícitamente parte la LOREG de que toda entidad local inframunicipal se gobierna por un alcalde pedáneo y una junta vecinal. Pero lo cierto es que nada obliga a que las leyes autonómicas establezcan precisamente esa forma de gobierno municipal. Por eso, las normas supletorias de la LOREG solo serán aplicables en la medida en que las entidades locales menores efectivamente estén dotadas de un alcalde pedáneo (u otra denominación, como presidente) y una junta vecinal, y que su régimen de elección no esté regulado en la propia ley autonómica que las crea o regula.

117. Este régimen supletorio de la LOREG, aun no siendo imperativo, de hecho ha sido asumido en algunas *leyes autonómicas* (art. 158 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia; art. 81 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y arts. 126 y 127 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía). En otras Comunidades Autónomas hay variaciones relevantes que desplazan la aplicación del art. 199 LOREG. Por ejemplo, en Castilla y León la junta vecinal no surge de los resultados electorales, sino que sus miembros son designados por el alcalde pedáneo (art. 59 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León).

118. Los *distritos*, obligatorios en los municipios de gran población (art. 128 LBRL) y voluntarios en los demás municipios (art. 24.1 LBRL), pueden contar con órganos funcionalmente autónomos (*infra* § IX.100). Son, normalmente, un concejal de distrito, una junta de distrito y —con menos frecuencia— un gerente (GALINDO, 2014: 122). La forma de provisión de estos órganos no se contiene en la LBRL; puede regularse por las leyes autonómicas o por los propios reglamentos orgánicos municipales. Lo normal es que el *concejal-presidente* sea designado por la alcaldía de entre los concejales electos [art. 22 de la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, y art. 26.1 del Reglamento Orgánico de Distritos del Ayuntamiento de Madrid de 23 de diciembre de 2004 (RODAM)] y que la *junta de distrito* se integre por vecinos designados por los grupos municipales del pleno en atención a la propia composición del mismo [arts. 7.2.c) y 8.3.1 RODAM] o de los resultados electorales obtenidos por cada grupo político municipal en las secciones electorales correspondientes al distrito (art. 61 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña). También es posible, aunque infrecuente, que la junta de distrito sea de *elección directa* por los vecinos (GALINDO, 2014: 203; FONT, 2015: 113); tal es el caso de Ejea de los Caballeros (art. 6 del Reglamento Municipal de las Juntas Vecinales y de las Juntas de Distrito de 17 de noviembre de 2017).