



**Universidad
Zaragoza**

Trabajo Fin de Grado

Restricciones al sufragio pasivo: Causas de inelegibilidad e incompatibilidad

Autor

Corao Anadón, Carlos

Directora

Ruiz Lapeña, Rosa

Facultad de Derecho

2015

INDICE

ABREVIATURAS

I. INTRODUCCIÓN

II. MARCO CONSTITUCIONAL

1. El Derecho de sufragio pasivo como Derecho Fundamental
2. Inelegibilidades e incompatibilidades como límites al Derecho de sufragio pasivo
 - 2.1 Condiciones generales de elegibilidad
 - 2.2 Justificación de la inelegibilidad e incompatibilidad

III. CAUSAS DE INELEGIBILIDAD:

1. Introducción
2. Causas de inelegibilidad absolutas
3. Causas de inelegibilidad relativa
 - 3.1 Causas de inelegibilidad para el cargo de Diputado y Senador
 - 3.2 Causas de inelegibilidad para el Parlamento Autonómico de Aragón
 - 3.3 art.177.2 LOREG (causas de inelegibilidad para el cargo de Alcalde o Concejál)
 - 3.4 art. 202 LOREG (causas de inelegibilidad para el cargo de Diputación provincial)
 - 3.5 art. 210bis.2 LOREG (causas de inelegibilidad para el Parlamento Europeo).
4. La indignidad como privación del sufragio pasivo involuntaria

IV. CAUSAS DE INCOMPATIBILIDAD

V. CONCLUSIONES

VII. BIBLIOGRAFÍA

ABREVIATURAS

Ac:	Acuerdo de la Junta Electoral Central
Art.:	Artículo
CCAA:	Comunidades Autónomas
CE:	Constitución Española de 1978
INE:	Instituto Nacional de Estadística
JEC:	Junta Electoral Central
LOPJ:	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOREG:	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
SS:	Seguridad Social
TC:	Tribunal Constitucional
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional
SSTC:	Sentencias del Tribunal Constitucional
UE:	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

Estamos en un momento políticamente convulso. Motivos como la corrupción permanente en algunas instituciones, la aparente impunidad con los que algunos dirigentes políticos actúan y las propias políticas desarrolladas por estos, están propiciando cambios en la mentalidad de las personas, que se vienen reflejando en el sentido de su voto. Esta amalgama de circunstancias desembocan en una consecuencia hasta el momento desconocida en nuestra democracia, y a la que todas las encuestas apuntan: El fin del llamado bipartidismo, y la entrada en las instituciones de nuevos actores políticos.

Ante el año de elecciones en el que nos encontramos inmersos, creo más que interesante hacer un estudio sobre la normativa aplicable a los procesos electorales, base sobre la que se asienta el sistema democrático, cuyo contenido es de vital importancia para la buena salud de un Estado de Derecho.

Esta coyuntura de cambio político es el marco perfecto sobre el que desarrollar con una visión crítica un tema tan trascendental y de tal interés como el derecho de sufragio pasivo. Quien puede presentarse y ser elegido en unas elecciones, y quien esta privado de este derecho, y porque motivos.

El objetivo personal que me marco con este trabajo es un conocimiento profundo de la legislación electoral, más concretamente sobre el derecho de sufragio pasivo, sus limitaciones y su aplicación real, a efectos de poder hacer una crítica fundamentada a la actual reglamentación, así como analizar las exigencias de los nuevos partidos y de gran parte de la sociedad, que reclaman un endurecimiento de las condiciones necesarias para ejercer un cargo público.

Estudiar los motivos de limitación o privación para ejercer el derecho fundamental de sufragio pasivo es «conditio sine qua non» para comprender el funcionamiento interno de la democracia de nuestro país, y de esta forma poder contribuir a mejorarla.

Alguna de las fuerzas políticas emergentes consideran que la legislación actual es demasiado laxa en cuanto a temas de corrupción se refiere, y se muestran aparentemente tajantes sobre las dimisiones de representantes públicos electos que se encuentren en la posición procesal de imputado. Son también de interés las propuestas relacionadas con

las llamadas puertas giratorias. Se entiende con este término tan visual, el camino que ciertos representantes públicos recorren después de abandonar sus cargos hacia grandes empresas, con las que anteriormente, debido al puesto que desempeñaban, habían tenido que relacionarse.

Estas y otras cuestiones serán analizadas más adelante, dada la importancia que tiene la imparcialidad de los representantes públicos a la hora de tomar las decisiones, en la continua búsqueda del bienestar de la población, para el correcto funcionamiento de un Estado democrático.

II. MARCO CONSTITUCIONAL

1. EL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Como punto de partida deberemos acudir a la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución de 1978 (en adelante, CE). Encontramos una serie de preceptos que puede resultar interesante resaltar a los efectos de explicar algunos conceptos clave en materia electoral.

El artículo 23 CE¹ es el centro de lo que denominamos derecho de representación. Es la materialización del derecho de los ciudadanos a la participación política y de las limitaciones a este derecho. Pese a no existir como tal en las normas jurídicas, la denominación «Derecho de representación»², se deduce como consecuencia de la lectura combinada de interpretaciones del Tribunal Constitucional y del citado art.23CE en su conjunto³, así como del artículo 66 CE⁴.

¹ Artículo 23 CE:

«1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

² La representación política no es objeto de análisis en este trabajo. Nos remitimos en esta materia a los profesores Gonzalo Arruego («Representación política y Derecho Fundamental»), Enrique Cebrián («Sobre la democracia representativa. Un análisis de sus capacidades e insuficiencias») y Ricardo Chueca («La regla y el principio de la mayoría»).

³ Vid. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., El Derecho de Sufragio Pasivo. Prontuario de jurisprudencia constitucional 1981-1999., Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000, p.19.

⁴ Artículo 66 CE:

«1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

3. Las Cortes Generales son inviolables».

Este precepto recoge el derecho de sufragio como Derecho Fundamental, dentro del cual se encuadran el derecho a elegir y el derecho a ser elegido, o lo que es lo mismo, el derecho de sufragio activo, y pasivo.

El apartado primero del art.23CE es la expresión constitucional del Estado democrático. De que son el conjunto de los ciudadanos los que por medio de sufragio universal pueden elegir a sus representantes, o dicho de otra forma y citando el art.1.2 de nuestra Constitución con el que está estrechamente relacionado, *«la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado»*. A este derecho al voto, a elegir libremente, es a lo que se conoce como **sufragio activo**.

En el punto segundo del mismo artículo encontramos la otra cara de la moneda en lo que a sufragio se refiere. Se trata, en definitiva, del derecho a presentarse a un cargo y a ser elegido. Es a esto a lo que se conoce como **sufragio pasivo**, que va a ser el eje sobre el que va a girar todo el trabajo, y más concretamente (tal y como enuncia el artículo en cuestión) sobre *«los requisitos que señalen las leyes»* para ejercer este derecho: las causas de inelegibilidad e incompatibilidad.

Como he apuntado con anterioridad, el derecho de sufragio pasivo, regulado en el art. 23 es un derecho fundamental, de los comprendidos entre el 15 y el 29 (Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución). Las dos consecuencias que se deducen de todo Derecho Fundamental, están estrechamente ligadas a la doble vertiente de la Constitución como fuente jurídica: *«fuente sobre las demás fuentes y como fuente suprema de eficacia directa»*⁵

La primera vertiente, obliga al legislador a desarrollar el Derecho Fundamental en cuestión mediante Ley Orgánica, al tratarse de un derecho de especial protección⁶ lo que se materializa en la LOREG, en el caso del régimen electoral. La segunda vertiente, es la que legitima a los ciudadanos a ejercitar el derecho de sufragio pasivo como un

⁵ BASTIDA FREIJEDO, F. J., VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M. A., ALÁEZ CORRAL, B., FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Madrid: Tecnos, 2004, p.25.

⁶ Artículo 81 CE:

1. *«Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.*
2. *La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto».*

derecho subjetivo, provisto de mecanismos para evitar una eventual violación del mismo, ya sea por parte de los poderes públicos o de particulares, tal y como se regula en el art.53.2 CE⁷.

Esta doble vertiente de protección de los Derechos Fundamentales que nuestra Constitución dispone, hace que estos sean inatacables, y de eficacia inmediata. El derecho de sufragio pasivo, como Derecho Fundamental que es, se sitúa en el núcleo de nuestro sistema jurídico, y se le dota de la mayor protección posible para evitar interferencias de los poderes públicos o de otros sujetos.

Pero ningún Derecho Fundamental es absoluto. En todos podremos apreciar una dimensión subjetiva y una dimensión objetiva. La dimensión subjetiva es la que ya hemos nombrado *supra*. El Derecho Fundamental como derecho subjetivo, concreto y ejercitable que todo sujeto posee frente a los diferentes poderes – públicos o privados –. Junto a esta dimensión subjetiva, aparece la dimensión objetiva de los Derechos Fundamentales, que se comportan como normas objetivas que expresan un determinado contenido normativo que debe ser llevado a cabo por los poderes públicos. La optimización de esa dimensión objetiva requiere de actuaciones concretas por parte de los poderes públicos que permitan el máximo desarrollo, jurídico y práctico de la serie de facultades que delimiten el alcance – contenido y objeto – del Derecho Fundamental⁸.

Mientras el contenido subjetivo depende del ejercicio concreto de un derecho por parte de un ciudadano, el contenido objetivo, obliga a los poderes del Estado a definir y proteger todas las facultades que quepan dentro del ámbito de realidad definido en los preceptos constitucionales que contienen derechos fundamentales.

En definitiva, los límites, significados y finalidades de los derechos fundamentales no pueden limitarse a la posibilidad de ejercitarlos por parte de las individuos, sino que el Estado debe asumir la obligación, ya no solo de no lesionar la esfera individual o

⁷ Artículo 53.2 CE: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30».

⁸ BASTIDA FREIJEDO, F. J., VILLAVEVERDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M. A., ALÁEZ CORRAL, B., FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Madrid: Tecnos, 2004, p.42.

institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también de contribuir a la realización de tales derechos, y de los valores a los que representan. Esto influye especialmente en el legislador, que recibe los derechos fundamentales y debe desarrollarlos de manera que ninguno quede vacío de contenido.

