

**Margarita Delgado.** Consejo Superior de Investigaciones Científicas

### **El impacto demográfico sobre el censo electoral del adelanto hasta los dieciséis años del derecho a voto**

#### **I. Introducción**

El debate acerca de la posibilidad de rebajar la edad a la que se puede ejercer el derecho a voto plantea diversos interrogantes de muy variada índole. Desde el punto de vista demográfico supone el incremento en cifras absolutas del contingente de electores, pero, principalmente, lo que supone de manera inmediata es un rejuvenecimiento de la estructura por edades del electorado. El análisis del impacto que, en términos de volumen y estructura de la población, tendría la incorporación de las personas de dieciséis y diecisiete años al censo electoral en unas elecciones generales en el presente, así como su evolución al horizonte del 2020, constituye el objeto de este trabajo. No se hará aquí, pues, otro tipo de valoración de la conveniencia de la implementación de tal medida, ya que tales consideraciones serán abordadas en otros trabajos de los que constituyen este volumen.

#### **II. Datos y metodología**

Las cifras de las que se parte en este análisis son las del Padrón Municipal de Habitantes de 2006, por ser las últimas disponibles. Se toman los datos por edades simples de personas en el padrón con nacionalidad española, por ser el padrón la fuente de la que se obtiene el correspondiente censo electoral. A esta población de 2006 se le ha aplicado la tabla de mortalidad 1998-1999, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)), al objeto de ir obteniendo la

población en cada año sucesivo, ejercicio que se repite hasta el 2020. Para la aplicación de la tabla de mortalidad, los efectivos de 85 o más años, que figuran agrupados de esa manera en el padrón, se han desagregado hasta 100 o más, conforme a la estructura que proporcionan para el año 2006 las proyecciones de población basadas en el Censo de 1991, con la hipótesis de ausencia de migraciones.

Tras estos cálculos, se compara el volumen que tendría el censo electoral en dos escenarios: con la actual normativa (escenario A), que contempla solamente a las personas con dieciocho o más años y la que tendría caso de rebajar a los dieciséis la edad con derecho a voto (escenario B).

A efectos de verificación y contraste de las estimaciones anteriormente descritas, las cifras obtenidas se han comparado con las resultantes para cada año entre 2006 y 2020 de las proyecciones de población realizadas a partir del Censo de 1991 bajo el supuesto de una población cerrada, es decir, sin migraciones. (Comunicación personal de Margarita Cantalapiedra, Instituto Nacional de Estadística). Debido a que los flujos migratorios de cierta entidad son posteriores a 1991, sin que pueda considerarse en estricto sentido una proyección de la población española exclusivamente, tales datos pueden considerarse bastante aproximados a lo que sería la evolución de la población de nacionalidad española. Y por ello, no deberían estar muy alejados de la estimación que se hace aquí con las cifras del padrón contemplando exclusivamente a los españoles. Sin embargo, al no contemplar las migraciones, dejarían fuera a la inmigración española, ya sea de retorno o nacida en el extranjero. De igual modo, tampoco se contempla la nacionalización de extranjeros, pero esto tampoco se tiene en cuenta en las cifras proyectadas a partir del Padrón Municipal de Habitantes.

Los resultados de la comparación entre las cifras resultantes de ambas fuentes revelan una gran aproximación, pues las diferencias entre los efectivos son inferiores a 0,1 puntos porcentuales cualquiera que sea el año que se considere. Así pues, a la vista de esos resultados, se trabajará únicamente con

las cifras proyectadas a partir del Padrón Municipal de 2006, por lo que son las que aquí se comentarán.

Si bien se muestran los resultados desde el año 2006 debido a que es el punto de partida de la proyección, los análisis se centrarán en la evolución entre 2008 –primera cita electoral a la vista- y el año 2020.

## **II. Resultados**

A partir de los datos calculados por los procedimientos anteriormente descritos, si se mantiene la edad mínima para ejercer el derecho a voto en los dieciocho años -lo que en este contexto se considera escenario A-, el volumen de electores estimado ascendía en 2006 a poco más de 33,5 millones, para descender a casi 33.453.000 en 2008 y seguir una tendencia a la baja a lo largo de todo el período aquí considerado, situándose en 2020 por debajo de los 32,4 millones de electores (tabla 1). Es decir, entre 2008 y 2020 el cuerpo electoral habrá perdido algo más de un millón de efectivos, lo que supone un 3,3%. Hay que tener en cuenta que esta evolución es consecuencia de que, si bien la población residente en España ha experimentado incrementos en los años recientes, éstos se deben casi exclusivamente a la aportación del saldo migratorio, concretamente a la intensificación de la llegada de población extranjera, por lo que excluyendo ésta y considerando únicamente la población nacional, la tendencia que refleja el cuerpo electoral es consistente con la tendencia general.