En cada derecho fundamental las vertientes objetiva y subjetiva actúan de diferente forma. Concretamente, en el derecho de sufragio pasivo hay una marcada vertiente objetiva e institucional, en el que el Estado tiene un papel mucho más notable que en otros derechos fundamentales como podría ser el derecho al honor del art.18.1 CE o la libertad de pensamiento y expresión, en los que tiene un mero papel de garante, de no intervenir y en el que la dimensión subjetiva está mucho más presente.

Decimos que el derecho de sufragio pasivo tiene una marcada dimensión objetiva debido a que el ejercicio de dicho derecho, tanto en su vertiente activa, como pasiva, es requisito imprescindible de la democracia representativa y por lo tanto es la base sobre la que se sustentan el resto de derechos, que emanan de la voluntad popular.

Además, este derecho de sufragio es un derecho de configuración legal, que necesita ser desarrollado dada la complejidad y las características intrínsecas del propio derecho. Por ello nos encontramos con una vasta regulación de los mecanismos para llevarlo a cabo y una larga lista de limitaciones con motivaciones diferentes, pero encaminadas todas al objetivo de garantizar unas elecciones libres y un correcto desarrollo de las funciones de los electos.

Siguiendo con un análisis constitucional del derecho de sufragio, encontramos numerosas disposiciones que nos van a servir para entenderlo mejor y que susciben la importancia que tiene en nuestra Carta Magna. Entre todos estos preceptos he seleccionado los 3 más relevantes a mi juicio.

El artículo 68.5 CE, apunta que «*Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos*». De nuevo y si analizamos la norma encontramos tanto el reflejo del sufragio activo como pasivo (son electores y elegibles...), así como la posibilidad de restringir estos derechos (somete a condición que estén en pleno uso de sus derechos políticos, por lo que a *sensu contrario* el que no esté en pleno uso de estos derechos podrá no ser o bien elector o bien elegible).

En el mismo sentido encontramos el artículo 70.1 CE⁹. Se trata de un mandato constitucional que establece una reserva de ley para las causas de inelegibilidad e incompatibilidad que el legislador considere necesarias, y que deberán ser incluidas en la Ley electoral y no en ninguna otra, tal y como manifestó el Tribunal Constitucional en su sentencia 72/1984, de 14 de junio, de la que transcribo un párrafo: *“El art. 70 de la Constitución contiene efectivamente una reserva en favor de la Ley Electoral para la regulación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de Diputados y Senadores. El texto de este artículo, al decir que «la Ley Electoral determinará...», no está simplemente dotando a esa Ley de un contenido mínimo preceptivo, como puede ocurrir en otros casos en que se utiliza una dicción gramatical parecida. Está diciendo que esa materia -las incompatibilidades de Diputados y Senadores- sólo puede ser regulada en la Ley Electoral”*.

Esta sentencia declaró la inconstitucionalidad de un proyecto de Ley Orgánica que pretendía regular las causas de inelegibilidad e incompatibilidad fuera de la mencionada Ley electoral.

Por otra parte, el artículo 70 señala el contenido mínimo de esta reserva de ley. Una serie de cargos que imperativamente son incompatibles con el derecho al sufragio pasivo de diputados y senadores.

Por último, el artículo 81.1: *«Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución»*.

Destaca este artículo la relevancia del régimen electoral general al obligar al legislador a darle la categoría y rango de Ley Orgánica, algo que ya sucedía con el artículo 23 anteriormente citado –ya que se trata de un derecho comprendido en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución (STC 76/1983), (artículos 15 a 29 CE)- pero

⁹ Artículo 70.1 CE: *«La Ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso:*

a) A los componentes del Tribunal Constitucional.

b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno.

c) Al Defensor del Pueblo.

d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo.

e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.

f) A los miembros de las Juntas Electorales».

este precepto establece la reserva de ley orgánica de una manera más concreta, que se materializó en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

La doctrina del Tribunal Constitucional¹⁰ interpreta esta reserva de ley de una manera más restrictiva, refiriéndose a las materias electorales consideradas como primarias o nucleares. Dice así: *«El contenido de la Ley Orgánica no se ciñe así al solo desarrollo del art. 23.1, sino que es más amplio, comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, pues el art. 81 ha comprendido en la reserva de la Ley Orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la del desarrollo de los derechos fundamentales), corresponde también a la Ley Orgánica»*.

La relevancia que nuestra Constitución da al derecho de sufragio, tanto activo como pasivo, estableciéndolo como un derecho fundamental, es prueba de la importancia que tiene como base principal del Estado democrático de Derecho. Se reconoce como derecho subjetivo a todas las personas – excepto las situaciones que comentaremos en este trabajo – el participar en la vida política, sea desde un plano activo o pasivo, o lo que es lo mismo, votando o pudiendo ser elegido. En la misma escala debemos situar a la LOREG, fruto de la reserva de Ley Orgánica que se establece por imperativo constitucional, y que debe incluir las causas de inelegibilidad, que implican restricciones en la titularidad.

Nuestra Ley suprema no establece ninguna relación directa entre el derecho de sufragio pasivo consagrado en su art.23 y la posibilidad de restringir o limitar el mismo (art.70 CE) a través de una ley electoral que tal y como dispone el art.81CE, tendrá la condición de Ley Orgánica. Tampoco hace distinción entre inelegibilidad e incompatibilidad, estableciendo un mismo régimen para ambos, como si se tratasen de supuestos análogos.¹¹

En adelante, veremos las diferencias entra la inelegibilidad política, la inelegibilidad derivada de una sentencia judicial firme, y de la incompatibilidad.

¹⁰ STC 38/1983

¹¹ STC 45/1983

2. INELEGIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES COMO LÍMITES AL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO

Como todo derecho fundamental, el derecho de sufragio pasivo, no es un derecho absoluto, y tiene limitaciones. Algunas de estas limitaciones vienen marcadas por la propia Constitución en su art.70.1, como hemos visto, que establece unos mínimos y excepciones para ejercer el cargo de Diputado y Senador. Aunque la gran mayoría de estas limitaciones están reguladas en la LOREG, debemos tener en cuenta que no son «*numerus clausus*»¹², ya que encontramos límites al ejercicio del derecho de sufragio pasivo en otras disposiciones, como ocurre en el caso de las derivadas de sentencia judicial firme, las cuales tienen parte de su regulación en el Código Penal.

A estos límites al derecho de sufragio pasivo, es a lo que conocemos como causas de inelegibilidad e incompatibilidad. Son los motivos que se establecen legalmente para evitar que personas que desarrollan ciertas actividades – que deberán estar tasadas e interpretarse de manera restrictiva en cuanto que limitan un derecho fundamental – puedan, bien presentarse a una determinada elección o bien desempeñar un determinado cargo electo. Se justifican en la salvaguarda, por un lado, de la igualdad de las diferentes candidaturas en la contienda electoral, y por otro, en la búsqueda de garantías de moralidad y de capacidad en aquellos que pretendan ejercer las funciones públicas, en las que ningún factor exterior pueda suponer una traba para el desarrollo de las funciones atribuidas a su cargo.

2.1 Condiciones generales de elegibilidad

No tendría sentido comenzar una exposición de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad sin conocer cuáles son los requisitos mínimos para ser elegible, y en definitiva cual es el concepto sobre el que voy a centrar el estudio: El derecho al sufragio pasivo.

El derecho al sufragio pasivo es el derecho de los ciudadanos a presentarse como candidatos a las distintas elecciones y ser elegidos. Según la doctrina del Tribunal Constitucional, se materializa en 3 estratos que unidos forman la totalidad. Se trata del

¹² STC 166/1993 de 20 de mayo de 1993

derecho al acceso, permanencia y ejercicio del cargo¹³. Cada una de estas dimensiones tiene matices y derechos concretos diversos al amparo del citado supra, art.23.2.

Los requisitos generales mínimos para poder ejercitar este derecho son los siguientes:

En primer lugar: la **nacionalidad**. El art.13.2 de la C.E. restringe la titularidad de los derechos recogidos en el art.23 del mismo texto -donde se regulan tanto sufragio activo como pasivo-, a los españoles, salvo algunas excepciones en elecciones municipales y al Parlamento Europeo donde la nacionalidad deja paso a la residencia como requisito imprescindible para ser elegible.

El 7 de febrero de 1992 se firmó en Maastrich el Tratado de la Unión Europea por el que, entre otros, se modificaba el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. El artículo 8.B de éste, prescribiría, tras la aprobación del Tratado de Maastrich, que *«todo ciudadano de la Unión europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida...»*.

Ante la eventual contradicción entre nuestra Constitución y la norma europea, tuvo que modificarse el art.13.2 de la C.E¹⁴, que hasta el momento reservaba el derecho al sufragio pasivo a nacionales españoles. El actual artículo¹⁵ permite que ciudadanos de la Unión Europea (o de países que otorguen derechos recíprocos en sus territorios a nacionales españoles) sean candidatos elegibles en las elecciones municipales de su lugar de residencia.

Esto hay que relacionarlo con lo que viene diciendo la propia LOREG, en su art. 177.1¹⁶, que establece como requisitos para las elecciones municipales residir en España

¹³ Véase en las SSTC 60/1987, de 20 de mayo y 84/2003, de 8 de mayo.

¹⁴ Web del Congreso con información de la reforma:
http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primera_reforma.htm

¹⁵ **Artículo 13.2 CE:** «Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales»

¹⁶ **Artículo 177 LOREG:** «1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo II del Título I de esta Ley, son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o bien, sean nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un tratado.

aunque no sean nacionales españoles, siempre que tengan la condición de ciudadanos de la UE (art. 8.1.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea), o en virtud de un Tratado con el país de su nacionalidad, se otorgue el derecho a ser elegido en las elecciones municipales.

En cuanto a las elecciones al Parlamento Europeo, será elegible – en virtud del art. 210 bis de la LOREG¹⁷ – todo residente en territorio español, que sin haber adquirido la nacionalidad española, tenga la condición de ciudadano de la UE (al igual que en las municipales). Además deberá reunir los requisitos que se exigen a los españoles para ser elegidos, y tener derecho a sufragio pasivo en su país de origen.

Respecto de la segunda condición, la **mayoría de edad**, está recogida en el art.12 de la Constitución, y se fija en 18 años para ejercer tanto el derecho de sufragio activo, como pasivo. En otros países como EEUU o Italia, se exige una edad superior para ser elegible que para ser elector dada la especial responsabilidad en caso de acceder a un cargo público. Los candidatos deberán ser mayores de edad el día en que tengan lugar la proclamación de las candidaturas, tal y como se estableció en acuerdo de la Junta Electoral, de 29 de abril de 1991 y 15 de marzo de 1999.

Para finalizar, nos detendremos en los denominados **requisitos negativos**. Quien incurra en alguna de estas causas será privado de su derecho al sufragio pasivo.

El art.3 de la LOREG enumera una serie de restricciones para ejercer el derecho al sufragio, en este caso tanto activo como pasivo. Son 3:

b) Reúnan los requisitos para ser elegibles exigidos en esta Ley para los españoles.

c) No hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen.

2. Son inelegibles para el cargo de Alcalde o Concejal quienes incurran en alguno de los supuestos previstos en el artículo 6 de esta Ley y, además, los deudores directos o subsidiarios de la correspondiente Corporación Local contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial»

¹⁷ **Artículo 210bis LOREG:**

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo I del Título I de esta Ley, son elegibles en las elecciones al Parlamento Europeo todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2.º del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

b) Reúnan los requisitos para ser elegibles exigidos en esta Ley para los españoles y sean titulares del derecho de sufragio pasivo en el Estado miembro de origen.

2. Son inelegibles para el Parlamento Europeo los comprendidos en el artículo 154.1 y 2 de la presente Ley. No obstante, lo previsto en el artículo 154.1 sólo será aplicable a los ciudadanos de la Unión Europea con derecho de sufragio pasivo, cuando el ejercicio de las funciones o cargos a que se refiere el citado artículo constituya causa de inelegibilidad en el Estado miembro de origen»

«a) Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento.

b) Los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.

c) Los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento, siempre que en la autorización el Juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio».

Estos requisitos negativos no dejan de ser una incapacitación por sentencia judicial, y como tal deberá estar motivada por el juez. Comparto la limitación del derecho de sufragio a incapacitados o internos en centro psiquiátrico, por entender que se trata de una coyuntura en la que no se está en condiciones de ejercer el citado derecho de sufragio (ni en su vertiente activa ni pasiva). Tema distinto es el de privar del derecho de sufragio a condenados por medio de sentencia judicial firme. En mi opinión las privaciones para ejercer el derecho de sufragio pasivo derivadas de una sentencia firme, deberían tener una relación suficiente con el delito cometido, y no despojar del derecho de sufragio a condenados por delitos que nada tienen que ver con los delitos electorales.

Como conclusión, podrá ejercer su derecho a sufragio pasivo todo nacional español, mayor de edad en el momento de la proclamación de las candidaturas, pero que además no esté inmerso en ninguno de los requisitos negativos. Supuestos que marca la LOREG en diferentes preceptos y que recogen las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, qué a continuación desarrollo.

2.2 Justificación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad

Una vez vistas las condiciones generales para ejercer el derecho de sufragio pasivo, deberemos dilucidar los diferentes motivos por los cuales este derecho puede quedar limitado y cuál es su justificación. Empezaremos por distinguir entre causas de inelegibilidad – dentro de las cuales se integran las denominadas indignidades – y causas de incompatibilidad.

Estas dos figuras que el art.70 de nuestra Constitución reserva para su desarrollo por ley Orgánica, -más concretamente por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en

adelante: LOREG)-, son un medio para proteger tanto la independencia y la libertad de los elegibles como de los electores.

Encontramos en los artículos 6 y 7 de la mencionada LOREG la regulación relativa al sufragio pasivo. Tal y como la Constitución predispone, se encuentran recogidos en estos preceptos los motivos por los cuales una persona puede perder su derecho (o la capacidad para ejercerlo mientras permanezca en el tiempo alguna de estas causas) a ser elegido en unas elecciones.

En primer lugar, la inelegibilidad pretende evitar ciertas situaciones que deriven en una posible discriminación en el proceso electoral. Su objeto es garantizar el libre ejercicio del sufragio activo, suprimiendo futuras coacciones o intimidaciones que determinadas posiciones "dominantes" de los candidatos conllevarían, asegurando a su vez la igualdad de condiciones de los elegibles.

Desde el punto de vista de su razón de ser, la inelegibilidad se define como¹⁸ un instituto jurídico surgido al único propósito de proteger el libre y por tanto democrático, uso del derecho de sufragio activo de la generalidad de la ciudadanía, evitando que eventualmente pudiera verse perturbado, bien por la parcialidad de los sujetos llamados a actuar como árbitros en el proceso electoral, bien por la presión que desde el Estado y en beneficio propio circunstancialmente pretendieran efectuar determinados sujetos investidos de la condición de titulares de órganos de Poder.

No debemos olvidar que la prohibición para ser elegible significa en todo caso la privación de un derecho fundamental, que como tal, deberá ser excepcional, estar previsto por la Ley, responder a una causa justificada y ser aplicada restrictivamente en cada caso concreto por un juez, que garantice el respeto a los derechos fundamentales.

Las incompatibilidades, sin embargo, pretenden que el parlamentario no simultanee su cargo con otro mandato, función o actividad pública o privada que pueda comprometer su actuación o impedir que ésta se realice correctamente y con la dedicación necesaria. Se fundamenta pues, en el libre ejercicio de la función representativa a favor del interés general, sin que puedan existir otros condicionantes que lo perturben.

¹⁸ Vid. ASENSI SABATER, J., «*Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*», Tirant lo Blanch., Valencia, 1997.

Otra de las diferencias entre incompatibilidades e inelegibilidades es su manera de actuar en el tiempo, de producir efectos. La inelegibilidad actúa de principio a fin del proceso electoral, mientras que la incompatibilidad surge en un momento posterior, a partir de la celebración de la elección, sin que se ponga en duda la validez de esta. El efecto que producirá la causa de incompatibilidad en el electo incurso en ella, será el cese en la realización de la actividad incompatible, o bien en el de la función representativa, no pudiendo simultanearse ambas. Además, las causas de inelegibilidad se transformarán en incompatibilidad si sobrevienen al parlamentario después de la elección. Así lo refleja la a STC 45/1983, de 25 de mayo: *«nuestro sistema es el de la concurrencia de supuestos de inelegibilidad, que impiden el convertirse, en quien concurran, en sujeto pasivo de la relación electoral, y de supuestos de incompatibilidad, en los que se transforman las de inelegibilidad [...], impidiendo el acceso al cargo o el cese en el mismo, de modo que aquellos, proclamados y aun elegidos, que han quedado posteriormente afectados por tales causas, incurren en incompatibilidad. La causa sobrevinida opera así como supuesto de incompatibilidad, generadora, no de la invalidez de la elección, sino de impedimento para asumir el cargo electivo o de cese, si se hubiera accedido al escaño».*

De la misma sentencia, se desprende que no cabe aplicación analógica de las causas generales de inelegibilidad recogidas en el art.6 de la LOREG, en tanto que restringen el derecho al sufragio pasivo, y no pueden extenderse a supuestos no contemplados en la ley. Este punto es de gran importancia ya que nos llevará a interpretar siempre las causas de inelegibilidad de manera restrictiva, ciñéndose exclusivamente a lo dispuesto en la ley, en tanto que restringen el ejercicio de un derecho fundamental.

III. CAUSAS DE INELEGIBILIDAD

1. INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado anteriormente, nuestra Constitución, en su art. 23, garantiza un derecho a la igualdad en el intento o propósito de acceder a los cargos representativos, y se sirve, en este contexto, de las inelegibilidades como instrumento para garantizar esta igualdad, limitando el ejercicio del derecho de sufragio pasivo a aquellas personas que ocupan cargos que suponen una «*potestas*» sobre el electorado.

Decimos que las inelegibilidades son garantes de la igualdad en este proceso dada la restricción del derecho de sufragio pasivo a individuos que ostentan determinadas cualidades, que pueden socavar la pretendida equidad. Estas cualidades son precisamente las causas de inelegibilidad, cuya razón de ser es evitar cualquier influencia en el procedimiento, ventajosa para un candidato, cuando esta derive de un cargo o circunstancia, que es constitutiva de inelegibilidad. En definitiva, para asegurar la libertad del elector a la hora de decidir su voto, debemos utilizar las reglas de la elegibilidad, que buscan la igualdad de condiciones de las candidaturas.

La calificación de inelegible procederá, respecto de los enumerados en el art.6 LOREG, el mismo día de la presentación de la candidatura, o en cualquier momento posterior, hasta el día previo al de la votación. De esta manera se deja abierta la posibilidad de que funcionario, miembros de las FAS..., que deseen participar como candidatos, puedan pasar a situación de servicios especiales, excedencia, o renuncien, según proceda, antes de ser incluidos en una candidatura. De no hacerlo y mantenerse en una de las situaciones que le calificarían como inelegible, la candidatura no podrá ser proclamada.

En caso de que la causa que motive la inelegibilidad sobreviniese una vez haya concluido el trámite de proclamación de candidaturas, solo podrá considerarse como incompatibilidad. Esto es así puesto que la razón de ser de la inelegibilidad, como ya hemos dicho es procurar una libre decisión en la emisión del voto de los electores, y por tanto no tendría sentido hablar de inelegibilidad una vez ya se han celebrado los comicios, y por lo tanto ya se ha elegido.

Pero para garantizar esta seguridad, hay que hacer sacrificios, y en este caso se trata de restringir un derecho fundamental. En la línea de lo apuntado anteriormente cabe resaltar varias repercusiones por este hecho. La primera es que deberán interpretarse de manera restrictiva¹⁹ los supuestos previstos en la Ley que limitan el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. Los derechos fundamentales deben tener limitaciones, nunca son absolutos, pero debemos ceñirnos a las limitaciones establecidas por la ley, y no interpretar estas de manera extensiva, dada la relevancia del derecho en juego. La segunda de las consecuencias directas de ser un derecho fundamental es que este derecho goza de una especial protección constitucional como es el recurso de amparo, recogido en el art.53.2 CE²⁰.