**TABLA 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA CON DERECHO A VOTO, 2006-2020**

AÑO	ESCENARIO A 18 ó más años	ESCENARIO B 16 ó más años	DIFERENCIA ENTRE ESCENARIOS (B-A)	
			#	%
2006	33.513.247	34.356.256	843.009	2,52
2007	33.485.615	34.315.455	829.840	2,48
<b>2008</b>	<b>33.452.971</b>	<b>34.266.954</b>	<b>813.983</b>	<b>2,43</b>
2009	33.409.426	34.218.748	809.323	2,42
2010	33.354.283	34.150.053	795.770	2,39
2011	33.297.953	34.060.869	762.916	2,29
2012	33.220.826	33.963.256	742.430	2,23
2013	33.123.416	33.858.078	734.662	2,22
2014	33.017.972	33.752.497	734.525	2,22
2015	32.905.476	33.638.417	732.941	2,23
2016	32.793.179	33.531.168	737.989	2,25
2017	32.672.881	33.434.931	762.050	2,33
2018	32.559.811	33.340.746	780.935	2,40
2019	32.458.296	33.247.323	789.027	2,43
<b>2020</b>	<b>32.359.538</b>	<b>33.163.958</b>	<b>804.420</b>	<b>2,49</b>
<b>Variación 2008-2020</b>				
Cifras absolutas	1.093.433	1.102.996		
Porcentaje	-3,3	-3,2		

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Padrón Municipal de Habitantes 2006 y elaboración propia.

Si, por el contrario, se optase por rebajar la edad electoral hasta los dieciséis años –escenario B-, en 2008 el censo electoral ganaría algo más de 800.000 efectivos que los que tendría manteniendo la vigente normativa, alcanzando casi 34,3 millones, lo que supondría incrementar un 2,43% la cifra de electores. Pero ello no impediría la misma tendencia a la baja en sus efectivos, pues al horizonte del 2020 los electores se habrían reducido en algo más de 1,1 millones en cifras absolutas y un 3,2% respecto a 2008. Sin embargo, pese a la misma tendencia descendente del cuerpo electoral, con la opción B en 2020 habría sólo unos pocos menos de efectivos (33.163.958) que los que muestra la opción A en 2008 (33.452.971). Es decir, que con la opción B se conseguiría mantener el volumen de electores en cifras similares a las actuales: por encima de los 33 millones. En la tabla 1 se puede apreciar que el porcentaje que añade al total del censo electoral la inclusión de las personas de 16-17 años oscila entre el 2,22% en 2013-14 y el 2,49% en 2020. Y en cifras absolutas varía entre 733.000 y 814.000

personas. La evolución de la aportación en cifras absolutas es fiel reflejo de lo ocurrido con la fecundidad en España en las pasadas décadas, por lo que muestra en su curso el impacto de la tendencia descendente iniciada en la segunda parte de los años setenta del pasado siglo, cuyo cambio de signo se produjo alrededor de veinte años después.

Pero, como se dijo unas líneas más arriba, la rebaja de la edad electoral contribuye, principalmente, al rejuvenecimiento de la estructura por edades de los potenciales electores. Si se establecen tres grandes grupos de edad –menores de 30 años o jóvenes adultos, 30-64 (adultos) y los de 65 o más (población supuestamente no activa)- se puede observar lo que ocurriría en cada uno de los dos escenarios. Hay que hacer notar que, en términos absolutos, los diferentes escenarios sólo cambian el volumen de efectivos en el subgrupo más joven - menores de 30 años en este caso-, ya que es el único que experimentará modificaciones por la rebaja de la edad con derecho a voto. Pero consiguientemente, también el total se verá afectado, aunque no se verán alterados los de 30-64 ni tampoco los de 65 o más años. No obstante, si bien estos últimos no se verán alterados en el volumen sí experimentarán cambios en el porcentaje que cada uno tendrá en el conjunto del electorado.

Empezando por los menores de 30 años, como se aprecia en la tabla 2, en el escenario A en 2008 serán 6,1 millones, pero su cuantía irá descendiendo y para 2020 habrán perdido 1,5 millones de efectivos, lo que significa una reducción de casi una cuarta parte (24,7%). Si se optase por rebajar la edad con derecho a voto a los dieciséis años –escenario B-, en tal caso, el grupo menor de 30 años será de 6,9 millones en 2008 y, al horizonte del 2020, habrá reducido igualmente sus efectivos, pero, en este caso, algo menos: el 21,9%. Con la particularidad de que los electores de este grupo de edad serán 800.000 mil más que en la opción A.