La inelegibilidad afecta al acto electoral en su raíz. Es un impedimento jurídico para formar parte del electorado pasivo. La Constitución, en su art. 70.1 establece el contenido mínimo, y remite a la LOREG para que -respetando este contenido y la esencia del derecho de sufragio pasivo del art.23CE- complete las causas de inelegibilidad e incompatibilidad²¹. Causas que comprenderán, en todo caso, las previstas en el texto constitucional (altos cargos de la Administración del Estado, Defensor del Pueblo, Magistrados, Jueces y Fiscales en activo, militares profesionales y miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad y policía en activo, y miembros de las Juntas Electorales).

Será la LOREG la que, respetando por un lado el contenido mínimo que establece el art.70.1 CE, y la esencia del derecho de sufragio pasivo, garantizado en el art. 23.2 CE, configurará la elegibilidad, regulando las inelegibilidades derivadas de una serie de supuestos, a los que a posteriori nos referiremos, y las derivadas del cumplimiento de algunas penas previstas en el Código Penal.

El art.6 de la LOREG, consta de tres apartados en los que se clasifican las causas de inelegibilidad vinculadas al derecho de sufragio pasivo. Los apartados primero y tercero regulan las causas de inelegibilidad cuya razón de ser está en el desempeño de un

¹⁹ Ac de 22 de junio de 1995

²⁰ **Artículo 53.2CE:** «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30»

²¹ STC 45/1983 de 25 de mayo

determinado cargo o función, y que pueden evitarse en cualquier momento si el interesado cesa de dicho cargo, haciendo desaparecer la causa de inelegibilidad y habilitando al sujeto a ejercitar plenamente su derecho de sufragio pasivo. Estas causas son por tanto voluntarias, ya que dependen de la decisión del sujeto de continuar realizando determinada actividad.

El apartado segundo del art.6 LOREG, por el contrario regula las denominadas causas de indignidad. Estas serán explicadas más adelante, pero por el momento debemos saber que derivan de una condena por sentencia, y que por la propia naturaleza de la prohibición, el interesado no podrá hacer desaparecer la inelegibilidad.

Las causas de inelegibilidad pueden ser generales, cuando afectan a todo tipo de elecciones, o bien específicas, cuando se aplican en un determinado tipo de comicios (art. 154, 177, 202, 210bis.2 LOREG). Siguiendo esta línea divisoria, vamos a comentar las diferentes causas de inelegibilidad encuadradas en la LOREG.

2. CAUSAS DE INELEGIBILIDAD ABSOLUTA

Vamos a centrarnos en primer lugar en las causas generales de inelegibilidad, o lo que es lo mismo, las que se refieren a todas las elecciones que se celebran en España. Estas se recogen tanto en preceptos constitucionales (70.1), como en preceptos de la LOREG (art.6) y alcanzarán a aquellos que ejerzan los cargos o funciones que a continuación se detallan, acompañados de un breve comentario.

2.1 Causas de inelegibilidad de órganos judiciales y administración de justicia

Ni esta división ni ninguna de las demás aparece reflejada en la ley, pero he creído conveniente hacerla debido a que la justificación que tiene las causas de inelegibilidad en estos grupos es similar a mi entender. Dicho lo cual, procederemos al análisis de las diferentes causas de inelegibilidad.

- A) Los **Jueces y Magistrados** en situación de excedencia especial, son elegibles, el resto, en virtud del art.6.1 h), incurrirán en una causa de inelegibilidad mientras permanezcan en activo.²²

²² Ac 22 de junio de 1995

- B) Los **Jueces y Fiscales de paz** serán también inelegibles de acuerdo con el art.6.1 h) LOREG, salvo renuncia al cargo. Para poder ser candidatos han de cesar en su cargo en día de la presentación de la candidatura.
- C) Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo a que hace referencia el artículo 131.2 de la Constitución.
- D) Los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas.
- E) El **Fiscal General del Estado**.

En esta serie de casos parece más que razonable, que dada la posición que ostentan los jueces y magistrados como generadores de justicia, aplicando e interpretando las leyes y debiéndose al principio de independencia e imparcialidad²³, no les esté permitido, mientras sigan ejerciendo estas funciones, presentarse a un cargo público. El principio de separación de poderes quedaría en evidencia, si nuestra legislación permitiera a un juez ser elegible, siempre y cuando permanezca en el ejercicio de su cargo. Por último, el revestimiento de autoridad que estos funcionarios públicos tienen a la vista de la sociedad, así como su poder mediático en algunos casos, justifica esta causa de inelegibilidad. Por otro lado, tanto los oficiales de la administración de justicia, como los agente judiciales, así como los procuradores de los tribunales son elegibles ya que no cabe la interpretación extensiva de la cláusula de inelegibilidad del art. 6.1 h) LOREG, referida a Magistrados, Jueces y Fiscales en activo²⁴. De la misma manera que estos, los secretarios judiciales, tampoco están sujetos a esta causa de inelegibilidad²⁵, comprensible atendiendo a las funciones que unos y otros realizan, así como la potencial influencia sobre las personas, que en ningún caso son comparables.

²³ Artículo 1 de la LOPJ: «La Justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, **independientes, inamovibles, responsables** y sometidos únicamente a la Constitución y al imperio de la ley»

²⁴ AC 30 enero de 1979; Ac de 3 de junio de 1999

²⁵ Ac 8 de abril de 1994; Ac de 5 de septiembre de 1994; Ac de 7 de abril de 1995, entre otras.

2.2 Inelegibilidad de la jefatura del Estado y Familia Real

Los **miembros de la Familia Real Española**, así como sus cónyuges serán inelegibles tal y como indica el art.6.1 a) LOREG.

Sería inaceptable, que un miembro de la Familia Real Española tomara parte en cualquier partido político o candidatura. Primeramente, por la función institucional y estadista que tienen el honor de desempeñar, y la cual quedaría totalmente en entredicho en caso de inmiscuirse en unas labores que no le son propias. Por otro lado, la influencia que la Casa Real tiene en el conjunto de la sociedad española es incalculable, de manera que en caso de concurrir a unas elecciones, se vería comprometida la libertad de muchos españoles a la hora de tomar una decisión. La Corona, como institución representativa, y de jefatura del Estado, debe permanecer al margen de la vida apolítica, tal y como reza el art.56 de nuestra Constitución «*el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones*», de forma y manera, que mal arbitro sería el que se declare partidario de uno u otro candidato, y con más razón aún si él es el mismo candidato. Aunque la Constitución se refiere exclusivamente al rey en este apartado incluido en el Título II. De la Corona, lo mismo es aplicable para el resto de la Familia Real en el desempeño de su papel institucional y representativo. El problema de tales imprecisiones es dilucidar hasta donde llega el concepto de Familia Real. En mi opinión, aunque todos tienen un gran papel institucional, y que por lo tanto debería ser ejemplar para la sociedad, el concepto de Familia Real alcanzará al Rey, su consorte, hijas y padres, siendo excesiva una restricción mayor. Quedarán fuera de esta Familia a efectos de elegibilidad las hermanas del Rey actual y sus maridos, otra cosa es que incurran en alguna causa de indignidad para ser elegidos.

2.3 Inelegibilidad del Defensor del Pueblo y sus Adjuntos

Por su especial función concedida por la CE, y su difícil encaje dentro de otro epígrafe, he creído conveniente crear su propio apartado para esta institución defensora de los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a concretas injusticias.

El **defensor del pueblo**, no olvidemos, es elegido por Las Cortes Generales y es el encargado de defender los derechos y libertades de los ciudadanos mediante la

supervisión de las administraciones públicas, de las cuales no puede recibir ninguna orden ni instrucción, sino frente a las cuales debe actuar con independencia, imparcialidad y autonomía.²⁶ La relevancia de su papel de control del aparato del Estado, hace adecuada su privación del derecho a ser elegido en unas elecciones. Vista la labor a la que se debe, de garante de derechos y libertades de los ciudadanos desde un punto de vista independiente de las fuerzas parlamentarias, debe permanecer al margen de la vida política, poniendo en riesgo de lo contrario, la libertad del elector a la hora de decidir su voto debido al cargo que ocupa, viciando la voluntad de los electores.

2.4. Inelegibilidades en la Administración Electoral

- A) Los **Presidentes, Vocales y Secretarios** de las Juntas Electorales.
- B) El Director de la Oficina del Censo Electoral.
- C) Los **Delegados del Gobierno** en las Comunidades Autónomas y los Subdelegados del Gobierno y las autoridades similares con distinta competencia territorial.

La más justificada de las inelegibilidades en mi opinión. No podría garantizarse un correcto desarrollo de las elecciones, si los árbitros de estas, los encargados de interpretar las normas del juego electoral y la validez de las candidaturas, son elegibles en las mismas. Es una inelegibilidad preventiva, cuya pretensión es evitar cualquier tipo de irregularidad en el proceso, excluyendo del mismo a los citados miembros de las Juntas Electorales. La misma justificación valdrá para el Director de la Oficina del Censo Electoral y para los Delegados del Gobierno, que desempeñan amplias funciones en unas elecciones. No puede presentarse a unas elecciones el encargado del registro donde deben estar incluidos los candidatos como requisito indispensable para ser elegido. Su razón de ser es la búsqueda de la imparcialidad y el correcto desarrollo de los comicios.

²⁶ Artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo: «*El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.*».

2.5 Inelegibilidades en militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo

Vamos a hacer hincapié en esta causa de inelegibilidad regulada en el art. 6.1. i).

Es razonable en mi opinión que tanto militares, como las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en activo no sean elegibles en cualesquiera elecciones, teniendo en cuenta el principio de neutralidad política al que se deben las Fuerzas Armadas (FAS), recogido en el art.7.1 de la Ley Orgánica 9/2011 de Derecho y Deberes de los miembros de las FAS, que dice que “el militar está sujeto al deber de neutralidad política. No podrá fundar ni afiliarse a partidos políticos y mantendrá una estricta neutralidad pública en relación con la actuación de los partidos políticos”.

En mismo texto legal, en el art.15.2, se reafirma la inelegibilidad de los miembros de las FAS en activo, que impiden el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. Para que los militares ejerzan este derecho, deberán solicitar el pase a la situación administrativa prevista, a estos efectos, en la Ley 39/2007, de la carrera militar.

En cuanto al derecho de sufragio activo, el art. 7.1 de la L.O. 9/2011, lo protege, de manera que no solo lo permite, sino que obliga a poner los medios necesarios para que los militares puedan ejercerlo aun cuando se encuentren en misión o fuera del territorio nacional.

Por otro lado, ¿Hasta dónde alcanza el art.6.1. i) LOREG? Este artículo, recordemos, se refiere a: “Los militares profesionales y de complemento y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo”. Por lo tanto, serán inelegibles los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Guardia Civil y de la Policía. Esto incluso cuando se encuentren en situación de reserva activa, en cuanto la misma no implica la cesación de la relación profesional

¿Qué hay de los policías locales? La inelegibilidad también alcanza a estos . La Junta electoral resolvió varias consultas sobre el tema, y declaró, que los policías locales, no solo eran inelegibles en la localidad donde prestan sus servicios, sino en todo el territorio nacional, fundamentándose en la citada neutralidad política e imparcialidad a la que se deben.

2.6 Inelegibilidades de cargos estratégicos para el Estado

El resto de las inelegibilidades las hemos agrupado aquí por ser en su mayoría cargos de importancia en todo Estado moderno.

- D) El **Presidente de la Corporación de Radio Televisión Española** y las sociedades que la integran. Su labor periodística e informadora, debe realizarse desde la imparcialidad y afán de comunicar objetivamente sobre los diferentes sucesos con relevancia social. A día de hoy, la función de la radio y televisión pública está en tela de juicio. Los cambios en la plantilla cuando se suceden los Gobiernos de uno y otro partido, dejan en muy mal lugar a la Corporación, que depende demasiado estrechamente de los poderes políticos, lo que impide que puedan desarrollar sus objetivos de información periodística parcial, de lo cual se deduce una falta de credibilidad creciente de algunos medios públicos. Dicho esto, y retomando el tema que aquí se trata, está más que justificada la causa de inelegibilidad a la que nos referimos, debido al poder comunicador de una cadena de radio-televisión, con el aliciente, de que esta la pagamos todos, y de ninguna manera puede estar al servicio de ninguna causa o partido concreto (aunque de facto lo esté), y por lo tanto su presidente y director, no puede tener la condición de elegible para evitar (mas) posiciones parciales.
- E) Inelegibilidad de **Jefes de Misión acreditados**, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional
- Como representantes del Estado español ante otro Estado u Organización Internacional, su función es institucional, por lo que la prohibición para ser electo está justificada.
- F) Los Presidentes y Directores generales de las **Entidades Gestoras de la Seguridad Social** con competencia en todo el territorio nacional.
- G) El Presidente, los Consejeros y el Secretario general del **Consejo General de Seguridad Nuclear**.
- H) El **Gobernador y Subgobernador del Banco de España** y los Presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás entidades oficiales de crédito.

- D) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas** con competencia en todo territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.

En estos cuatro últimos puntos, nos encontramos de nuevo ante posiciones de poder de gran importancia para el funcionamiento de cualquier Estado. Las Entidades Gestoras de la SS, el Consejo General de Seguridad Nuclear, Altos dirigentes del Banco de España y entidades oficiales de crédito... Son instituciones, que ostentan una inmensa responsabilidad, con gran influencia en la vida del conjunto de la ciudadanía, y que sin lugar a dudas, podría influenciar, desde su posición a gran parte del electorado, desvirtuando unas elecciones con su presencia.

Hasta aquí las causas generales de inelegibilidad. Cualquier persona que esté desempeñando uno de los cargos anteriormente mencionados, incurrirá en una causa de inelegibilidad. No olvidemos, que estas causas son voluntarias, y que cesarán en el momento en el que los sujetos inmersos en ellas, dejen de desarrollar la actividad objeto de inelegibilidad. Esto no quiere decir que se puedan articular causas sin justificación alguna, ya que estamos hablando de privar a ciudadanos de un derecho fundamental, y los límites a este deberán tener una razón de ser, ya sea una libre elección de candidatos por parte del electorado, una exigencia de capacidad superior que para ejercer el derecho de sufragio activo, o en el caso de las indignidades – también llamadas inelegibilidades involuntarias – una sentencia que justifique la privación de ese derecho con base en una disposición legal. Mientras se mantenga en el tiempo la causa, quedará limitado el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, esto es el derecho a concurrir de manera válida a unas elecciones en España.

3. CAUSAS DE INELEGIBILIDAD RELATIVA EN FUNCIÓN DE LOS ÁMBITOS

Hemos analizado las causas de inelegibilidad absolutas, que afectan a todos los comicios celebrados en el Estado español. En adelante, nos detendremos en las causas de inelegibilidad específicas de cada elección que se celebre en España.

En la LOREG, se regulan las causas específicas de inelegibilidad para las elecciones legislativas (Diputados y Senadores), elecciones municipales, a las Diputaciones

Provinciales, y por último al Parlamento Europeo. La regulación referida a los Parlamentos Autonómicos no está en la LOREG, sino en las propias leyes autonómicas.

Debemos acudir a nuestra Carta Magna para dilucidar la razón por la cual son las propias CCAA las encargadas de regular su derecho electoral. Pero como señala el profesor Garrorena Morales²⁷ *«la Constitución Española apenas ha incluido algunas escasas previsiones sobre el sistema electoral de las CCAA. Siguiendo en esto una pauta muy similar a la de la mayoría de Textos Constitucionales con vigencia en un Estado compuesto, nuestra Constitución ha optado por deferir, en gran medida, la fijación de dicho régimen a la norma institucional básica del territorio correspondiente y a las posteriores decisiones de su legislador»*. Concretamente encontramos 3 preceptos que hacen referencia sucinta a este tema.

El art. 147.2.c, concretando el contenido mínimo obligatorio de los Estatutos de Autonomía, incluye en el mismo –dentro de los términos de la Constitución– *«la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias»*. Entendemos que se refiere con instituciones autónomas propias a sus respectivos Parlamentos Autonómicos.

En el mismo sentido que el artículo anterior, el art. 148.1.1ª, – que enumera las competencias asumibles por las CCAA –, se refiere a la *«organización de sus instituciones de autogobierno»*, por lo que deberán establecer las normas que y criterios para escoger a los integrantes de dichas instituciones.

Por último, y más importante el artículo 152.1 CE, ya que, conforme al mismo, formará parte de la organización institucional autonómica *«una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio»*. Precepto que, como dice el profesor Joan Oliver Araujo²⁸ *«actúa como canon de constitucionalidad de los textos estatutarios y legales de todas las Comunidades Autónomas, tanto de las de Estatuto especial como de las de Estatuto ordinario»*.

²⁷ Vid. GARRORENA MORALES, ÁNGEL., *«Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia»*, en el libro colectivo *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009. P45.

²⁸ Vid. OLIVER ARAUJO, JOAN., *«Los Sistemas electorales autonómicos»*, (Con (textos) A ; 15)., 2011. p.54.

Esta es la base Constitucional para la regulación por parte de las CCAA, de sus propias leyes electorales autonómicas.

Hecho el anterior inciso, ya podemos comenzar a analizar las diferentes inelegibilidades para los distintos procesos en España. Debido a la variedad legislativa en materia de elecciones a los Parlamentos Autonómicos, nos centraremos en este punto en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Vamos a comenzar, con las con las **causas de inelegibilidad de Diputados y Senadores**: Hay que señalar la reserva de ley que la CE, en su artículo 70 hace a favor de la Ley Electoral para regular las causas de inelegibilidad de diputados y senadores. Por este motivo se declaró inconstitucional el Proyecto de Ley Orgánica sobre incompatibilidades de Diputados y Senadores. De esta manera, la LOREG, en su **art. 154²⁹**, regula las causas de inelegibilidad de Diputados y Senadores, que a parte de las que se recogen en el art. 6 de la misma ley, y en el art. 70.1 de la CE, son las siguientes:

1. Quien ejerza funciones o cargos conferidos o remunerados por un Estado extranjero.
2. Tampoco son elegibles para el congreso de los Diputados los presidentes y miembros de los Consejos de Gobierno de las CCAA, así como los cargos de libre designación de dichos Consejos y los miembros de las Instituciones Autonómicas que por mandato estatutario o legal deban ser elegidos por la Asamblea legislativa correspondiente.
3. Por último, nadie podrá presentarse simultáneamente como candidato al Congreso de los Diputados y al Senado.

Parece más que razonable, que quien realice tareas remuneradas para un Estado extranjero, no pueda presentarse a unas elecciones a las Cortes Generales, máximo

²⁹ **Artículo 154 LOREG:**

«1. Además de quienes incurran en alguno de los supuestos enumerados en el artículo 6 de esta Ley, son inelegibles para el cargo de Diputado o Senador quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero.

2. Tampoco son elegibles para el Congreso de los Diputados los Presidentes y miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, así como los cargos de libre designación de dichos Consejos y los miembros de las Instituciones Autónomas que por mandato estatutario o legal deban ser elegidos por la Asamblea Legislativa correspondiente.

3. Nadie puede presentarse simultáneamente como candidato al Congreso de los Diputados y al Senado».

exponente del Poder Legislativo en España. Respecto a las otras dos causas específicas, considero que la trascendencia del cargo de Diputado, como representante de la voluntad popular, no puede simultanearse con el cargo de Senador y viceversa, sino que requiere de una dedicación exclusiva.

Continuamos causas de inelegibilidad para el **Parlamento Autonómico de Aragón**. Deberemos acudir a Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la que se regulan estas en su artículo 3.3 a).