**TABLA 2**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA CON DERECHO A VOTO, POR**  
**GRUPOS DE EDAD, 2006-2020**

AÑO	MENORES DE 30 AÑOS		30-64 AÑOS	65 O MÁS AÑOS
	ESCENARIO A	ESCENARIO B		
2006	6.592.671	7.435.680	19.639.350	7.281.226
2007	6.334.887	7.164.727	19.906.570	7.244.159
<b>2008</b>	<b>6.093.070</b>	<b>6.907.053</b>	<b>20.125.355</b>	<b>7.234.547</b>
2009	5.856.842	6.666.164	20.273.922	7.278.662
2010	5.647.767	6.443.537	20.386.007	7.320.508
2011	5.463.859	6.226.775	20.454.036	7.380.058
2012	5.294.431	6.036.860	20.518.263	7.408.132
2013	5.135.970	5.870.632	20.539.230	7.448.216
2014	5.003.177	5.737.702	20.489.586	7.525.209
2015	4.884.565	5.617.506	20.447.918	7.572.992
2016	4.789.008	5.526.997	20.407.557	7.596.613
2017	4.706.654	5.468.704	20.341.888	7.624.339
2018	4.648.568	5.429.503	20.233.554	7.677.689
2019	4.612.869	5.401.896	20.117.645	7.727.782
2020	<b>4.587.027</b>	<b>5.391.447</b>	<b>20.001.319</b>	<b>7.771.193</b>
<b>Variación 2008-2020</b>				
Cifras absolutas	-1.506.043	-1.515.606	-124.036	536.646
Porcentaje	-24,7	-21,9	-0,6	7,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Padrón Municipal de Habitantes 2006 y elaboración propia.

El conjunto de electores entre 30 y 64 años no verá modificados sus efectivos en virtud del escenario elegido (20,1 millones en 2008) y variará muy poco a lo largo del período (unas 124.000 personas), por lo que seguirán siendo alrededor de 20 millones los electores en este grupo de edad.

Los electores de 65 o más años serán 7,2 millones en 2008 y en 2020 habrán pasado a 7,7 millones, es decir, que incrementan su presencia en el conjunto del electorado.

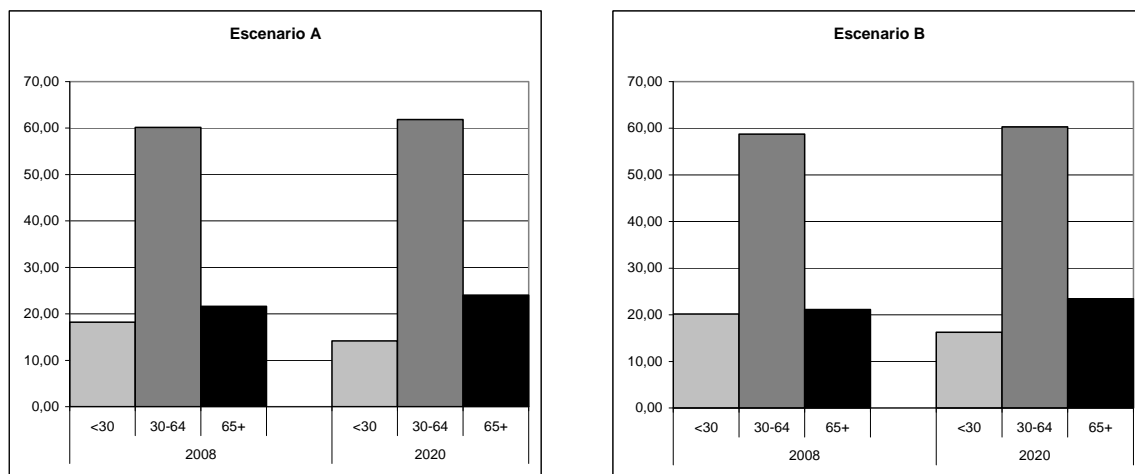
Sin embargo, lo más interesante es observar cómo estas variaciones, por sí mismas y, sobre todo, en virtud del escenario elegido, hacen modificar el peso

que cada grupo tiene en el cuerpo electoral. En este caso, se abordará el análisis desde dos vertientes:

- 1) qué variaciones se experimentarán en cada grupo de edad entre 2008 y 2020 si se mantienen el escenario A, es decir, si no se rebaja la edad a la que se ejerce el voto y
- 2) qué variaciones se experimentarán si se opta por el escenario B.

En el caso de mantener el derecho a voto en la actual edad, entre 2008 y 2020 los grupos que más modifican su peso en el conjunto del electorado son el de los menores de 30 años y los que ya han cumplido 65, pues el grupo de 30-64 varía en menor medida su porcentaje, ya que pasará de 60,16% a 61,81% (gráfico 1). Así pues, de la pérdida de importancia relativa de los más jóvenes, que se cifra en 4 puntos, más de la mitad (2,4 puntos) será absorbida principalmente por los de más edad, es decir, que el electorado envejecerá respecto a 2008.