Las causas de inelegibilidad son, en primer lugar, las mismas que establezca la LOREG, tal y como dispone el artículo 3.2 de la Ley 2/1987. Las causas específicas son causas análogas a las que aparecen en la LOREG, pero con los cargos y especialidades de la Comunidad Autónoma de Aragón. Por ejemplo, el art.3.3.a) prohíbe al Justicia de Aragón, y sus lugartenientes, presentarse a las elecciones al Parlamento Autonómico, en clara analogía con la causa de inelegibilidad establecida en la LOREG para el Defensor del Pueblo. En esta línea, se limita el derecho de sufragio pasivo a los Directores Generales de la Diputación General de Aragón, así como al Director General de telecomunicaciones, Presidente, Vocales y Secretario de la Junta Electoral en Aragón, a los que ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero y a los Ministros y Secretarios de Estado del Gobierno de la Nación. Por último, se establece una prohibición para ser elegidos a los Parlamentarios de las diferentes Asambleas Legislativas de las diferentes CCAA, así como los miembros del Consejo de Gobierno de estas, y sus cargos de libre designación.

Por otro lado, para tener la cualidad de elegible en unas elecciones para el **cargo de Alcalde o Concejal**³⁰ a diferencia del resto de comicios no será necesario haber adquirido la nacionalidad española, sino ser residentes en España y cumplir 3 requisitos:

³⁰ **Artículo 177 LOREG:**

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo II del Título I de esta Ley, son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o bien, sean nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un tratado.

b) Reúnan los requisitos para ser elegibles exigidos en esta Ley para los españoles.

c) No hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen.

2. Son inelegibles para el cargo de Alcalde o Concejal quienes incurran en alguno de los supuestos previstos en el artículo 6 de esta Ley y, además, los deudores directos o subsidiarios de la

1. Ser ciudadano de la UE, o bien ser nacional de un país que otorgue a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un tratado.
2. Reunir los requisitos para ser elegibles en España
3. Ser elegibles en su país de origen

Además, será inelegible para el cargo de Alcalde o Concejal, aquel que incurra en alguno de los supuestos previsto en el art.6 LOREG (Causas generales de inelegibilidad) o aquel, que cumpliendo estos requisitos, sea deudor directo o subsidiario de la correspondiente Corporación Local y se haya expedido mandamiento de apremio por resolución judicial. En relación con esto, cabe aclarar que no es suficiente que se haya expedido mandamiento de apremio por resolución administrativa firme, pues para que se dé la causa de inelegibilidad es preciso que el mandamiento de apremio esté dictado por resolución judicial firme³¹.

De la misma forma que para ser candidato a Alcalde o Concejal, el art. **202 LOREG**, tilda de inelegibles para el cargo de **Diputado Provincial** a los deudores directos o subsidiarios de la correspondiente Corporación contra los que se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial.

Esta causa de inelegibilidad tiene una razón de ser totalmente distinta a las anteriores. No trata de prevenir posibles irregularidades en el proceso, o de garantizar la libertad de los electores en su voto. Esta causa de inelegibilidad, en mi opinión, tiene carácter sancionador. Parece exagerado privar a un ciudadano de ejercer un derecho fundamental, por el hecho de deber dinero a su Ayuntamiento. Podría argumentarse que la finalidad de esta norma es evitar las desigualdades entre ciudadanos frente a su ayuntamiento, y garantizar el pago de todos los ciudadanos, privando de un determinado derecho para favorecer esta presunta igualdad como bien jurídico a proteger. Otra opinión es, que se trata de una norma que busca el cobro de las deudas de los ayuntamientos, simple y llanamente. La explicación que yo creo adecuada, es que una persona que debe dinero a su Ayuntamiento, en definitiva es deudora de todos sus conciudadanos, siendo indigno de ocupar un cargo representativo, máxime, cuando se

correspondiente Corporación Local contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial.»

³¹ Ac de 2 de junio de 1986; Ac de 30 de junio de 1987, entre otras.

trata de personas a las que no solo se les ha requerido un pago por resolución administrativa, sino que, como hemos visto, es necesario para incurrir en esta causa que por resolución judicial firme se haya dictado mandamiento de apremio.

Por último, el art. **210 bis LOREG**, regula el sufragio pasivo en las elecciones al **Parlamento Europeo**. De nuevo, en este caso no es necesario tener la nacionalidad española, sino residir efectivamente en España. Además se exige tener la condición de ciudadano de la UE y reunir los requisitos para ser elegible en su Estado Miembro de origen.

Las causas de inelegibilidad para el Parlamento Europeo son las mismas que se dan para las elecciones a Diputado o Senador. Esto es, cuando desempeñe funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero, siempre que el ejercicio de estas funciones constituya causa de inelegibilidad en dicho Estado miembro de origen. Tampoco podrán ser elegidos los Presidentes y miembros de los Consejos de Gobierno de las CCAA, así como los cargos de libre designación de dichos Consejos y los miembros de las Instituciones Autonómicas que por mandato estatutario o legal deban ser elegidos por la Asamblea Legislativa correspondiente.

4. LA INDIGNIDAD COMO PRIVACIÓN DEL SUFRAGIO PASIVO

Por último, nos detendremos en las causas de indignidad. Hay que tratar a estas como causas de inelegibilidad pero con diferencias con respecto a las ya analizadas. La principal es su razón de ser, que deja de ser la de preservar la limpieza del proceso electoral, evitando que se le influya a la hora de emitir su voto, a causa de la posición de poder que ocuparía un hipotético candidato. Tampoco tiene que ver con el correcto desarrollo de su cargo una vez elegido como ocurre con las causas de incompatibilidad. Las causas de indignidad recogidas en el art.6.2 LOREG derivan de una condena por sentencia firme.

Las causas de inelegibilidad reguladas en el apartado primero y tercero del mismo artículo, tienen como causa el desempeño de un cargo o función y son removibles por el interesado en tanto en cuanto puede cesar de dicho cargo haciendo así desaparecer la causa de inelegibilidad y poder ejercer plenamente su derecho de sufragio pasivo. A

diferencia de estas, las causas de indignidad, derivan de una sentencia firme, que priva al condenado del ejercicio de su derecho de sufragio pasivo debido al reproche moral de un determinado acto cometido por el indigno, y que conlleva una condena.

Encontramos su base legal en el art.6.2 LOREG³², que contiene 2 cláusulas. En la primera se establece una suspensión temporal del derecho de sufragio pasivo para el periodo que dure la pena. En la segunda clausula enumera una serie de delitos (rebelión, terrorismo, contra la administración o instituciones del Estado) que conllevan, automáticamente, la inhabilitación para ejercer el derecho a sufragio pasivo. Al contrario que en los apartados primero y tercero del mismo artículo, la mera voluntad del interesado ya no podrá impedir la inhabilitación.

De este apartado surgen diversos problemas, en especial su “confrontación” con el Código Penal. El mencionado artículo 6 LOREG, fue redactado con el anterior Código Penal vigente, en el que la imposición de las penas accesorias tenía carácter automático. El actual CP, en su artículo 56 obliga a los órganos jurisdiccionales a imponer “alguna” de las penas accesorias para las penas privativas de libertad menores a diez años.

Esta controversia se resuelve en parte en la STC 166/1993, de 20 de mayo, en la que el alto tribunal señala que los supuestos de inelegibilidad regulados en el art.6 LOREG no son *numerus clausus* y a estos habrá que añadir los derivados de determinadas penas recogidas en el CP. Así pues, el hecho de que el citado art.6 recoja solo algunas causas de inhabilitación para ejercer el derecho de sufragio pasivo, no quiere decir que el resto de las que aparecen en el Código Penal no tengan validez.

En la misma LOREG, el **art. 137** dispone lo siguiente: *Por todos los delitos a que se refiere este Capítulo se impondrá, además de la pena señalada en los artículos siguientes, la de inhabilitación especial para el derecho del sufragio pasivo.*

³² **Artículo 6.2 LOREG:**

«Son inelegibles:

a) Los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena.
b) Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal».

Se penará a todos los condenados por los delitos electorales recogidos en los art.139 - 150 de la LOREG, además de la pena que se disponga para cada uno, con la inhabilitación especial para el derecho del sufragio pasivo.

De la misma forma que en la LOREG, en el Código Penal advertimos dos preceptos de relevancia para el tema que nos ocupa. En primer lugar el art.44, que establece la inhabilitación especial para el derecho a sufragio pasivo durante el tiempo que dure la condena. En el art.56.2, aparece de nuevo la restricción de este derecho por el tiempo que dure la condena, ahora ya como pena accesoria y para casos en los que la pena de prisión sea menor a 10 años.

Hay que tener en cuenta que la gran mayoría de las veces en la que se aplicará esta inhabilitación, será como pena accesoria dada la poca presencia como pena principal que el legislador le ha dado en nuestro Código Penal. ¿Qué razón hay para mantener una pena principal de tan poca aplicación?

Parte de la doctrina justifica su papel dando a entender que su verdadera razón de ser no se encuentra en el Código Penal, sino en la legislación específica anteriormente mencionada: los delitos electorales (artículos 139-150 LOREG). Tiene sentido que se aplique esta pena en delitos que, siendo cometidos por particulares, van en contra de la administración pública. Ahora bien, cuantitativamente hablando, son muy superiores las inhabilitaciones especiales de sufragio pasivo, cuando estas se aplican como penas accesorias. Pese a no haber datos oficiales sobre la aplicación como pena accesoria de esta inelegibilidad, es objetivo afirmar³³ que una inmensa mayoría de las condenas en nuestro país son inferiores a diez años, dato de relevancia si tenemos en cuenta el citado artículo 56 del CP (*«En las penas de prisión inferiores a diez años, los jueces o tribunales impondrán [...] alguna o algunas de las siguientes penas accesorias:»*), que obliga a aplicar una o varias penas accesorias, para las condenas privativas de libertad de menos de diez años, de forma que hay gran cantidad de casos en los que, aun sin tener relación alguna con delitos electorales o contra la administración pública, se impone la pena de privación del derecho de sufragio pasivo de manera automática ante el imperativo legal de aplicar alguna pena accesoria.

³³ Estadística de condenados del INE de penas de prisión según duración de la pena, sexo, edad y nacionalidad, del año 2013: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>

Otro tema de evidente relevancia es el de la duración de esta pena. En primer lugar, la efectividad de la inelegibilidad se produce desde el comienzo del cumplimiento de la condena, tal y como señala el acuerdo de la Junta Electoral Central de 14 de febrero de 1996. Dicho esto, para el caso de que se tratara de una pena principal, el legislador en el art.40.1 del CP establece con carácter general para las inhabilitaciones especiales una duración de tres meses a veinte años. Un margen enorme que deja al arbitrio del juez la decisión final, algo claramente contrario al principio de seguridad jurídica.

En caso de tratarse de una pena accesoria la duración de la inhabilitación, acudiendo a los arts. 33.6 y 56.1 del CP, será tanto como la pena principal, y para el caso de que se contemplen varias penas principales, prevalecerá la de la duración de la pena de prisión.

Pero, ¿Cómo actúa la indignidad para acceder a cargos públicos en los delitos electorales? El legislador ha dejado una laguna sin cubrir, que doctrina y jurisprudencia se han encargado de interpretar. El problema está en determinar si el art.137 LOREG, ya citado, dispone que la inelegibilidad actúa, bien como pena principal o como pena accesoria.

Parte de la doctrina³⁴ argumenta que el art. 137 de la LOREG funciona como pena principal, y que la duración de la inhabilitación será la misma que la de la pena privativa de libertad. Es una solución que peca de tener poco respaldo legal, ya que no hay precepto en la LOREG ni en el CP que la respalde. Por ello, es necesario plantear una alternativa que solvente la cuestión. En todo caso, y de tratarse de una pena principal, quedaría la duración de la pena supeditada a la decisión del órgano judicial, que deberá justificar su decisión tal y como dispone el art.72 CP.

Atendiendo a la redacción literal del art. 137 de la LOREG, cabe entender que la inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo en el marco de los delitos electorales actúa como pena accesoria. Por lo tanto, podemos afirmar que la inhabilitación especial de sufragio pasivo actuará como pena accesoria en los delitos electorales, durando esta lo mismo que la pena principal, en virtud de lo dispuesto en los arts. 33.6 y 56.1 del CP.

³⁴ BERNAL VALLS, J., «*Las penas privativas de derechos en el nuevo Código Penal*», Revista General de Derecho, num.652-653, p.13-32

Para concluir, cabe traer de nuevo a colación la citada sentencia del Tribunal Constitucional, 166/1993, de 20 de mayo, que añade lo siguiente: *«la causa de inelegibilidad que afecta a los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, en el periodo que dure la pena [art. 6.2.a) LOREG] no está en función del cumplimiento efectivo de la condena, que también se produce cuando se suspende, sino por ese pronunciamiento cuya carga infamante, como máximo reproche social, es la razón determinante de que el así señalado sea excluido del proceso electoral. En consecuencia, no depende ni puede depender de la situación personal del condenado, libertad o prisión, ya que, por otra parte, la condena condicional está concebida exclusivamente para evitar el probable efecto corruptor de la vida carcelaria en los delincuentes primarios y respecto de las penas privativas de libertad de corta duración»*.

Así pues extraigo 2 conclusiones:

En primer lugar, la indignidad, entendida esta como causa de inelegibilidad derivada de una sentencia judicial por comisión de algún delito tipificado como tal, tiene su razón de ser en el máximo reproche social de su acto. El reproche es tal, que el legislador ha considerado adecuado privar del derecho constitucionalmente protegido al sufragio pasivo cuando un ciudadano incurra en el supuesto de hecho de algún delito electoral, o de cualquier otro tipificado en el Código Penal. Se trata de un desvalor de la acción tal, que la fuerza coercitiva del Estado ha de intervenir incluso a costa de este derecho a ser elegido³⁵.

En segundo y último lugar, la pena accesoria de inhabilitación especial para ser elegido, se mantendrá durante el tiempo que se estableció en un principio, independientemente de si la pena privativa de libertad se cumple íntegramente o bien el condenado se acoge a determinados beneficios penitenciarios como puede ser la libertad condicional.

³⁵ En el anterior art. 37 CP 1973 se preveía tanto la inhabilitación del derecho de sufragio pasivo, como el activo, esto es, a ser elegido.

Artículo 37 CP 1973: *«La inhabilitación especial para el derecho de sufragio privará al penado del derecho de elegir y ser elegido durante el tiempo de la condena para el cargo electivo sobre que recayere»*.

IV. CAUSAS DE INCOMPATIBILIDAD

De la misma manera que las inelegibilidades, las incompatibilidades también son un límite al derecho fundamental de sufragio pasivo. El Tribunal Constitucional distingue tres momentos que consagran una triple dimensión de este derecho: acceso, permanencia y ejercicio del cargo³⁶. En cada uno de ellos se ejercen derechos diversos, facultades concretas, al amparo del artículo 23.2 CE. Los límites del derecho de sufragio pasivo, en su dimensión de acceso a las instituciones, están constituidos por las inelegibilidades, y en cuanto a las incompatibilidades se refiere, son los límites que el legislador ha establecido a este derecho fundamental en su dimensión de permanencia y ejercicio del cargo.

La incompatibilidad podría definirse como la imposibilidad jurídica de desempeñar conjuntamente algunos cargos. La razón de ser, habría que buscarla en la influencia negativa que el ejercicio simultáneo de ambos pueda tener sobre el cargo público representativo. En este caso, deja de buscarse una protección de la libertad del elector a la hora de elegir. Lo que con esto se pretende garantizar es la libertad del elegido en el ejercicio del cargo público. ¿Pero libertad frente a quién? Como señala el profesor Juan Fernando Durán Alba³⁷ en sus inicios, las incompatibilidades *«perseguían la proscripción de acumular con el mandato parlamentario cualquier otro cargo público como una de las exigencias ínsitas a la realización del principio de separación de poderes»*.

Los supuestos regulados de las incompatibilidades son muy similares, por no decir idénticos a los de las inelegibilidades. El art.6.4 LOREG³⁸ remite a las causas de

³⁶ SSTC 24/1983, de 6 de abril y 28/1984

³⁷ DURÁN ALBA, J.F., *«Las incompatibilidades parlamentarias como objeto de la actuación del Tribunal Constitucional»*, Capítulo de la obra conjunta coordinada por PAU I VALL, F., *«Parlamento Y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados Parlamentarios»*, Pamplona, 1997, Aranzadi, p.233.

³⁸ **Artículo 6.4 LOREG:** *«Las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad. Las causas de incompatibilidad se regirán por lo dispuesto para cada tipo de proceso electoral. En todo caso serán incompatibles las personas electas en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme, así como los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme. La incompatibilidad surtirá efecto en el plazo de quince días naturales, desde que la Administración Electoral permanente comunique al interesado la causa de incompatibilidad, salvo que éste formule, voluntariamente, ante dicha Administración una declaración expresa e indubitada de separación y rechazo respecto de las causas determinantes de la declaración de ilegalidad del partido político o del partido integrante de la federación o coalición en cuya*

inelegibilidad del art. 6.1 LOREG, cuando reza que *«las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad»*. No se trata de un obstáculo para la validez de una concreta elección como en el caso de las inelegibilidades, sino que son causas sobrevenidas que imposibilitan al ya electo válidamente para simultanear el mandato que se trate con los supuesto enumerados en el citado 6.1. LOREG.

Pero hace tiempo que la justificación de las incompatibilidades dejó de ser un mero mecanismo jurídico dedicado a salvaguardar el parlamento del resto de poderes del Estado. El progresivo crecimiento de la incidencia estatal en la vida económica trajo como causa que determinados cargos públicos se vieran envueltos en diferentes escándalos de corrupción, que motivarían que las causas de incompatibilidad alcanzaran no solo al ámbito público, sino también al privado.

En contra de lo expuesto, nuestra Constitución de 1978 parece indiferente a esta coyuntura, pues como ya hemos visto en las inelegibilidades, el art.70.CE, se ciñe exclusivamente a las incompatibilidades en el ámbito público, sin nombrar siquiera las de ámbito privado. Aunque tal y como se recoge en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional³⁹, las causas previstas en el citado precepto constitucional no son *«numerus clausus»*, y el legislador ante el aluvión de escándalos con repercusión mediática, en los que se vieron envueltos ciertos parlamentarios, regulara las causas de incompatibilidad también en el ámbito privado, que culminó con la reforma de la LOREG mediante la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo. Por la extensión de las mismas y del propio estudio que estoy llevando a cabo, no voy a entrar en las causas de

candidatura hubiese resultado electo; o, en su caso, del partido al que se hubiera declarado vinculada la agrupación de electores en cuya candidatura hubiere resultado electo.

Si durante el ejercicio del mandato al que haya accedido tras haber explicitado dicha declaración, la persona electa se retractase, por cualquier medio, de la misma o mostrara contradicción, a través de hechos, omisiones o manifestaciones, respecto de su contenido, quedará definitivamente incurso en la causa de incompatibilidad regulada en este apartado. La incompatibilidad surtirá efecto a partir de la notificación realizada al efecto por la Administración Electoral permanente, por sí o a instancia del Gobierno a través de la Abogacía del Estado o del Ministerio Fiscal.

En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, el afectado y, en su caso, el Gobierno a través de la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal podrán interponer recurso ante la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en los plazos previstos en el artículo 49 de la presente ley.

El mismo régimen de incompatibilidad se aplicará a los integrantes de la candidatura de la formación política declarada ilegal que sean llamados a cubrir el escaño vacante, incluidos los suplentes».

³⁹ SSTC 80/1987 y 158/1991

incompatibilidades privadas, y solo voy a señalar un par de apuntes. El primero es que se encuentran reguladas en los apartados finales que la LOREG tiene para cada elección celebrada en España. De esta manera se regulan las causas de incompatibilidad para cada comicios de manera autónoma. La segunda, es que la propia redacción de estos preceptos es inconcreta y ambigua, dejando abierta la interpretación de los mismos para una posterior regulación, e incluso resultando perjudicial para los parlamentarios, de hacerse una interpretación extensiva de los mismos.