GRÁFICO 1  
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA CON DERECHO A VOTO. AÑOS 2008 Y 2020.



Fuente: Tabla 2

Si, por el contrario, se toma la decisión de reducir hasta 16 años la edad a la que se puede votar, cabe considerar lo que se produciría de manera inmediata

en 2008 y lo que ocurriría en 2020 por oposición a lo que ocurrirá si se dejan las cosas como están. En 2008, lo más inmediato que se produce con el escenario B, es un aumento de 2 puntos porcentuales del grupo menor de 30 años en el total de electores, a expensas principalmente del grupo de más edad, que pierde 1,5 puntos, mientras que el otro medio punto lo pierde el de 30-64. Así pues, el rejuvenecimiento es notorio ya que las ganancias de los más jóvenes son, mayoritariamente, a expensas del grupo de más edad.

Al horizonte de 2020, los menores de 30 años perderán peso relativo respecto a 2008, tanto si se mantiene el escenario A como si se adopta el B, pues la pérdida será de 4,0 y 3,9 puntos respectivamente, pero con el escenario B, de su pérdida se verá beneficiado en 1,5 puntos el grupo de 30-64 años y en 1,4 el de los mayores. Quiere ello decir que el envejecimiento será menos acusado.

Como muestran los gráficos, en 2008 los grupos extremos de la distribución muestran un peso relativo más equilibrado con el escenario B que con el A, y al horizonte del 2020 lo que se logra con el escenario B es un envejecimiento atenuado respecto a la otra alternativa. Es decir, que del rejuvenecimiento que se logra en 2008, con la opción B aún perdurarían en 2020 las consecuencias. Otra cosa sería proyectar a más largo plazo, ya que tales efectos irían debilitándose con el paso del tiempo si no se alimenta la base de la pirámide con efectivos más voluminosos, es decir, con generaciones numéricamente mayores que las que aquí se están considerando.

Hay otros factores que también podrían influir en el volumen y la estructura por edad del censo electoral. Uno de ellos es la nacionalización de extranjeros, circunstancia que ya está empezando a producirse, pero que en este contexto no se ha tenido en cuenta. La consideración de este factor se revela harto compleja, tanto porque se trata de un fenómeno reciente -con lo que ello conlleva respecto a poder observar tendencias claras-, como por la pobreza de los datos disponibles. Y, sobre todo, por la incógnita que representa proyectar tendencias futuras en esta materia.



Asimismo, otro elemento que influiría en la composición del electorado es el derecho a voto de los extranjeros comunitarios, pero este aspecto no se ha contemplado debido a que este trabajo se centra en la evolución del censo electoral para las elecciones generales y, actualmente, los extranjeros comunitarios tienen derecho a voto únicamente en las elecciones municipales. No obstante, la inclusión de dicho factor sería uno de lo que tal vez añadiría mayor complejidad a una proyección, pues la libre circulación de personas dificultaría considerablemente el establecimiento de hipótesis migratorias al interior de la Unión Europea. Eso, sin contar con la posible ampliación de países miembros.

### III. Conclusiones

En 2020 el envejecimiento del electorado es inexcusable respecto a la estructura por edades que presenta actualmente, pero sería algo más atenuado en el escenario B, ya que del rejuvenecimiento que se produciría en la próxima cita electoral, caso de rebajar a los dieciséis años la edad permitida para votar, todavía perdurarían algunos efectos. No obstante, tales efectos están determinados por el curso seguido por la fecundidad española desde los años ochenta hasta el presente, pues en el volumen de nuevos electores que se van incorporando se refleja el volumen de los nacimientos dieciséis años atrás. Esto por lo que hace a las cifras absolutas del cuerpo electoral. Pero no hay que perder de vista que el peso relativo de los diferentes grupos de edad está condicionado no sólo por las nuevas incorporaciones por la base de la pirámide, sino por las bajas que se producen en la misma, principalmente por la cúspide. Y, en ese sentido, las ganancias experimentadas por la esperanza de vida en los últimos años, también contribuyen al envejecimiento de la población y, por ende, al del electorado.

Una de las opciones posibles para mitigar la pérdida de efectivos del cuerpo electoral a medio o largo plazo, sería que el repunte que se viene observando en las cifras de nacidos desde la última parte de los años noventa del pasado siglo prosiguiese su tendencia, o incluso la intensificase. Ello permitiría, además, no sólo atenuar o detener la pérdida de efectivos totales, sino que redundaría en un

rejuvenecimiento del electorado. Y, aunque cuantitativamente menos relevante, también cabría considerar la aportación que pudieran hacer los españoles de adopción, es decir, los extranjeros nacionalizados.