Por último, conviene señalar que el grueso del artículo 6.4 LOREG se refiere a la incompatibilidad sobrevenida en la que incurriría un electo, miembro de un partido, agrupación de electores... declarado ilegal con posterioridad a la elección, a no ser que la persona que incurra en esta causa de incompatibilidad, se retracte o condene el motivo por el cual el partido fue ilegalizado. El legislador se preocupó por regular concienzudamente este tipo de supuestos tan concretos debido a la actividad política que la banda terrorista ETA venía desarrollando en las instituciones, por diferentes medios. Se han ido sucediendo una serie de siglas de partidos o agrupaciones – Batasuna, Sortu, Bildu...–, que siempre iban por delante del legislador y conseguían presentarse a las elecciones, aunque más tarde la justicia los declarase ilegales. Con esta fórmula el legislador, frenó en cierta medida la actividad política de la banda, por lo menos hasta que estos partidos condenaran la violencia y el uso de la fuerza para conseguir sus fines, algo inadmisibles en un sistema garantista y de derechos como el nuestro.

V. CONCLUSIONES

Ya hemos visto cómo funcionan y cuáles son las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo.

La primera pregunta que nos planteamos es si las causas de inelegibilidad e incompatibilidad eran eficaces para el fin que persiguen. Vamos a hacer dos análisis, uno para la inelegibilidad y otro para la incompatibilidad.

Las causas de inelegibilidad, tienen como objetivo preservar la igualdad en las candidaturas, para garantizar el voto libre de los electores. En cuanto a esto se refiere, las causas estudiadas permiten que se den las circunstancias de igualdad que buscan, apartando a determinados cargos públicos de la carrera electoral, y esto es positivo, pero no suficiente. No podemos obviar, que a día de hoy, la circunstancia que más influye en el conjunto de la opinión pública, y por lo tanto en un proceso electoral, no es de dominio público, sino privado. Hablo de los «*mass media*», que al fin y al cabo son empresas privadas, con intereses privados, y que dan fama y mucho tiempo de tertulias al candidato que ellos eligen. Nadie puede quitar hierro a los excelentes resultados de un partido como PODEMOS en las últimas elecciones municipales y autonómicas, pero mucho han tenido que ver en su éxito las horas en televisión y prensa que se les ha dedicado. Este extremo es imposible de controlar, máxime cuando sería peor el remedio que la enfermedad. El derecho de libertad de expresión, de prensa, de opinión... no puede limitarse en aras de unas elecciones completamente libres de intereses privados.

Por otro lado y ya que hablamos de los nuevos actores políticos, vamos a hablar también de sus propuestas desde un punto de vista de la legalidad, y porque no, de la moralidad. A día de hoy el conjunto de la sociedad está pidiendo reformas que restrinjan aún más el derecho de sufragio pasivo. El aluvión de casos de corrupción y la crisis económica han elevado las exigencias con respecto a nuestros representantes políticos, y están surgiendo propuestas para evitar que permanezcan en el cargo las personas que sean imputadas por casos de corrupción. Nos encontramos en este punto en el ámbito de las incompatibilidades. Este tipo de medidas no tendrían cabida en un plano legal, ya que incumplirían el principio de presunción de inocencia, al no haber sentencia firme. No sería adecuado desprender consecuencias legales de una situación en la que nada se da por probado y en la que solo hay indicios y sospechas, por lo tanto veo muy difícil

sino imposible su configuración legal como causa de incompatibilidad en un Estado de Derecho.

Cosa distinta es la responsabilidad política. Por mucho que un cargo público sea absuelto por un juez, no quiere decir que deba continuar ejerciendo sus funciones si ha sido imputado por un caso de corrupción en el que quede demostrada su implicación, o el mero conocimiento de una serie de comportamientos delictivos o ilícitos. Se trata de una responsabilidad moral, de ejemplaridad de los cargos públicos frente al resto de la sociedad, y cuyos máximos responsables son los partidos políticos, que han sido muy poco – o nada – exigentes con sus miembros. Desde luego, el crecimiento de los nuevos actores políticos, se debe también a la caída de los dos partidos tradicionales, asolados por los casos de corrupción, y sin reacción frente a estos. Los únicos capaces de restringir el ejercicio de un cargo público a los imputados, son los propios partidos, que son los responsables de todas las personas que aparecen en sus listas. Desde luego, hasta ahora, la actitud de los partidos ha sido más bien de cubrirse entre ellos, que de intentar denunciar la corrupción en sus filas, y eso ha tenido consecuencias en los últimos comicios.

En mi opinión, mientras las causas de inelegibilidad cumplen en la medida de lo posible con los objetivos para los que nacieron, las causas de incompatibilidad se quedan cortas, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones de cargos públicos con entes privados. Hay una excesiva presencia de sectores económicos privados en todos los partidos políticos, que condicionan la actuación de los representantes de todos. El tema de la financiación ilegal de determinados partidos, el procesamiento de altos cargos – y no tan altos – la cuestión de las puertas giratorias, y en definitiva, la invasión de personas privadas en la esfera pública, hace pensar que se trata de un problema estructural, en el que son los mismos partidos los que se han aprovechado del sistema, y es responsabilidad del legislador establecer los mecanismos adecuados para controlar estas prácticas.

Así pues, aunque las causas de inelegibilidad por motivos de indignidad probablemente no pueden llegar mucho más lejos sin quebrar otros principios o derechos constitucionales (p.ej. presunción de inocencia), en el plano político los partidos pueden y deben asumir un serio compromiso de renuncia a prácticas que, aún incluidas dentro de la legalidad, no garantizan la moralidad.

Las causas contempladas en la ley son necesarias, en tanto que limitan la actuación de ciertos poderes públicos y estratégicos del Estado que podrían entrañar un riesgo para el buen funcionamiento de las instituciones y para la separación de poderes. Siendo necesarias, no son suficientes, y deben ser completadas por los partidos políticos a la hora de seleccionar los candidatos. Deben actuar como filtro, ya que legalmente no podemos privar de su derecho de sufragio pasivo a candidatos meramente sospechosos – imputados – pero eso no significa que los partidos no tengan una gran responsabilidad, y deban ejercer una función de control cuando configuren sus listas. Los partidos políticos pueden y deben tener en cuenta una serie de circunstancias dirigidas a garantizar las mayores dosis de moralidad en la vida pública. Y es en este ámbito donde parecen situarse las exigencias del electorado en la actualidad.

De no renunciar a estas, en última instancia, somos responsables de las actuaciones de nuestros representantes, y el mejor mecanismo de control debería ser el que ejercen los ciudadanos cada cuatro años.

VI. BIBLIOGRAFÍA:

1. Manuales y revistas

- ARNALDO ALCUBILLA, E., *Código Electoral, el consultor de los ayuntamientos*, 7ª Edición, 2011.
- ARNALDO ALCUBILLA, E., *Artículo sobre el derecho de sufragio pasivo de los policías locales*. Enlace web: <http://enriquearnaldo.com/articulo-sobre-el-derecho-de-sufragio-pasivo-de-los-policias-locales/>
- ASENSI SABATER, J., «Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual», Tirant lo Blanch., Valencia, 1997.
- BASTIDA FREIJEDO, F. J., VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M. A., ALÁEZ CORRAL, B., FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Madrid: Tecnos, 2004.
- BERNAL VALLS, J., «Las penas privativas de derechos en el nuevo Código Penal», Revista General de Derecho, num.652-653
- BRANDARIZ GARCÍA, J., «La inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo: fundamento y deficiencias de una pena de aplicación masiva» (2012)
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., «El Derecho de Sufragio Pasivo. Prontuario de jurisprudencia constitucional 1981-1999», Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA- CAMPERO, M., RIPOLLÉS SERRANO, M.R., BIGLINO CAMPOS, P., «El sistema electoral español, un debate de sus logros y deficiencias», Colección estudios, Fundación Giménez Abad.
- DURÁN ALBA, J.F., «Las incompatibilidades parlamentarias como objeto de la actuación del Tribunal Constitucional», Capítulo de la obra conjunta coordinada por PAU I VALL, F., «Parlamento Y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados Parlamentarios», Pamplona, 1997,. Aranzadi.
- GARCÍA SORIANO, Mª.V., *Elementos de Derecho Electoral*
- GARRORENA MORALES, ÁNGEL., «Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia», en el libro colectivo «El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora» (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009. P45.
- OLIVER ARAUJO, JOAN., «Los Sistemas electorales autonómicos», (Con (textos) A ; 15), 2011.
- PASCUA MATEO, F., *Estado Democrático y Elecciones Libres: Cuestiones de Derecho Electoral*.
- SANTOLAYA MACHETTI, PABLO., «Procedimiento y garantías electorales», Cívitas

2. Legislación

- Constitución Española, 1978
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
- Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo
- Ley Orgánica 9/2011 de Derecho y Deberes de los miembros de las FAS
- Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón

3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

- STC 24/1983, de 6 de abril
- STC 45/1983 de 25 de mayo
- STC 76/1983 de 5 de agosto
- STC y 28/1984, de 28 de febrero
- STC 72/1984, de 14 de junio
- STC 60/1987, de 20 de mayo
- STC 80/1987, de 27 de mayo
- STC 166/1993 de 20 de mayo
- STC 84/2003, de 8 de mayo
- STC 158/1991, de 15 de julio

4. Acuerdos de la Junta Electoral Central

- Ac de 30 enero de 1979
- Ac de 2 de junio de 1986
- Ac de 30 de junio de 1987
- Ac de 8 de abril de 1994
- Ac de 5 de septiembre de 1994
- Ac de 7 de abril de 1995
- Ac de 22 de junio de 1995
- Ac de 3 de junio de 1999

4. Recursos de internet

- Web del ministerio del interior: <http://www.infoelectoral.mir.es>
- Web del congreso:
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2>
http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primera_reforma.htm
- Estadística de condenados del INE de penas de prisión según duración de la pena, sexo, edad y nacionalidad, del año 2013: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>

